



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, 198
Tel. 24-36-41

Nr. 06/2 4216 din 14.12 2017

La nr. 04/1687 din 5 decembrie 2017

**Ministerul Sănătății, Muncii
și Protecției Sociale**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului legii cu privire la promovarea ocupării forței de muncă.

Anexă: *Raportul de expertiză anticorupție* – 5 file.

Director adjunct

Vadim COJOCARU



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO17/4612 din 13.12.2017

la proiectul de lege cu privire la ocuparea forței de muncă

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780/2001 privind actele legislative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art.6-11 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți*

interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;
e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."

Proiectul legii și nota informativă la acesta au fost plasate pentru consultare publică pe pagina web a Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale www.msmps.gov.md și pe portalul informativ www.particip.gov.md la data de 17.11.2017, fiind respectat termenul legal de 10 zile lucrătoare pentru ca părțile interesate să-și prezinte recomandările, obiecțiile și propunerile pe marginea acestuia.

Cu toate acestea, în compartimentul „Transparența decizională” autorul proiectului nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de lege. În consecință, se constată omiterea unei etape esențiale a procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor, statuată la art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Astfel, având în vedere că proiectul și nota informativă au fost plasate pe paginile oficiale web indicate supra, se constată respectarea, în mare parte, a rigorilor de transparență în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În cadrul notei informative autorul stabilește: „O serie de politici fundamentale pentru dezvoltarea socio-economică a Republicii Moldova, per ansamblu, cât și pentru dezvoltarea pieței muncii, în special - Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană în perioada 2017-2019 (aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1472 din 30.12.2016), Programul de activitate a Guvernului pentru anii 2016-2018, Strategia națională privind ocuparea forței de muncă pentru anii 2017-2021 (aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.1473 din 30.12.2016) - au prevăzut necesitatea revigorării cadrului normativ în domeniu, astfel încât să se realizeze impulsivitatea și dezvoltarea pieței muncii, facilitarea ocupării forței de muncă cât și motivarea participării angajatorilor în procesul de ocupare. [...]

Promovarea pe piața muncii a măsurilor eficiente de ocupare a forței de muncă, în sensul modernizării și adaptării acestora la necesitățile pieței muncii, este una din prioritățile Acordului de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană. În acest context, prin prezentul proiect se propune ca scop prevenirea și reducerea șomajului și efectelor sociale ale acestuia, reducerea riscului de șomaj și asigurarea unui nivel ridicat al ocupării și adaptării forței de muncă la cerințele pieței muncii.”.

Analizând prevederile proiectului, deducem că scopul proiectului corespunde scopului declarat de autor în cadrul notei informative.

I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Prin revizuirea sistemului de măsuri de ocupare a forței de muncă, prin orientarea lor spre modernizarea, diversificarea și adaptarea la necesitățile individuale ale șomerilor, cât și la circumstanțele pieței muncii, prevederile proiectului promovează interesele șomerilor și a

angajatorilor implicați în diminuarea șomajului și facilitarea ocupării șomerilor.

Interesele promovate în cadrul proiectului corespund interesului public, care constă în asigurarea dreptului la asistență și protecție socială a șomerilor.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, proiectele de acte legislative sunt însoțite de "nota informativă care include:

- a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;
- b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;
- c) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză."

Nota informativă stabilește cauzele ce au impus elaborarea proiectului, prezintă argumentarea necesară și analizează principalele prevederi cu evidențierea elementelor noi aduse în legislația națională. Totodată autorul estimează impactul proiectului precum și modul de încorporare a proiectului în sistemul actelor normative în vigoare, în conformitate cu prevederile art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.20 lit.d) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină "d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură".

Implementarea prevederilor proiectului necesită alocarea unor mijloace financiare suplimentare, iar autorul estimează și prezintă în cadrul notei informative cuantumul concret al acestora de aprox. 100 milioane lei, cu detalierea necesare.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative "textul proiectului de act legislativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]

- c) se utilizează termeni adecvați [...] și de o largă circulație; [...]
- e) terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia; [...]
- g) se evită folosirea [...] cuvintelor și expresiilor [...] neutilizabile și/sau cu sens ambiguu;
- h) se evită tautologiile juridice; [...]"

Textul proiectului urmează a fi revăzut pentru a corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice (pentru detalii, a se vedea compartimentul III al raportului).

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate conflicte interne de norme, precum și reglementări care generează conflicte cu prevederile Constituției Republicii Moldova, Legii nr.121/2012 cu privire la asigurarea egalității ș.a. (pentru detalii, a se vedea compartimentul III al raportului).

II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Proiectul stabilește Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă ca instituție responsabilă pentru monitorizarea pieței muncii. Monitorizarea realizată de această autoritate va presupune colectarea de informații actualizate privind cererea și oferta de muncă, informații care vor servi și ca instrumente de avertizare timpurie pentru blocajele și dezechilibrele de pe piața muncii.

În calitate de instrumente de monitorizare sunt prevăzute: ținerea evidenței persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă, șomerilor, locurilor de muncă vacante; analiza și prognoza pieței muncii; evaluarea impactului măsurilor de ocupare a forței de muncă.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului riscă să încalce principiul egalității de tratament, consacrat de art.16 din Constituția Republicii Moldova și art.1 din Legea nr.121/2012 privind egalitatea de tratament.

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -

Articolul 2.

Articolul 2. Obiectul și sfera de reglementare

- (1) Prevederile prezentei legi reglementează politica de promovare a ocupării forței de muncă, piața muncii, sistemul instituțional de ocupare a forței de muncă, măsurile de ocupare a forței de muncă, raporturile juridice care apar la implementarea măsurilor de ocupare a forței de muncă.
- (2) Prevederile prezentei legi se aplică cetățenilor Republicii Moldova, persoanelor juridice care își desfășoară activitatea în Republica Moldova, precum și categoriilor de străini specificate la art.2 alin.(1) din Legea nr.274 din 27 decembrie 2011 privind integrarea străinilor în Republica Moldova.
- (3) Prezenta lege nu se aplică lucrătorilor imigranți, elevilor și studenților străini.
- (4) La aplicarea prevederilor prezentei legi se interzice orice discriminare pe criterii de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, convingeri, sex, vârstă, dezabilitate, opinie, apartenență politică, avere, origine socială sau orice alt criteriu.

Obiecții:

Analizând prevederile propuse se constată un conflict intern de norme. Astfel, art.2 alin.(1) din Legea nr.274/2011 privind integrarea străinilor în Republica Moldova stabilește: „Prezenta lege este aplicabilă

următoarelor categorii de străini:

- a) străinii titulari ai dreptului de ședere provizorie pentru reîntregirea familiei;
- b) străinii titulari ai dreptului de ședere provizorie în scop de muncă;
- c) străinii titulari ai dreptului de ședere provizorie pentru studii;
- d) străinii titulari ai dreptului de ședere provizorie pentru activități umanitare sau religioase;
- e) străinii titulari ai dreptului de ședere permanentă;
- f) persoanele cărora li s-a recunoscut statutul de apatrid în Republica Moldova;
- g) străinii care au obținut protecție internațională sau azil politic în Republica Moldova."

Cu alte cuvinte, alin.(2) din norma analizată stabilește aplicarea prevederilor proiectului pentru străinii veniți în Republica Moldova pentru studii (art.2 alin.(1) lit.b) din Legea nr.274/2011), precum și pentru străinii veniți la studii (conform art.2 alin.(1) lit.c) din Legea nr.274/2011). În alin.(3) din cadrul aceluiași articol al proiectului, aplicarea prevederilor pentru lucrătorii imigranți, elevii și studenții străini este prohibită.

Pentru a elimina conflictul de norme, este necesar ca din trimiterea la cazurile stabilite de art.2 alin.(1) din Legea nr.274 din 27 decembrie 2011 privind integrarea străinilor în Republica Moldova a se exclude lit.b) și lit.c).

Recomandări:

Pentru excluderea conflictului de norme se propune următoarea redacție pentru alin.(2): „ (2)Prevederile prezentei legi se aplică cetățenilor Republicii Moldova, persoanelor juridice care își desfășoară activitatea în Republica Moldova, precum și categoriilor de străini specificate la art.2 alin.(1) lit.a), lit.d)-g) din Legea nr.274 din 27 decembrie 2011 privind integrarea străinilor în Republica Moldova.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

- 2 -

Articolul 21 alin.(1) lit.d); Articolul 22 alin.(1) lit.o).

Articolul 21. Statutul șomerilor

(1) Șomer este considerată persoana aflată în căutarea unui loc de muncă, care întrunește cumulativ următoarele condiții:

- a) are vârsta cuprinsă între 16 ani și vârsta stabilită pentru obținerea dreptului la pensie pentru limită de vârstă sau la o altă categorie de pensie, conform legislației în vigoare, cu excepția persoanelor care exercită dreptul la pensie de urmaș și la pensie de dizabilitate cărora, în baza programului individual de reabilitare și incluziune socială, li se recomandă încadrarea în câmpul muncii;
- b) este aptă pentru prestarea unei munci;
- c) nu are loc de muncă;
- d) nu studiază la secția cu frecvență la o instituție de învățământ;
- e) caută activ un loc de muncă atât de sine stătător, cât și prin intermediul agenției teritoriale pentru ocuparea forței de muncă și este disponibilă să înceapă lucrul;
- f) este înregistrată cu statut de șomer.

Articolul 22 alin.(1) lit.o).

- o) înmatriculării la studii cu frecvență la zi.

Obiecții:

Atenționăm asupra utilizării unor termeni diferiți decât cei utilizați în legislație.

Astfel, Codul educației nr.152/2014 care reglementează în art.61-63 formele învățământului profesional-tehnic, iar în art.78 formele învățământului superior, stabilește „forma de învățământ cu frecvență”.

Pentru uniformizarea termenilor din proiect cu termenii utilizați în domeniul învățământului și educației, propunem modificarea prevederilor art.21 alin.(1), lit.d) și art.22 alin.(1) lit.o).

Recomandări:

1. Art.21 alin.(1) lit.d) a se expune în următoarea redacție: „d) nu studiază la o forma de învățământ cu frecvență;”.

2. Articolul 22 alin.(1) lit.o) se expune în următoarea redacție: „o) înmatriculării la o formă de învățământ cu frecvență;”.

Factori de risc:

- Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect
- Utilizarea neuniformă a termenilor

Riscuri de corupție:

- Generale

- 3 -

Articolul 24 alin.(3) lit.h).

Articolul 24. Beneficiarii măsurilor de ocupare a forței de muncă

(3) Șomerii care necesită suport suplimentar pe piața muncii sunt:

h) persoanele care se luptă cu consumul de substanțe, după reabilitarea socială și psihologică;

Obiecții:

Formularea textuală utilizată în proiect este lacunară. Termenul „substanțe” poate primi diverse interpretări în cadrul procesului de aplicare a normei, de aceea recomandăm detalierea acestuia.

Codul contravențional nr.218/2008 stabilește la art.233 „substanțe stupefiante”; Codul penal nr.985/2002 stabilește la art.134¹ „substanțe stupefiante ori psihotrope”, de aceea reglementarea simplistă a prevederii, care stabilește doar „substanțe” nu poate rămâne în proiect și urmează a fi detaliată pentru a evita interpretările extensive abuzive.

Recomandări:

Se propune următoarea formulare textuală pentru art.24 alin.(3) lit.h): „persoanele care se luptă cu consumul de substanțe stupefiante ori psihotrope, după reabilitarea socială și psihologică;”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

Articolul 45 alin.(3)

(3). Lucrătorul migrant asigurat, în cazul încetării activității de muncă, beneficiază de ajutor de șomaj în condițiile prezentei legi. Dacă acordurile (convențiile) privind asigurările sociale, la care Republica Moldova este parte, cuprind alte reglementări decât cele din prezenta lege, se aplică normele stabilite prin aceste acorduri (convenții).

Obiecții:

Atenționăm asupra unei prevederi care generează un conflict de norme și discriminează cetățenii Republicii Moldova, în domeniul muncii și protecției sociale.

Conform art.4 alin.(2) din Constituția Republicii Moldova: „Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și legile ei interne, prioritate au reglementările internaționale.” Subliniem aspectul că aceste drepturi și libertăți sunt fundamentale și deci trebuie să aparțină tuturor.

Este perfect adevărat că „Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte” (art.4 alin.(1) din Constituție), dar aceste drepturi și libertăți nu trebuie să discrimineze în vre-un fel cetățenii Republicii Moldova.

Prevederea contravine cadrului juridic național antidescriminare, al cărui fundament constituțional îl vom afla în art.16 din Constituție („egalitatea”) și care stabilește după exemplul art.1 din Legea nr.121/2012 egalitatea persoanelor în toate domeniile/sferele: „... prevenirea și combaterea discriminării, precum și asigurarea egalității tuturor persoanelor aflate pe teritoriul Republicii Moldova în sferile politică, economică, socială, culturală și alte sfere ale vieții, fără deosebire de rasă, culoare, naționalitate, origine etnică, limbă, religie sau convingeri, sex, vârstă, dizabilitate, opinie, apartenență politică sau orice alt criteriu similar.”

Pericolul acestui factor constă în faptul că aplicarea prevederilor proiectului va semăna dubii în cadrul societății privind corectitudinea reglementărilor, ceea ce va genera sentimente de nedreptățire și nemulțumire în rândul cetățenilor Republicii Moldova, și care vor suspecta lipsa de imparțialitate și credibilitate a clasei politice.

Prevederea propusă de autor la modul practic vine să legalizeze, să scoată de sub incidența legii penale componența de infracțiune stabilită de art.176 din Codul penal nr.985/2002 care sancționează „încălcarea egalității în drepturi a cetățenilor”.

Recomandări:

Excluderea din art.45 alin.(3) a propoziției: „Dacă acordurile (convențiile) privind asigurările sociale, la care Republica Moldova este parte, cuprind alte reglementări decât cele din prezenta lege, se aplică normele stabilite prin aceste acorduri (convenții).”

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Prevederi discriminatorii

Riscuri de corupție:

- Generale
- Legalizarea actelor de:
 - încălcarea egalității de tratament ori discriminare

Articolul 48

Articolul 48. Suspendarea plății ajutorului de șomaj

(1) Suspendarea plății ajutorului de șomaj are loc:

- a) pe perioada concediului medical;
- b) pe perioada angajării temporare, până la 3 luni, a șomerilor beneficiari de ajutor de șomaj;
- c) după expirarea a 3 zile calendaristice din data în care beneficiarul nu și-a îndeplinit obligația prevăzută la art.21 alin.(4) lit.a).

(2) Perioada de plată a ajutorului de șomaj se prelungește cu perioada suspendării în cazul prevăzut la lit.b) și cu perioada concediului medical neplătit de agenția teritorială - în cazul prevăzut la lit.a).

Obiecții:

Se atenționează asupra caracterului lacunar al normei care nu ia în considerare anumite situații faptice.

Norma propusă în cadrul proiectului, prin care se reglementează suspendarea plății ajutorului de șomaj, nu stabilește și ipoteza suspendării ajutorului de șomaj pe perioada îndeplinirii obligațiilor militare (serviciului de militar în termen).

Recomandări:

Stabilirea în cadrul normei a ipotezei suspendării ajutorului de șomaj pe perioada îndeplinirii obligațiilor militare.

Factori de risc:

- Lacună de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul de lege cu privire la promovarea ocupării forței de muncă a fost elaborat de către Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale cu respectarea rigorilor de transparență stabilite de Legea nr.238/2008 privind transparența în procesul decizional.

În cadrul proiectului expertizat au fost identificați numeroși factori de risc, printre care:

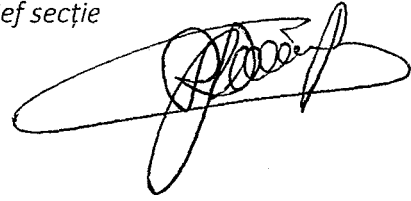
- lacune de drept;
- prevederi discriminatorii;
- formulări ambigue care permit interpretări abuzive;
- concurența normelor de drept.

La aplicare, unele prevederi ale proiectului la modul practic vor legaliza, vor scoate de sub incidența legii penale componenta de infracțiune stabilită de art.176 din Codul penal nr.985/2002 care sancționează „încălcarea egalității în drepturi a cetățenilor” și vor permite discriminarea cetățenilor Republicii Moldova în fața muncitorilor migranți.

Proiectul supus expertizei conține factori de risc și riscuri de corupție iar autorul trebuie să revadă conținutul proiectului prin prisma recomandărilor făcute , cu excluderea lor.

13.12.2017

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Roman STARAȘCIUC, Șef secție

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Roman STARAȘCIUC', enclosed within a large, horizontal, hand-drawn oval stroke.