



La proiect. nr. 261/2021

CANCELARIA DE STAT A REPUBLICII MOLDOVA

Nr. 31-06-685-7632

Chișinău

11 octombrie 2021

Biroul Permanent al Parlamentului

Prin prezenta, suplimentar la nr.31-06-661-7327 din 30 septembrie 2021 și nr.31-06-664-7336 din 1 octombrie 2021, remitem atașat raportul de expertiză anticorupție al Centrului Național Anticorupție și avizul, în original, al Ministerului Educației și Cercetării la proiectul de lege pentru modificarea Codului muncii al Republicii Moldova nr.154/2003, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 222/2021.

Anexe:

- 1. Raportul de expertiză anticorupție (6 file);*
- 2. Avizul Ministerului Educației și Cercetării (3 file).*

Secretar general adjunct al Guvernului

Roman CAZAN

*Ex.: Vasile Vasiliu
Tel.: 022-250-595*

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	2186
"11" 10	2021
Ora	

Casa Guvernului,
MD-2033, Chișinău,
Republica Moldova

Telefon:
+ 373 22 250 101

Fax:
+ 373 22 242696

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions and activities. It emphasizes the need for transparency and accountability in financial reporting.

2. The second part of the document outlines the various methods and techniques used to collect and analyze data. It includes a detailed description of the experimental procedures and the statistical tools employed.

3. The third part of the document presents the results of the study, including a comparison of the different methods and a discussion of the implications of the findings. It also includes a conclusion and a list of references.



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2-6620 din 07.10.2021

La nr. 18-23-282-7214 din 28.10.2021

✓ **Ministerul Muncii și Protecției Sociale**

Copie: **Cancelaria de Stat**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Codului muncii (*număr unic 351/MMPS/2021*).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 5 (cinci) file.

Director

Ruslan FLOCEA



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7466 din 07.10.2021

la proiectul de lege pentru modificarea Codului muncii (art.78/1, art.78/2, art.80, art.97/2)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, 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 proiectului de act normativ este Guvernul, iar autor nemijlocit este Ministerul 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. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

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."*

Autorul proiectului a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect, condiție prevăzută de art. 9 al Legii nr.239/2008 *„(1) După inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică va plasa, în termen de cel mult 15 zile lucrătoare, anunțul respectiv pe pagina web oficială [...]”*.

Anunțul privind inițierea elaborării proiectului a fost publicat pe pagina web a autorului www.msmps.gov.md și pe portalul www.particip.gov.md la data de 28.09.2021, iar la data de 30.09.2021 a fost aprobat la ședința Guvernului (*chestiunea nr. 20 din ordinea de zi*). La data întocmirii prezentului Raport, pe pagina web a autorului nu se regăsește anunțul privind organizarea consultărilor publice, proiectul și nici nota informativă. Cu toate acestea, actele respective sunt plasate pe pagina web a parlamentului www.parlament.md, proiectul fiind înregistrat ca inițiativă legislativă cu nr. 261 din 30.09.2021.

Respectiv, autorul a omis etapa consultărilor publice la elaborarea proiectului, etapă necesară conform rigorilor stabilite de Legea nr. 239/2008.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, *„Prin acest proiect se propune promovarea unor reglementări noi în domeniul relațiilor de muncă ce se referă la modul de acordare de zile libere salariaților în caz de stare de urgență, de asediu și de război, precum și în caz de stare de urgență în sănătatea publică, modul de acordare a zilelor libere unuia dintre părinți pentru supravegherea copiilor, pe toată durata suspendării, în mod forțat, a procesului educațional, cât și posibilitatea gestionării de către angajator în mod flexibil și rapid a resurselor umane în perioada reducerii activităților economice care se datorează unor situații excepționale în afara controlului angajatorului, prin ajustarea în mod unilateral, pe o perioadă determinată, a duratei timpului de muncă pentru salariați și oferirea doar aceluși volum de lucru care ar corespunde volumului de producție sau de servicii care pot fi oferite pe piață”*.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune completarea Codului muncii cu reglementări noi ca răspuns la provocările apărute în perioada stării de urgență în sănătate publică din cauza pandemiei COVID-19. În acest sens, angajatorul poate acorda zile libere salariaților, în cazul suspendării temporare a procesului educațional în regim fizic, cu acordarea unei indemnizații egală cu cel puțin 50% din salariul de bază al salariatului din contul angajatorului sau, în unele cazuri, din contul bugetului de stat. Angajatorul mai poate stabili regim de activitate redusă, unilateral sau cu acordul salariaților, cu acordarea unui ajutor salariaților în modul în care urmează a fi stabilit de Guvern. De asemenea, se propune ca în caz de stare de urgență, de asediu și de război, precum și în caz de stare de urgență în sănătatea publică, angajatorii să acorde salariaților zile libere, cu menținerea salariului mediu, pentru implementarea măsurilor speciale privind asigurarea securității, protecției vieții și sănătății populației, iar Guvernul va stabili compensații din bugetul de stat angajatorilor respectivi. Totodată, prin proiect se modifică și regulile șomajului tehnic.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

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

Motivele elaborării proiectului sunt expuse în nota informativă: *„la moment, legislația muncii nu reglementează situația în care din diferite motive obiective este suspendat procesul educațional, cine ar trebui să supravegheze copiii, părinții cărora sunt încadrați în câmpul muncii. De asemenea, legislația nu reglementează modul de gestionare a resurselor umane de către angajator în perioada reducerii activităților economice care se datorează unor situații excepționale în afara controlului angajatorului”*. Așadar, prin proiect se urmărește reglementarea unor posibilități angajatorilor de gestionare mai eficientă a resurselor umane și, deopotrivă, reglementarea unor garanții

corespunzătoare pentru salariați, în cazul stării de urgență, de asediu, de război sau a stării de urgență în sănătatea publică.

Cu toate acestea, în proiect au fost identificați factori de risc aferenți, în cea mai mare parte, reglementării insuficiente a relațiilor sociale și proceselor vizate. În acest sens, proiectul face referire la noțiuni precum „*stare extremă*”, „*declarație pe proprie răspundere*”, „*ajutor*” și la procedura de „*verificare*”, însă omite să reglementeze aceste concepte. De asemenea, prin proiect se atribuie competența Guvernului de a adopta mai multe norme, unele din ele însă considerate a fi necesare să fie încadrate în proiectul de lege, cum ar fi spre exemplu: cazurile în care indemnizația pentru zilele libere poate fi plătită parțial sau integral din bugetul de stat și cazurile în care indemnizația pentru șomajul tehnic se va finanța parțial sau integral din bugetul de stat. Urmare a expertizării proiectului, s-au identificat mai mulți factori de risc, printre care pot fi menționați: lacună de drept, norme irealizabile, formulare ambiguă care admite interpretări abuzive, nedeterminarea subiectului la care se referă prevederea ș.a.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „*nota informativă care cuprinde:*

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;*
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;*
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;*
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;*
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare”.*

Nota informativă descrie condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite, redând în acest sens principalele prevederi, elementele noi, precum și modul de încorporare a proiectului în cadrul normativ în vigoare.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „*e) fundamentarea economico-financiară*”.

În conformitate cu datele expuse în compartimentul 5 al notei informative: „*Implementarea proiectului va necesita mijloace financiare din bugetul de stat. Pentru realizarea măsurilor propuse sunt planificate pentru ultimul trimestru al anului 2021 circa 60 mil lei pentru acordarea zilelor libere, 120 mil lei pentru măsura de suspendare a raporturilor de muncă în cazul suspendării temporare a procesului educațional, 60 mil lei pentru subvenționarea șomajului tehnic și 45 mil lei pentru subvenționarea regimului de activitate redusă. Sumele indicate sunt prevăzute la maxim, iar estimarea comună a Ministerului Muncii și Protecției Sociale și a Ministerului Finanțelor este că aceste riscuri se vor executa în proporție de 30%*”.

I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Conform art.13 al Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, „(1) *Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, precum și corespunderea actului scopurilor politicii de reglementare și principiilor*

prezentei legi. (2) Actul de analiză a impactului de reglementare este parte integrantă a notei informative a proiectului de act normativ".

Potrivit pct. 2 alin. (3) al anexei nr. 1 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, „În cazul proiectelor actelor normative ce reglementează activitatea de întreprinzător, suplimentar se descriu concluziile și propunerile înaintate în cadrul studiilor de cercetare, precum se rezultatele analizei ex ante sau ale analizei impactului de reglementare. Se prezintă argumentarea, în baza evaluării beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și, după caz, analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv prin prisma respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului".

În pofida faptului că prevederile proiectului de lege vizează activitatea angajatorilor, care pot fi întreprinzători, raportat la drepturile și obligațiile conexe raporturilor de muncă, nota informativă nu conține analiza impactului de reglementare.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]

a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]

c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]

e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]

f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]".

În textul proiectului au fost identificați factori de risc aferenți limbajului proiectului. În acest sens, se remarcă utilizarea sintagmei „situație extremă” care nu este definită nici de proiect și nici de legislația în vigoare. Totodată, proiectul prevede că salariații cărora li s-a stabilit regim de activitate redusă beneficiază de un „ajutor” însă nu este clar stabilit ce fel de ajutor se are în vedere.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

Prin proiect se împuternicește Guvernul să adopte mai multe norme, unele dintre care, considerăm că sunt de natură legislativă, adică necesare a se regăsi în lege, dar nu într-un act al Guvernului. În acest context, se menționează prevederile proiectului care stabilesc că Guvernul va stabili cazurile când indemnizația pentru zile libere și indemnizația pentru șomaj tehnic pot fi plătite parțial sau integral din bugetul de stat. Drept motiv pentru această abordare servesc prevederile art. 102 alin. (2) din Constituție, potrivit cărora „Hotărârile se adoptă pentru organizarea executării legilor”. Analiza situației respective și expunerea poziției referitor la normele din proiect relevante se regăsesc la compartimentul III din prezentul Raport.

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

Proiectul vizează activitatea Guvernului, care este delegat să aprobe mai multe norme necesare

pentru organizarea executării proiectului. Guvernul este autoritatea executivă, care prin actele sale asigură organizarea executării legilor și executarea în concret a legilor. În legătură cu aceasta, în proiect au fost identificate 2 cazuri care urmează a fi examinate mai detaliat de către autori prin prisma neadmiterii delegării către Guvern a competenței de aprobare a unor norme primare, care de fapt ar trebui să se regăsească în lege, dar nu într-un act al Guvernului. Cazurile respective sunt prezentate la compartimentul III din prezentul Raport.

Totodată, în proiect se reglementează procedura verificării corectitudinii beneficierii de către salariați a zilelor libere pentru supravegherea copiilor, astfel încât să nu fie admisă beneficierea simultană de zile libere de către ambii părinți. Adăugător faptului că proiectul nu reglementează procedura de verificare, nu este stabilit subiectul responsabil de verificare. Respectiv nu este clar dacă verificarea este realizată de o entitate publică, și care anume, sau de către angajatorii care acordă zilele libere. Această omisiune de reglementare poate conduce la nerealizarea în practică a procedurii de verificare și la incertitudinea atribuirii competenței de verificare între entitățile publice.

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

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

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

- 1 -

Art. I pct. 1 din proiect (art. 78/1 alin. (1) din Codul muncii)

Art. I. - Codul muncii al Republicii Moldova nr. 154/2003 [...], se modifică după cum urmează:

1. Codul se completează cu Articolul 78¹ cu următorul cuprins:

„Articolul 78¹. Acordarea de zile libere salariaților în cazul suspendării temporare a procesului educațional în regim fizic.

(1) În cazul suspendării temporare a procesului educațional în regim fizic în cadrul instituțiilor de învățământ, în situații extreme, odată cu dispunerea de către autoritățile abilitate a unor măsuri speciale privind asigurarea securității, protecției vieții și sănătății populației, cu acordul angajatorului, se acordă zile libere unuia dintre părinți sau a tutorelui pentru supravegherea copiilor, pe toată durata suspendării procesului educațional în regim fizic, cu achitarea unei indemnizații egală cu cel puțin 50 la sută din salariul de bază al salariatului.

Obiecții:

Normei citate îi sunt imputabile 2 observații în legătură cu utilizarea sintagmei „*situații extreme*”:

- inițial se atestă lipsa în cadrul normativ a unor definiții sau explicații a ceea ce ar semnifica *situații extreme* sau ce evenimente corespund acestei titulaturi. Spre exemplu, Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, Legea nr. 271/1994 cu privire la protecția civilă, Legea nr. 10/2009 privind supravegherea de stat a sănătății publice, acte normative ce au tangență cu obiectul de reglementare al proiectului, nu uzează de sintagma „*situații extreme*”, în schimb întrebunțează expresia „*situație excepțională*”;

- modalitatea de formulare a normei face dificilă evaluarea circumstanțelor în cadrul cărora să existe *stare extremă*. Astfel, nu este clar dacă *starea extremă* este o condiționalitate autonomă sau reprezintă motivul

suspendării procesului educațional în regim fizic; de asemenea nu este clar dacă *starea extremă* urmează a fi raportată individual sau general, adică se va aprecia în dependență de situația unei familii sau de situația existentă în țară/localitate/regiune; de asemenea, nu este desemnat subiectul care decide dacă există sau nu *stare extremă*, angajatorul, angajatorul în comun cu salariatul sau autoritatea publică de resort.

Prin urmare, aspectele menționate sunt de natură să conducă la diverse versiuni de interpretare a normei juridice. Lipsa unei explicații a *situațiilor extreme* și formularea ambiguă pot servi apariției opiniilor contrare privind aplicabilitatea normei sau chiar a conflictelor dintre angajator și salariat. Desigur că acordarea zilelor libere salariaților pentru supravegherea copiilor se va realiza în baza unei înțelegeri dintre angajator și salariat, însă polemica este iminentă în situația determinării dreptului la indemnizația egală cu cel puțin 50% din salariul de bază al salariatului. Or, angajatorul poate refuza acordarea acesteia dacă nu sunt îndeplinite condițiile stabilite de norma analizată.

Recomandări:

La art. I pct. 1 din proiect (art. 78¹ alin. (1) din Codul muncii) se recomandă definirea sintagmei „*situații extreme*”. După caz, aceasta poate fi înlocuită cu expresia „*situații excepționale*” sau urmează a fi analizată relevanța excluderii acesteia.

O altă propunere relevantă pentru această normă ar fi înlocuirea cuvintelor „*în situații extreme, o dată*” cu „*în legătură*”, astfel încât să fie înlăturate dubiile de aplicabilitate a normei.

Factori de risc:

- Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Norme irealizabile

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

- 2 -

Art. I pct. 1 din proiect (art. 78/1 alin. (3) din Codul muncii)

Art. I. – Codul muncii al Republicii Moldova nr. 154/2003 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr. 159–162, art. 648), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

1. Codul se completează cu Articolul 78¹ cu următorul cuprins:

„Articolul 78¹. Acordarea de zile libere salariaților în cazul suspendării temporare a procesului educațional în regim fizic.

(3) Zile libere se acordă la cererea unuia dintre părinți, respectiv a tutorelui, la care se anexează o declarație pe proprie răspundere, semnată de către ambii părinți, cu excepția familiilor monoparentale, sau de tutore care va supraveghea copilul în perioada menționată.

Obiecții:

Norma prenotată face referire la o *declarație pe proprie răspundere semnată de către ambii părinți* însă nu poate fi explicat care este conținutul acestei declarații, ce răspundere își asumă declaranții și rolul acestei declarații. Urmare a analizei normei respective, este inevitabilă întrebarea: ce trebuie să declare ambii părinți?, or din context nu poate fi dedus cu facilitare răspunsul la acest subiect: declarație că nu are cine supraveghea copiii; că nici unul dintre părinți nu beneficiază de zile libere în condițiile art. 78¹; că copiii necesită supravegherea a unui anumit părinte etc.

Omissionarea indicării unor detalii aferente conținutului declarației pe proprie răspundere creează incertitudine și ambiguitate în relațiile sociale vizate. Orice neclaritate referitoare la conținutul și rolul unui document este de natură să genereze îndoieli și rețineri față de necesitatea unui asemenea act. Astfel, se recomandă ca să fie completată denumirea acestei declarații sau să fie înscrise anumite detalii care ar ajuta

subiecții vizați să înțeleagă norma juridică fără echivoc.

Într-o altă ordine de idei, din proiect nu poate fi elucidată soluția pentru cazul în care unul dintre părinți se află în concediu sau este șomer, spre exemplu, și poate supraveghea copiii. În atare împrejurare, se evidențiază omisiunea reglementării *declarației părinților* dar și a confuziei referitor la acceptarea solicitării salariatului.

Recomandări:

Se recomandă completarea art. I pct. 1 din proiect (art. 78¹ alin. (3) din Codul muncii) cu prevederi ce vor clarifica ce trebuie să declare părinții semnatar ai declarației.

De asemenea, se recomandă completarea art. I pct. 1 din proiect (art. 78¹ alin. (3) din Codul muncii) cu prevederi care să elucideze dacă se acordă zile libere unui părinte, în condițiile în care celălalt părinte este în concediu de odihnă, este șomer, nu este angajat etc.

Factori de risc:

- Lacună de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

- 3 -

Art. I pct. 1 din proiect (art. 78/1 alin. (4) din Codul muncii)

Art. I. – Codul muncii al Republicii Moldova nr.154/2003 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr. 159–162, art. 648), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

1. Codul se completează cu Articolul 78¹ cu următorul cuprins:

„Articolul 78¹. Acordarea de zile libere salariaților în cazul suspendării temporare a procesului educațional în regim fizic.

(4) În cazul în care în urma unor verificări se constată că ambii părinți au beneficiat simultan de zile libere, va fi anulată posibilitatea ulterioară de a mai beneficia de indemnizația acordată în condițiile stabilite de prezentul articol.

Obiecții:

Norma expusă mai sus lasă să se înțeleagă că pot fi efectuate verificări asupra exercitării corecte de către salariați a dreptului de obținere a zilelor libere pentru supravegherea copiilor în cazul suspendării temporare a procesului educațional cu prezență fizică în instituțiile de învățământ. Corectitudinea utilizării zilelor libere constă în faptul neadmiterii beneficierii de zile libere în mod simultan de către ambii părinți.

Critica ce planează asupra regulii respective vizează esența procedurii de verificare și subiectul de drept ce poate recurge la verificări. Astfel, nu poate fi dedus nici din proiect și nici din cadrul normativ în vigoare care sunt mecanismele de verificare, drepturile și obligațiile părților implicate în acest proces, consecințele juridice etc. Această deficiență este accentuată de lipsa specificării în proiect a subiectului ce are dreptul de verificare: statul (autoritățile publice) sau angajatorul. Dilema respectivă este alimentată de faptul că indemnizația pentru zilele libere se acordă de către angajator, iar în unele cazuri (neelucidate în proiect) se finanțează din bugetul de stat. Respectiv, poate fi interpretat că interes pentru verificarea corectitudinii beneficierii indemnizației pentru zilele libere ar avea acel subiect care suportă cheltuieli pentru acordarea indemnizației. Însă, pe de altă parte, poate fi interpretat că doar autoritățile publice pot recurge la asemenea verificări, deoarece doar ele pot obține accesul la datele ambelor părinți. Cu siguranță sunt posibile mai multe interpretări generate de imperfecțiunea normei, ceea ce poate compromite integritatea, atât în sectorul public, cât și în cel privat.

Pericolul normei analizate constă în faptul că reglementează lacunar o procedură de verificare a corectitudinii exercitării unui drept de către salariați prin ce se admit varii interpretări și abuzuri atât din partea angajatorilor, cât și din partea salariaților. Activitatea entităților publice, de asemenea este incertă, deoarece nu este clară implicarea în procedura de *verificare* reglementată de proiect. În acest caz, entitățile publice pot crea o practică neuniformă, comportamente discriminatorii, atitudini subiective și chiar abuzuri.

<p>Recomandări:</p> <p>Se recomandă completarea art. I pct. 1 din proiect (art. 78¹ alin. (4) din Codul muncii) cu prevederi detaliate referitoare la regimul juridic al procedurii de verificare, cum ar fi: subiectul de drept responsabil de verificare, drepturile și obligațiile părților implicate în acest proces, procedura de verificare, consecințele juridice etc. astfel încât norma să fie realizabilă și să fie prevenite orice abuzuri.</p>	
<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Lacună de drept ● Norme irealizabile ● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative ● Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea ● Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public) 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - delapidarea fondurilor și/sau a patrimoniului - conflict de interese și/sau favoritism - influențare necorespunzătoare ● Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 4 -

<p>Art. I pct. 1 din proiect (art. 78/1 alin. (6) din Codul muncii)</p> <p>Art. I. – Codul muncii al Republicii Moldova nr.154/2003 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr. 159–162, art. 648), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:</p> <p>1. Codul se completează cu Articolul 78¹ cu următorul cuprins:</p> <p>„Articolul 78¹. Acordarea de zile libere salariaților în cazul suspendării temporare a procesului educațional în regim fizic.</p> <p>(6) Indemnizația prevăzută de prezentul articol se plătește de către angajator. <u>În unele cazuri</u>, indemnizația poate fi plătită, parțial sau integral, din bugetul de stat, în modul stabilit de Guvern.</p>
<p>Obiecții:</p> <p>Norma citată are un caracter lacunar referitor la cazurile în care indemnizația va fi finanțată din bugetul de stat. În acest context, se conferă discreție totală Guvernului pentru a decide modalitatea de acordare a indemnizațiilor și, respectiv, a cazurilor când se acordă parțial, integral sau nu se acordă.</p> <p>Bazându-ne pe prevederile art. 102 alin. (2) din Constituție, potrivit cărora hotărârile Guvernului se adoptă pentru organizarea executării legilor, considerăm că anume parlamentul trebuie să prevadă cazurile în care indemnizația se va finanța parțial sau integral de la bugetul de stat, dar nu să delege această competență Guvernului. Hotărârile Guvernului nu pot conține norme juridice primare, dimpotrivă, ele trebuie să fie complementare și subsecvente legilor.</p> <p>Necesitatea divizării competenței autorităților publice și imposibilitatea delegării acestora rezidă din principiul separării puterilor în stat. Parlamentul, în calitate de autoritate legislativă, urmează să prescrie cazurile în care indemnizația acordată salariaților pentru zilele libere destinate supravegherii copiilor se va finanța din bugetul de stat, fie integral, fie parțial. Guvernul, în calitate de autoritate executivă, urmează să elaboreze și să aprobe norme prin care să se organizeze finanțarea indemnizațiilor din bugetul de stat în cazurile stabilite de lege. Delegarea către Guvern a competenței de a prescrie în actele sale cazurile când indemnizația se acordă sau nu se acordă, se acordă parțial sau integral, de a decide asupra acestor chestiuni printr-un act cu caracter normativ sau cu caracter individual, poate fi analizată prin prisma depășirii atribuțiilor constituționale ale autorității executive.</p> <p>Prin prisma acestor aspecte urmează a fi supusă unei analize minuțioase și norma de la art. I pct. 2 din proiect (art. 80 alin. (4¹) din Codul muncii), care delegă Guvernului competența de a stabili în ce cazuri se va finanța integral și parțial indemnizația pentru șomajul tehnic ca urmare a declarării stării de urgență, de asediu și de război sau ca urmare a restricțiilor impuse în starea de urgență în sănătatea publică.</p>

Recomandări:

Se recomandă completarea art. I pct. 1 din proiect (art. 78¹ alin. (6) din Codul muncii) cu prevederi care să descrie cazurile în care indemnizația se finanțează integral și parțial din bugetul de stat.

Factori de risc:

- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice
- Lacună de drept
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

- 5 -

Art. I pct. 3 din proiect (art. 97/2 alin. (5) din Codul muncii)

Art. I. – Codul muncii al Republicii Moldova nr.154/2003 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr. 159–162, art. 648), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

3. Codul se completează cu Articolul 97² cu următorul cuprins:

„Articolul 97². Regimul de activitate redusă

(5) Salariații cărora, în conformitate cu prevederile prezentului articol, li s-a stabilit regim de activitate redusă, beneficiază de un ajutor în modul stabilit de Guvern.

Obiecții:

Norma citată este lacunară și confuză din motivul omisiunii indicării tipului de ajutor și a subiectului responsabil de finanțarea ajutorului.

Așadar, proiectul prescrie că salariații beneficiază de un ajutor în modul stabilit de Guvern. Dacă în normele anterioare ale proiectului se uzează de termenul „*indemnizație*”, atunci norma analizată uzează de termenul „*ajutor*”, admitând o confuzie între acești termeni. Mai mult decât atât, proiectul nu precizează despre ce fel de ajutor poate fi acordat în condițiile reglementate, or în contextul lexemului *ajutor* pot fi încadrate o serie de acțiuni foarte variate.

Totodată, în proiect nu este stabilit cine este subiectul responsabil de acordarea *ajutorului* și nici sursa de finanțare: angajatorul din resursele proprii sau statul (autoritățile publice) din contul bugetului de stat.

Prin urmare, norma analizată reglementează insuficient situațiile de fapt care sunt posibile în contextul acordării unui ajutor salariaților cărora li s-a stabilit regim de activitate redusă. Suntem în prezența omisiunii legiuitorului de a reglementa aspecte ale relațiilor sociale, existența cărora rezultă din realitatea obiectivă și din alte prevederi ale proiectului. Pericolul coruptibilității acestui element constă în incertitudinea pe care o creează în relațiile sociale, îndeosebi cele referitoare la mecanismele de realizare a drepturilor, de îndeplinire a obligațiilor etc., situații în care subiecții de drept responsabili de executarea legii respective se pot prevala de această deficiență pentru a comite abuzuri.

Recomandări:

Se recomandă completarea art. I pct. 3 din proiect (art. 97² alin. (5) din Codul muncii) cu prevederi care să clarifice în ce constă *ajutorul* acordat salariaților a căror regim de activitate este redus, cine este subiectul responsabil de acordarea *ajutorului* și care este sursa de finanțare a *ajutorului*.

Factori de risc:

- Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect
- Lacună de drept
- Norme irealizabile
- Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

IV. Concluzia expertizei

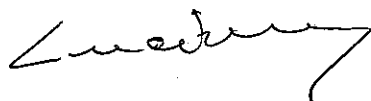
Prin proiect se propune completarea Codului muncii cu reglementări noi ca răspuns la provocările apărute în perioada stării de urgență în sănătate publică din cauza pandemiei COVID-19. În acest sens, angajatorul poate acorda zile libere salariaților, în cazul suspendării temporare a procesului educațional în regim fizic, cu acordarea unei indemnizații egală cu cel puțin 50% din salariul de bază al salariatului din contul angajatorului sau, în unele cazuri, din contul bugetului de stat. Angajatorul mai poate stabili regim de activitate redusă, unilateral sau cu acordul salariaților, cu acordarea unui ajutor salariaților în modul în care urmează a fi stabilit de Guvern. De asemenea, se propune ca în caz de stare de urgență, de asediu și de război, precum și în caz de stare de urgență în sănătatea publică, angajatorii să acorde salariaților zile libere, cu menținerea salariului mediu, pentru implementarea măsurilor speciale privind asigurarea securității, protecției vieții și sănătății populației, iar Guvernul va stabili compensații din bugetul de stat angajatorilor respectivi. Totodată, prin proiect se modifică și regulile șomajului tehnic.

În proiect au fost identificați factori de risc aferenți, în cea mai mare parte, reglementării insuficiente a relațiilor sociale și proceselor vizate. În acest sens, proiectul face referire la noțiuni precum „stare extremă”, „declarație pe proprie răspundere”, „ajutor” și la procedura de „verificare”, însă omite să reglementeze aceste concepte. De asemenea, prin proiect se atribuie competența Guvernului de a adopta mai multe norme, unele din ele însă considerate a fi necesare să fie încadrate în proiectul de lege, cum ar fi spre exemplu: cazurile în care indemnizația pentru zilele libere poate fi plătită parțial sau integral din bugetul de stat și cazurile în care indemnizația pentru șomajul tehnic se va finanța parțial sau integral din bugetul de stat. Urmare a expertizării proiectului, s-au identificat mai mulți factori de risc, printre care pot fi menționați: lacună de drept, norme irealizabile, formulare ambiguă care admite interpretări abuzive, nedeterminarea subiectului la care se referă prevederea ș.a.

Rigorile transparenței decizionale nu au fost respectate în totalitate, deoarece pe pagina web a autorului nu se regăsește proiectul și nota informativă, precum și lipsesc informații despre etapa consultării publice a proiectului. De asemenea, proiectul nu este însoțit de analiza impactului de reglementare în pofida faptului că reglementează activitatea antreprenorilor care au calitatea de angajatori.

În concluzie, autorul urmează să elaboreze și să publice analiza impactului de reglementare, să asigure consultarea publică a proiectului și să redacteze proiectul prin prisma aspectelor și recomandărilor expuse în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

07.10.2021



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Ilie Creciun, Inspector principal