



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. 06/2-1884 din 18.03.2020  
La nr.103 din 05 martie 2020

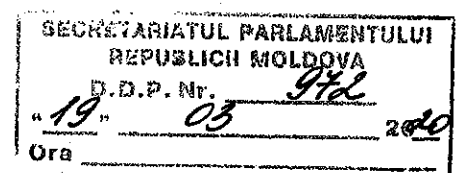
## Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului de lege pentru modificarea Codului muncii nr.154/2003.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 file.

Director

Ruslan FLOCEA







## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

Nr. ELO20/6405 din 18.03.2020

### **la proiectul de lege pentru modificarea Codului muncii nr.154/2003**

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 un deputat din Parlamentul Republicii Moldova, ceea ce corespunde art.102 din Constituție.

Categoria actului normativ propus este lege, ceea ce corespunde art.102 din Constituție, 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."

Potrivit art.12 alin.(2) al legii, „Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii va constitui cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice.". Mai mult ca atât, art.11 alin.(2/2) al aceleiași legi prevede că „Anunțul privind organizarea consultărilor publice și materialele aferente sunt făcute publice cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de definitivarea proiectului de decizie".

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova la data de 05.03.2020, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului. Totodată, proiectul a fost remis spre efectuarea expertizei anticorupție la 06.03.2020, respectiv nu a fost asigurat termenul de 10 zile lucrătoare pentru recepționarea propunerilor și/sau obiecțiilor.

Astfel, în procesul de promovare a proiectului nu au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2/2) și art.12 alin.(2) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

### I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În cadrul notei informative autorul stabilește că: „Proiectul de lege vine ca reacție la propunerile înaintate de Asociația Investitorilor Străini (FIA) prin intermediul Cărții Albe 2019 (White Book 2019), dar și de mediul de afaceri autohton, prin multiplele adresări deputaților.

Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi:

1. Excluderea obligativității prezentării documentelor de evidență militară la angajare [...]
2. Anularea restricțiilor referitoare la aplicarea perioadei de probă pentru persoanele angajate prin concurs [...]
3. Simplificarea procedurii concediere în caz de transfer al salariatului la o altă întreprindere [...]
4. Micșorarea poverii birocratice la modificarea temporară a repartizării timpului de muncă în cadrul săptămânii [...]
5. Micșorarea termenului de preavizare despre programul de lucru în schimburi [...]
6. Revizuirea metodelor de informare a salariaților despre atragerea la munca suplimentară [...]
7. Introducerea normei privind preavizarea de către salariat a angajatorului despre revenirea din concediul parțial plătit pentru îngrijirea copilului social și concediul suplimentar neplătit pentru îngrijirea copilului în vârstă de la 3 la 4 ani[...]"

Astfel, deși în nota informativă nu s-a stabilit expres scopul proiectului, totuși din textul acestuia se constată că proiectul nu urmărește careva scopuri ascunse, ci vizează optimizarea și modernizarea rapoartelor de muncă, în special ce țin de informarea salariatului etc.

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

Proiectul de lege propune optimizarea rapoartelor de muncă și acordarea unor garanții suplimentare salariaților. Astfel, se constată că normele elaborate corespunde interesului public.

#### 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 stabilește necesitatea și temeiul elaborării proiectului. La fel, în notă sunt analizate principalele prevederi, în conformitate cu cerințele statuate la art.30 al Legii nr.100/2017 privind actele normative. Totodată, este recomandabil completarea notei informative cu scopul general al proiectului.

##### 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”.*

Reieșind din prevederile proiectului se constată că implementarea acestuia nu presupune cheltuieli financiare suplimentare din bugetul de stat. În acest sens nota informativă stabilește „*în înțelegerea noastră, implementarea proiectului nu necesită alocarea unor mijloace financiare suplimentare din bugetul de stat.”.*

## 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 "*textului 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 ansamblu, proiectul întrunește rigorile limbajului juridic. Totuși, unele texte de dispoziții sunt formulate confuz, în mod special acele norme care vin să reglementeze munca pe schimburi și modul de informare a angajaților (a se vedea Art.I pct.6 din proiect). Formulări ambigue permit interpretarea abuzivă a normei ceea ce constituie un factor de coruptibilitate. Aspectele date sunt analizate în conținutul secțiunii III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

Totodată, se recomandă autorului să revadă normele de la Art.I pct.12 și 13, în special modul de expunere al acestora. Astfel, se atestă lipsa sintagmelor de legătură între normele propuse spre modificare („se substituie cu sintagma”), autorul citând noua normă propusă, fără careva semne de punctuație și text de legătură.

Un alt aspect care trebuie revăzut, constă în ordinea numerotării articolelor modificate din Codul muncii (în speță a se vedea la Art.I pct.10 și 11 din proiect), în care autorul propune inițial la pct.10 modificări la art.126 din Codul muncii, iar următorul punct 11 stabilește modificări la art.34 și 55/1 din cod.

## **II.2. Coerența legislativă a proiectului**

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte legislative sau normative în vigoare.

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

Proiectul elaborat nu reglementează direct activitatea agenților publici sau a entităților publice, ci rapoartele de muncă între angajator și angajat.

## **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**

**Art.1 pct.6 potrivit proiectului.**

6. La articolul 101 alineatul (5), sintagma "O lună înainte de punerea lui în aplicare" se substituie cu sintagma "cu cel puțin 14 zile înainte de punerea lui în aplicare sau, în cel mai scurt timp, în cazul modificării programului din motive care nu sunt sub controlul angajatorului (absența salariațului/salariaților, imposibilitatea de a continua munca de către un salariat, etc.)".

**Obiecții:**

Prin prevederea propusă se lasă la discreția angajatorului stabilirea unilaterală a termenului de informare a angajaților privind programul de muncă în schimburi. Mai exact, atenționăm asupra posibilității angajatului de a informa într-un termen mai restrâns de 14 zile calendaristice în anumite circumstanțe ce nu depind de voința lui, precum: absența salariaților, imposibilitatea de a continua munca de către un salariat etc. În lipsa stabilirii cazurilor în procedură clară și limitativă (în care un angajator va fi în drept să depășească limita de 14 zile calendaristice), pot apărea circumstanțe în care unii angajatori vor profita de aceste expuneri generale „etc.” și vor invoca excepția propusă de fiecare dată când va dori să modifice programul de muncă într-un termen mai mic de 14 zile calendaristice.

Deși înțelegem intenția autorului de a stabili unele excepții în cazuri obiective, însă nu trebuie de exclus riscul unor eventuale abuzuri din partea angajatorilor și apelarea la norma propusă ori de câte ori va fi avantajos pentru ei. În acest caz, cum se va garanta drepturile salariaților la o informare justă și obiectivă, cu respectarea termenilor rezonabili de informare?

Potrivit art.5 lit.d) din Codul muncii, unul din principiile de bază ce ghidează rapoartele de muncă constă în „asigurarea dreptului fiecărui salariat la condiții echitabile de muncă, [...] inclusiv la reglementarea timpului de muncă”, în acest context normele propuse riscă să afecteze interesele legale ale salariaților, în special în ceea ce privește programul și timpul de muncă.

Totodată, prin formulările propuse se acordă posibilitatea de aplicare a normei în interpretare preferențială, în dependență de interesele urmărite, ceea ce prezintă un risc de corupție.

**Recomandări:**

Expunerea normei astfel, încât, să fie limitativ stabilite cazurile în care un angajator poate depăși termenul legal de informare de 14 zile calendaristice.

**Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

**Riscuri de corupție:**

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - corupere activă
  - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
  - abuz de serviciu
  - depășire a atribuțiilor de serviciu
  - conflict de interese și/sau favoritism

#### IV. Concluzia expertizei

Proiectul este o inițiativă legislativă a unui deputat din Parlamentul Republicii Moldova în scopul modificării Codului muncii, prin optimizarea unor proceduri de informare a salariaților, repartizarea timpului de muncă etc.

Autorul nu a respectat în totalitate cerințele legale privind asigurarea transparenței în procesul decizional, statuate în Legea nr.239/2008. Totodată, se recomandă revizuirea notei informative și completarea acesteia cu informații cu scopul general al proiectului.

Se recomandă revizuirea proiectului, prin prisma normelor de tehnică legislativă.

În normele propuse s-a constatat prezența unor norme ce pot duce la apariția unor abuzuri vis-a-vis de angajați. Prin urmare, este necesară o evaluare a prevederilor proiectului prin prisma obiecțiilor și recomandărilor înaintate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

18.03.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:  
*Cristina DIACENCO , Inspector principal*

