

45



**CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA**



**NATIONAL ANTICORRUPTION
CENTRE OF THE REPUBLIC OF
MOLDOVA**



Adresa: MD-2004, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198, mun. Chișinău, Republica Moldova
tel. (+373) 22-25-72-94, email: secretariat@cna.md

Nr. 06/2/707 din 18.01.2024

La nr.22-69-13 din 02.01.2024

Cancelaria de Stat

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (privind actualizarea cadrului normativ) (număr unic 995/CS/2023).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 7 (șapte) file.

Director

Digitally signed by Pînzari Alexandr
Date: 2024.01.19 09:34:14 EET
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Alexandr PÎNZARI



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO24/9396 din 18.01.2024

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (privind actualizarea cadrului normativ) (număr unic 995/CS/2023)

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 RM, iar autor nemijlocit este Cancelaria de Stat, 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."*

Proiectul supus expertizei a fost publicat în vederea consultării publice pe pagina web oficială a Cancelariei de Stat, precum și pe portalul guvernamental www.particip.gov.md, asigurând astfel accesul părților interesate la proiect pentru a putea prezenta/expedia recomandări cu privire la acesta.

Totodată, autorul a informat publicul cu privire la inițierea elaborării acestui proiect de decizie. Prin urmare, se observă respectarea etapei esențiale a procesului de asigurare a transparenței de elaborare a deciziilor, conform prevederilor art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Prin urmare, având în vedere că proiectul a fost plasat pe paginile web indicate supra, precum și apreciind termenele pentru consultări publice, transparența în procesul decizional a fost asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: „În consecință, cele relatate [...] au impus necesitatea elaborării proiectului de lege, în final o dată cu aprobarea proiectului de lege, să fie atinse prioritățile Guvernului, și anume:

- Integrarea abordărilor moderne în sistemul național privind managementul funcției publice și al funcționarilor publici, bazate pe standardele europene și experiența țărilor OECD;
- Digitalizarea proceselor operaționale aferente managementului funcției publice;
- Sporirea calității managementului de nivel superior;
- Dezvoltarea sistemului de acces și evoluție în carieră a funcționarilor publici, inclusiv crearea rezervei de resurse umane în administrația publică și profesionalizarea funcționarilor publici în contextul realizării optime a sarcinilor în procesul aderării țării noastre la Uniunea Europeană.”

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea unor acte normative (Codul muncii, Legea nr.317/1994 cu privire la Curtea Supremă de Justiție, Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public etc.) privind actualizarea cadrului normativ aferent funcției publice. În acest sens, proiectul stabilește atribuția Curții Constituționale de a angaja și elibera din funcție personalul din cadrul cabinetului persoanei cu funcții de demnitate publică din cadrul autorității publice respective, instituie mecanismul de descurajare a acumulării concediilor nefolosite prin stingerea zilelor de concediu de odihnă nefolosit din motive justificative ale angajatului, în raport cu normele privind obligativitatea angajatorului de a acorda angajatului concediu anual de odihnă, conform unui grafic stabilit, definește și lărgeste categoria de funcționari publici de conducere de nivel superior, introduce noi cerințe pentru exercitarea funcției publice de conducere de nivel superior, instituie corpul de rezervă al funcționarilor publici etc.

În acest sens, autorul a precizat că, „[...] la data de 24 octombrie 2023 a fost prezentat raportul SIGMA privind „Administrația publică în Republica Moldova”, raport care analizează în mod cuprinzător progresele înregistrate de Republica Moldova în ceea ce privește RAP și MFP în 2023 în conformitate cu Principiile Administrației Publice. Astfel, conform Raportului de evaluare SIGMA șapte principii măsoară serviciul public și managementul resurselor umane:

- Domeniul de aplicare al serviciului public este adecvat, clar definit și aplicat în practică;
- Cadrul de politică publică și juridic pentru un serviciu public profesionist și coerent sunt stabilite și aplicate în practică; structura instituțională permite practici consecvente și eficiente de management a resurselor umane în cadrul serviciului public;
- Recrutarea funcționarilor publici se bazează pe merit și egalitate de tratament în toate fazele sale; criteriile pentru retrogradarea și eliberarea din funcție a funcționarilor publici sunt explicite;
- Influența politică directă sau indirectă asupra funcțiilor de conducere de nivel superior din serviciul public este prevenită;
- Sistemul de salarizare a funcționarilor publici se bazează pe clasificarea posturilor; este corect și transparent;
- Se asigură dezvoltarea profesională a funcționarilor publici; aceasta include instruirea periodică, evaluarea corectă a performanțelor, precum și mobilitatea și promovarea pe baza unor criterii obiective și transparente și a meritelor;
- Sunt instituite măsuri de promovare a integrității, de prevenire a corupției și de asigurare a disciplinei în serviciul public. Fiecare principiu a fost analizat în raportul SIGMA, și în consecință au fost înaintate

recomandări Guvernului, pe termen scurt și pe termen mediu în dependență de valorile totale ale indicatorului pentru 2023.”

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

Reieșind din argumentele expuse de autor în nota informativă, proiectul promovează interesul public privind îmbunătățirea managementului funcției publice.

Însă, în formula propusă referitoare la instituirea mecanismului de descurajare a acumulării concediilor de odihnă anuale, proiectul riscă să aducă atingere dreptului constituțional la concediu de odihnă, având astfel un impact negativ asupra dreptului angajatului la acest concediu, care este un element indispensabil al dreptului său la muncă și, în consecință, afectează buna funcționare a autorității în cazul în care există funcții vacante persistente și fluctuații de personal etc.

Dreptul la concediu de odihnă anual este unul dintre drepturile fundamentale prevăzut la art.43 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova, care statuează că „*Salariații au dreptul la protecția muncii. Măsurile de protecție privesc securitatea și igiena muncii, regimul de muncă al femeilor și al tinerilor, instituirea unui salariu minim pe economie, repaosul săptămânal, concediul de odihnă plătit, prestarea muncii în condiții grele, precum și alte situații specifice.*”

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”.*

În nota informativă, autorul justifică necesitatea promovării proiectului, fiind expuse condițiile ce au impus elaborarea acestuia, finalitățile urmărite și consecințele realizării normelor elaborate.

Cu toate acestea, nota nu cuprinde o analiză corespunzătoare și complexă care să includă evaluarea tuturor deficiențelor și identificarea obiectivelor/soluțiilor clare și raționale sub toate aspectele în ce privește impactul modificărilor propuse de proiect care instituie mecanismul de descurajare a acumulării zilelor de concediu de odihnă anual și dacă acestea nu vor duce la restrângerea dreptului constituțional al angajatului la concediu de odihnă anual, precum este garantat de art.43 alin.(2) din Constituția Republicii Moldova, care statuează că „*Salariații au dreptul la protecția muncii. Măsurile de protecție privesc securitatea și igiena muncii, regimul de muncă al femeilor și al tinerilor, instituirea unui salariu minim pe economie, repaosul săptămânal, concediul de odihnă plătit, prestarea muncii în condiții grele, precum și alte situații specifice.*”

În subsidiar, potrivit compartimentului VII *Concediu anual* din Comunicarea interpretativă a Comisiei Europene privind Directiva 2003/88/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind anumite aspecte ale organizării timpului de lucru Comisiei Europene (2023/C 109/01), Comisia a notat că, „*Ținând seama de faptul că dreptul la concediu anual plătit consacrat la articolul 7 din directivă*

este de asemenea un drept fundamental consacrat la articolul 31 alineatul (2) din Carta drepturilor fundamentale, Curtea a precizat în mod expres că limitările acestui drept trebuie să respecte condițiile stricte prevăzute la articolul 52 alineatul (1) din cartă și în special conținutul esențial al dreptului menționat.

Cu toate acestea, statele membre dispun de o anumită marjă de manevră în ceea ce privește reglementarea modului în care poate fi exercitat dreptul la concediu anual plătit. Este vorba, de exemplu, de „planificarea perioadelor de concediu, eventuala obligație a lucrătorului de a comunica în prealabil angajatorului perioada în care dorește să efectueze concediul, necesitatea unei perioade minime de muncă înainte de a putea efectua concediul, criteriile pentru calcularea proporțională a dreptului la concediu anual atunci când raportul de muncă durează mai puțin de un an etc.”

1.5.2. 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”.

Potrivit notei informative: „Realizarea prezentului proiect de lege necesită cheltuieli din contul bugetului de stat: 1. Costurile estimative legate de transformarea funcției publice de conducere de conducător al autorității administrative din subordinea ministerului în funcție de demnitate publică constituie aproximativ 4 milioane MDL/anual (aproximativ 40 persoane, de la clasa de salarizare 110, coeficientul 9.77, cu valoarea de referință 2100 la clasa de salarizare 120, coeficientul 12.04, cu valoarea de referință 3000 lei). 2. Costurile estimative legate de transformarea funcției publice de conducere de adjunct al conducătorului autorității administrative din subordinea ministerului în funcție de conducere de nivel superior constituie aproximativ 4 milioane 500 mii MDL/anual (aproximativ 56 persoane, de la clasa de salarizare 110, coeficientul 8.98, la clasa de salarizare 116, coeficientul 11.07, cu valoarea de referință 2100 și aproximativ alte 24 de persoane, de la clasa de salarizare 110, coeficientul 8,98, la clasa de salarizare 116, coeficientul 11,07 la valoarea de referință 2500 lei). 3. În scopul oferirii asistenței în exercitarea activității, pentru instituirea cabinetului secretarului general al Aparatului Președintelui Republicii Moldova, secretarului general al Parlamentului Republicii Moldova, secretarului general al Guvernului, președintelui Curții Constituționale, sunt necesare cheltuieli financiare din contul bugetului de stat în sumă aproximativ de 128 mii lei/lunar sau 1 536 000 lei/anual. Subdiviziunea instituită va avea statut de „Serviciu” cu două unități de personal, dintre care un „șef al cabinetului” și un „consilier”. Respectiv, pentru cabinetul secretarului general al Aparatului Președintelui Republicii Moldova sunt necesare cheltuieli financiare aproximativ de 28 mii lei lunar; cabinetului secretarului general al Parlamentului Republicii Moldova – aproximativ de 28 mii lei lunar, cabinetul secretarului general al Guvernului – aproximativ 44 de mii lei lunar; cabinetul președintelui Curții Constituționale – aproximativ de 28 mii lei lunar. 4. Instrumentele planificare și asigurare cu personal vor fi digitalizate și încorporate în sistemul/subsistemul informațional privind managementul funcției publice și al funcționarilor publici. Programul de formare specializată pentru ocuparea unei funcții de conducere de nivel superior va fi finanțat prin Planul de dezvoltare profesională a personalului din cadrul autorităților publice (comanda de stat) începând cu anul 2025, unde se vor prevedea resurse suplimentare pentru Institutul de Administrație Publică, în medie pentru 2 grupuri de participanți de până la 50 de persoane cu un extra buget de până la 300 mii lei/anual. 5. Totodată, în scopul responsabilizării și motivării mentorilor care ghidează activitatea stagiilor în programul de stagiu plătit în serviciul public, se va achita o indemnizație lunară impozabilă, care va fi planificată de autoritățile gazdă anual în bugetul autorității publice în funcție de numărul de stagiați planificați. Indemnizația lunară, în cuantumul stabilit prin legea bugetului, se va acorda mentorului indiferent de numărul de stagiați și se va calcula în funcție de timpul efectiv lucrat în calitate de mentor. Costurile aproximative pentru achitarea indemnizației pentru anul 2024 (8 luni de zile) pentru maxim 300 de mentori va constitui 3 840 000

lei/anual.”

În consecință, autorul nu a precizat disponibilitatea mijloacelor financiare necesare în bugetul de stat or va fi necesar alocarea mijloacelor financiare suplimentare ca urmare a transformării funcției publice de conducere de conducător al autorității administrative din subordinea ministerului în funcție de demnitate publică și a funcției publice de conducere de adjunct al conducătorului autorității administrative din subordinea ministerului în funcție de conducere de nivel superior, precum și pentru instituirea cabinetului secretarului general al Aparatului Președintelui Republicii Moldova, secretarului general al Parlamentului Republicii Moldova, secretarului general al Guvernului, președintelui Curții Constituționale.

Potrivit art.16, 17 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014. Conform art.17 din Legea nr.181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, „(1) Proiectele de acte normative cu impact financiar asupra bugetelor se supun expertizei financiare în conformitate cu legislația ce reglementează modul de elaborare a actelor normative. (2) Pe parcursul anului bugetar în curs nu pot fi puse în aplicare decizii care conduc la reducerea veniturilor și/sau majorarea cheltuielilor bugetare, dacă impactul financiar al acestora nu este prevăzut în buget.”, iar potrivit art.34 alin.5) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, „Expertiza financiară este efectuată de către Ministerul Finanțelor, este obligatorie pentru proiectele care au impact asupra bugetului public și are menirea de: [...] b) a evalua cheltuielile pentru realizarea noilor reglementări”.

Totodată, art.10 din Legea nr.181/2014 prevede expres că, „Politica bugetar-fiscală și prognozele macrobugetare pe termen mediu, în baza cărora se fundamentează bugetele anuale, se elaborează în conformitate cu regulile bugetar-fiscale stabilite și se actualizează periodic pentru a asigura stabilitate macroeconomică și sustenabilitate finanțelor publice pe termen mediu și lung.”

Respectiv, pentru a asigura punerea în aplicare a deciziei care are un impact bugetar, se atestă necesitatea completării notei informative cu fundamentarea economico-financiară în conformitate cu art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017. Or, în lipsa unei argumentări economico-financiare relevante, reglementările propuse nu vor avea finalitatea scontată a scopului propus de proiect. Această incertitudine poate tergiversa aplicarea normelor legislative sau chiar stagna proiectul.

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 mare parte, textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea 100/2017.

Unele norme din proiect conțin formulări ambigue și astfel vor permite interpretări abuzive la aplicare (analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție identificați în acest sens este prezentată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție).

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările Legii nr.98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate privitor la denumirea funcțiilor publice de conducere de nivel superior a autorității administrative din subordinea Guvernului (analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție identificați în acest sens este prezentată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție).

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

Proiectul conține reglementări aplicabile autorităților publice care cad sub incidența Legii nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, conform anexei nr.1 la prezenta lege.

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

Dreptul la concediu de odihnă anual este unul din drepturile fundamentale prevăzut la art.43 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova, care statuează că *„Salariații au dreptul la protecția muncii. Măsurile de protecție privesc securitatea și igiena muncii, regimul de muncă al femeilor și al tinerilor, instituirea unui salariu minim pe economie, repaosul săptămânal, concediul de odihnă plătit, prestarea muncii în condiții grele, precum și alte situații specifice.”*

În același timp, conform art.112 alin.(2) din Codul muncii *„Dreptul la concediu de odihnă anual nu poate fi obiectul vreunei cesiuni, renunțări sau limitări. Orice înțelegere prin care se renunță, total sau parțial, la acest drept este nulă”*.

Dreptul la concediu de odihnă este o garanție adresată salariatului. Potrivit prevederilor legale, dreptul la concediu de odihnă nu poate forma obiectul vreunei cesiuni, renunțări sau limitări, iar orice înțelegere prin care se renunță este lovită de nulitate.

Ca urmare, prevederile proiectului riscă să aducă atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova - dreptul la concediu de odihnă anual.

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

Art.II, art.XI alin.(3) potrivit proiectului de lege

Art.II – Articolul 118 din Codul muncii al Republicii Moldova [...] se modifică după cum urmează:

1. se completează cu alineatul (4/1) cu următorul cuprins:

„(4/1) În cazul în care salariatul, din motive justificative, nu poate efectua, integral sau parțial, concediul de odihnă anual la care avea dreptul în anul calendaristic respectiv, cu acordul persoanei în cauză, angajatorul este obligat să acorde concediul de odihnă neefectuat într-o perioadă de cel mult 2 ani începând cu anul următor celui în care s-a născut dreptul la concediul de odihnă anual. Zilele concediului de odihnă anual nefolosite după expirarea termenului indicat se consideră stinse.”

Angajatorul semestrial informează salariatul în scris (pe suport de hârtie sau în format electronic) despre soldul zilelor de concediu de odihnă anual acumulate/nefolosite, termenul de expirare a acestora, riscul de stingere a zilelor de concediu de odihnă anual nefolosite, precum și solicită utilizarea zilelor de concediu de odihnă anual acumulate/nefolosite de către salariat, în baza unui grafic stabilit.”

2. alin.(5) se completează cu sintagma „, în condițiile alin. (4/1)”. [...]

Art.XI: [...]

(3) Zilele de concediu de odihnă anual acumulate/nefolosite de către salariat până la intrarea în vigoare a prezentei legi vor fi utilizate până la 1 ianuarie 2030, separat de zilele de concediu de odihnă anual, în baza unui grafic elaborat de angajator, de comun acord cu salariatul, ținându-se cont de necesitatea asigurării bune funcționări a unității. Zilele concediului de odihnă anual acumulate/nefolosite după expirarea termenului indicat se consideră stinse.

Obiecții:

Ca urmare, reglementările propuse prin proiect la art.II, art.XI alin.(3) referitor la instituirea mecanismului de descurajare a acumulării concediilor de odihnă anuale nefolosite sunt excesive și abuzive, având un impact negativ asupra dreptului angajatului la concediu de odihnă anual, care este un element indispensabil al dreptului său la muncă și, în consecință, afectează buna funcționare a autorității în cazul în care există funcții vacante persistente și fluctuații de personal etc.

Dreptul la concediu de odihna anual este unul dintre drepturile fundamentale prevazut la art.43 alin. (2) din Constitutia Republicii Moldova, care statuează că „Salariații au dreptul la protecția muncii. Măsurile de protecție privesc securitatea și igiena muncii, regimul de muncă al femeilor și al tinerilor, instituirea unui salariu minim pe economie, repaosul săptămânal, concediul de odihnă plătit, prestarea muncii în condiții grele, precum și alte situații specifice.”

În același context, potrivit compartimentului VII *Concediu anual* din Comunicarea interpretativă a Comisiei Europene privind Directiva 2003/88/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind anumite aspecte ale organizării timpului de lucru Comisiei Europene (2023/C 109/01), Comisia a notat că, „Ținând seama de faptul că dreptul la concediu anual plătit consacrat la articolul 7 din directivă este de asemenea un drept fundamental consacrat la articolul 31 alineatul (2) din Carta drepturilor fundamentale, Curtea a precizat în mod expres că limitările acestui drept trebuie să respecte condițiile stricte prevăzute la articolul 52 alineatul (1) din cartă și în special conținutul esențial al dreptului menționat.

Cu toate acestea, statele membre dispun de o anumită marjă de manevră în ceea ce privește reglementarea modului în care poate fi exercitat dreptul la concediu anual plătit. Este vorba, de exemplu, de „planificarea perioadelor de concediu, eventuala obligație a lucrătorului de a comunica în prealabil angajatorului perioada în care dorește să efectueze concediul, necesitatea unei perioade minime de muncă înainte de a putea efectua concediul, criteriile pentru calcularea proporțională a dreptului la concediul anual atunci când raportul de muncă durează mai puțin de un an etc.”

Concediul de odihnă și modalitatea de acordare sunt reglementate de art.112 – 119 Codul Muncii. Potrivit prevederilor legale, dreptul la concediul de odihnă anual nu poate forma obiectul vreunei cesiuni, renunțări sau limitări, iar orice înțelegere prin care se renunță este lovită de nulitate. Această prevedere este în concordanță cu dispozițiile art.9 din Codul muncii care stabilesc că salariații nu pot renunța la drepturile ce le sunt recunoscute prin cod și orice înțelegere prin care se urmărește renunțarea la drepturile sale de muncă sau limitarea acestor drepturi este nulă. Conform art.112 alin.(2) din Codul muncii *„Dreptul la concediu de odihnă anual nu poate fi obiectul vreunei cesiuni, renunțări sau limitări. Orice înțelegere prin care se renunță, total sau parțial, la acest drept este nulă”*.

În formula propusă de proiect, există riscul ca angajatorul să interpreteze norma într-un mod arbitrar, iar în lipsa unor proceduri administrative transparente să refuze acordarea concediului de odihnă anual salariatului în funcție de interesele sau scopurile urmărite, ceea ce poate duce la considerarea acestuia ca fiind stins în legătură cu expirarea termenului de 2 ani. Mai mult, proiectul stabilește pe seama salariatului de a justifica neutilizarea concediului de odihnă anual, deși pot apărea situații care depășesc cu mult responsabilitatea salariatului în ceea ce privește zilele de concediu de odihnă nefolosite pe parcursul unui an. În acest caz, trebuie să se demonstreze vinovăția salariatului.

Mai mult, acumularea concediilor de odihnă anuale poate fi generată de fluctuația actuală a personalului, volumul mare de sarcini și existența funcțiilor vacante. Respectiv, este important să se evite situația în care personalul instituției nu poate utiliza în totalitate zilele de concediu. În caz contrar, angajatorul se va face responsabil pentru neacordarea concediului de odihnă anual, ceea ce ar putea afecta buna funcționare a autorității, pe de o parte, în cazul utilizării depline a concediului, iar pe de altă parte, ar putea genera litigii în instanța de judecată competentă pentru recuperarea prejudiciilor cauzate de neacordare a concediilor de odihnă anuale din vina angajatorului. În aceste condiții, adică după data de 01.01.2024, se impune reglementarea obligatorie a modului de compensare a concediului respectiv, la cererea angajatului, în cazul imposibilității obiective de utilizare/acordare a acestuia.

În vederea responsabilizării angajatorului, cât și a salariatului în ceea ce privește acordarea și utilizarea concediilor de odihnă anuale, inclusiv pentru a garanta dreptul la concediu de odihnă, conform art.43 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova și art.113 Codul muncii al Republicii Moldova, se impune reglementarea unor măsuri compensatorii care vor fi implementate de către angajator pentru zilele de concediu de odihnă anual nefolosite după expirarea termenului de 2 ani.

În plus, compensarea de către angajator a zilelor de concediu de odihnă anual nefolosite reprezintă o modalitate de motivare pentru a asigura respectarea programării concediilor de odihnă stabilite conform art.116 din Codul muncii. De asemenea, această măsură are ca scop descurajarea acumulării concediilor nefolosite prin aprobarea documentelor interne care să garanteze dreptul la concediul anual de odihnă conform graficului stabilit. În acest sens, la calculul compensației, să se ia în considerare concediul de odihnă anual convenit în raport cu perioada în care salariatul nu a beneficiat de acest drept.

Mai mult decât atât, o asemenea garanție juridică este prevăzută la art.50 alin. (6) din Legea nr.170/2007 privind statutul ofițerului de informații și securitate, care stabilește că *„Concediul de odihnă anual și concediile suplimentare nefolosite pot fi reportate pe anul următor, dar nu mai mult de 2 ani consecutivi, sau, la cererea ofițerului de informații, se compensează în mărimea salariului mediu pentru fiecare zi de concediu nefolosit, calculat în funcție de adaosuri, sporuri, suplimente și indemnizații stabilite conform actelor normative în vigoare”*.

Totodată, cu referire la art.XI alin.(3) din proiect care stabilește că zilele de concediu de odihnă anual acumulate/nefolosite până la data de 01.03.2024, data intrării în vigoare a legii, vor fi utilizate până la data de 01.01.2030. Această dispoziție impune salariatul, deși indirect, să utilizeze zilele de concediu, indiferent de motivele justificative care pot apărea și de motivul pentru care până la acea dată nu va fi posibilă utilizarea acestora. În acest caz, acest fapt determină încălcarea dreptului salariatului de a beneficia de o indemnizație la încetarea contractului în cazul în care nu și-a folosit concediul (art.118 alin.(5), art.119 Codul muncii), deoarece acestea se vor considera stinse la data de 01.01.2030.

Recomandări:

Prin urmare, se recomandă reconsiderarea normelor propuse la art.II, art.XI alin.(3) și identificarea unui mecanism viabil de responsabilizare a angajatorului, cât și a salariatului în ceea ce privește acordarea și utilizarea concediilor de odihnă anuale.

În context, la art.II pct.1 cu referire norma propusă la alin.(4/1) din art.118 se recomandă de a substitui textul „Zilele concediului de odihnă anual nefolosite după expirarea termenului indicat se consideră stinse.” cu textul „La cererea salariatului, se compensează în mărimea salariului mediu pentru fiecare zi de concediu nefolosit, calculat în funcție de adaosuri, sporuri, suplimente și indemnizații stabilite conform actelor normative în vigoare.”

Iar, la pct.2 din art.II textul „, în condițiile alin.(4/1)” se va substitui cu textul „sau situațiilor în care zilele de concediu de odihnă anual nu sunt utilizate în termen de 2 ani prevăzut la alin.(4/1)”.

La art.XI, se recomandă reformularea alin.(3) și se propune următorul cuprins: „(3) Zilele concediului de odihnă anual nefolosite până la data de 01 ianuarie 2024, nu fac obiectul prezentelor modificări și nu pot fi stinse în nici un mod prin defavorizarea angajatului, decât prin metodele prevăzute de prezentul cod”. Or, art. 73 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative stabilește că, actul normativ produce efecte doar cât este în vigoare și, de regulă, nu poate fi retroactiv sau ultraactiv, iar au efect retroactiv doar actele normative prin care se stabilesc sancțiuni mai blânde.

Factori de risc:

- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Derogări neîntemeiate de la exercitarea drepturilor/obligațiilor
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

- 2 -

Art.III pct.5 lit.a) potrivit proiectului de lege

Art.III - Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public [...] se modifică după cum urmează: [...]

5. La articolul 8:

a) alineatul (2) litera c) se completează cu următoarea sintagmă *“din subordinea Guvernului, și adjunct al conducătorului autorității administrative din subordinea ministerului, cu excepția cazurilor expres prevăzute de lege;”*

Obiecții:

Astfel, examinînd norma precitată, se stabilește că aceasta va genera ambiguități la aplicare în ceea ce privește denumirea funcției publice de conducere de nivel superior a autorității administrative din subordinea Guvernului.

În acest sens, prin integrarea textului propus cu redacția în vigoare a art.8 alin.(2) lit.c) din Legea nr. 158/2008, se poate observa că una din funcții publice de conducere de nivel superior este denumită ca fiind *“adjunct al conducătorului autorității administrative din subordinea Guvernului”*. Această situație poate genera confuzii în aplicare în ceea ce privește denumirea acestei funcții, deoarece aceasta este numită în contradicție cu Legea nr.98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate, care face referire la *“alte autorități administrative centrale din subordinea Guvernului”*, și nu la *“autorități administrative din subordinea Guvernului”*, așa cum este prezentat în proiect.

Pericolul acestui factor de risc constă în utilizarea neuniformă a terminologiei, ceea ce poate duce la interpretări greșite ale sensului normei. Mai exact, există riscul de a trata același fenomen ca fiind diferit din

cauza confuziei create de denumirea sa în moduri diferite.

Recomandări:

Se recomandă reformularea modificărilor propuse la art.8 alin.(2) lit.c) și se propune următorul cuprins pentru pct.5 lit.a) din proiect:

„a) la alineatul (2) litera c), textul „*adjunct al conducătorului autorității administrative;*” se substituie cu textul „*adjunct al conducătorului al altei autorități administrative centrale din subordinea Guvernului, și adjunct al conducătorului autorității administrative din subordinea ministerului, cu excepția cazurilor expres prevăzute de lege;*”

Factori de risc:

- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

- 3 -

Art.III pct.15 lit.a) potrivit proiectului de lege

Art.III - Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public [...] se modifică după cum urmează: [...]

15. La articolul 25:

a) la alineatul (1) litera c) textul *“în proiecte de dezvoltare în domeniul de competență în cadrul autorității în care este angajat”* se substituie cu textul *„în proiecte de dezvoltare finanțate integral din surse externe nerambursabile/rambursabile în cadrul unității bugetare în care este angajat, în condițiile stabilite la art.20 din Legea nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar”*.

Obiecții:

Cu referire la modificarea propusă de proiect pentru art.25 din Legea nr.158/2008, aceasta nu corespunde rigorilor de tehnică legislativă, iar ca urmare va crea situații confuze la aplicare în ceea ce privește integrarea textului propus în textul Legii nr.158/2008.

Prin urmare, prin examinarea redacției actuale a alin.(1) al art.25 din legea respectivă, se poate observa că acesta nu este structurat pe litere și nici textul propus pentru substituie nu se regăsește în cuprinsul acestuia, toate aceste aspecte fiind regăsite în alin.(2) al aceluiași articol. În vederea clarificării, se citează prevederile art.25 alin.(1) din lege care prevede că, *„Calitatea de funcționar public este incompatibilă cu orice altă funcție publică decât cea în care a fost numit.”*

Recomandări:

Se recomandă substituirea cifrei „1” cu cifra „2”.

Factori de risc:

- Norme de trimitere defectuoase

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.III pct.19 lit.b) potrivit proiectului de lege

Art.III - Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public [...] se modifică după cum urmează: [...]

19. La articolul 30: [...]

b) alineatul (6) va avea următorul cuprins:

„(6) Actul administrativ de numire și fișa postului se aduc la cunoștința funcționarului public sub semnătură și se plasează în dosarul personal al acestuia. O copie de pe actul administrativ de numire și de pe fișa postului se transmit funcționarului public și conducătorului ierarhic superior al acestuia.”

Obiecții:

Norma analizată este formulată confuz cu referire la termenul în care se aduce la cunoștința funcționarului public a actului administrativ și fișei postului.

Expresia utilizată în proiect de genul „*Actul administrativ de numire și fișa postului se aduc la cunoștința funcționarului public sub semnătură și se plasează în dosarul personal al acestuia*” are un sens prea larg și nu exprimă cu exactitate termenul în care se aduce la cunoștința funcționarului a actelor menționate. Lipsa unor termene clare va acorda persoanelor responsabile competența de a institui și stabili/prelungi termenele fără careva restricții sau obligații de a oferi o justificare clară pentru asemenea prelungiri.

La aplicare, aceste deficiențe vor spori considerabil coruptibilitatea prevederilor, persoanelor responsabile de aplicare a procedurii respective.

Recomandări:

Stabilirea unui termen concret în care se aduce la cunoștința funcționarului public actul administrativ de numire și fișa postului.

Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

Riscuri de corupție:

- Generale
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

Art.III pct.25 potrivit proiectului de lege

Art.III - Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public [...] se modifică după cum urmează: [...]

25.Articolul 42 alineatul (1) va avea următorul cuprins:

„(1) Funcționarului public i se poate acorda, la cererea motivată, ajutor material în vederea soluționării problemelor de sănătate, sociale și de trai, în condițiile legii, achitat din contul economiei mijloacelor alocate pe anul respectiv.

Modul de acordare a ajutorului material este reglementat de autoritatea publică prin act normativ intern.”

Obiecții:

Analizând modificările propuse la art.42 din Legea nr.158/2008, se atestă că acestea nu înlătură deficiențele apărute la aplicare în ce privește garanțiile sociale ale angajaților Centrului Național Anticorupție.

Astfel, apreciind prin prisma art.4 din Legea nr.158/2008, garanțiile sociale prevăzute de art.42 se aplică inclusiv funcționarilor publici cu statut special în partea care nu este reglementată prin legi speciale. Se

precizează că în prezent, angajații Centrului Național Anticorupție nu beneficiază de indemnizația unică în proporție de 15% din salariul de bază, determinat conform clasei de salarizare la momentul depunerii cererii, în cazul în care încetează raporturile de serviciu.

Conform art.35 din Legea nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, colaboratorul primește o indemnizație unică pentru vechime în muncă în cadrul Centrului, doar în cazul eliberării din serviciu în temeiul art.34 alin.(2) lit.b), g) ((b) pentru limită de vârstă; g) în cazul incapacității de îndeplinire a atribuțiilor constatate prin examen medical de specialitate) sau în cazul pensionării.

Prin urmare, există o anumită ambiguitate în ceea ce privește luarea în considerare a perioadei de activitate lucrată efectiv în serviciul public cu statut special în cazul eliberării sau transferului din funcția publică. Este incert dacă această perioadă va fi inclusă în calculul total al serviciului public, chiar dacă persoana vizată nu a beneficiat de indemnizație la eliberarea din serviciu.

Recomandări:

Având în vedere cele menționate, se recomandă completarea pct.27 cu prevederi care modifică alin.(3) din art.42 și se propune completarea textului „beneficiază, pentru fiecare an complet de vechime în serviciul public” cu textul „și în funcție publică cu statut special (în cazul în care nu a beneficiat de indemnizație în cazul eliberării din serviciu)”.

În același context, se recomandă completarea prevederilor art.41 alin.(1/1) cu prevederi ce vizează includerea în vechimea în serviciul public a perioadelor exercitării funcției publice cu statut special (în cazul în care persoana nu a beneficiat de pensie, inclusiv pentru limită de vârstă/incapacitate de îndeplinire a atribuțiilor constatate prin examen medical de specialitate).

Factori de risc:

- Lacună de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

- 6 -

Art.III pct.37, 38 potrivit proiectului de lege

Art.III - Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public [...] se modifică după cum urmează: [...]

37. Articolul 60 se completează cu alineatul (21) cu următorul cuprins:

„(21) Funcționarul public căruia i s-a aplicat sancțiune disciplinară prevăzută la art. 58 lit. h) poate fi restabilit în funcția și/sau în gradul de calificare anterior deținute la decizia conducătorului autorității publice, dar nu mai devreme de 6 luni de la aplicarea sancțiunii disciplinare.”

38.Articolul 63:

a) alineatul (4) va avea următorul cuprins:

„(4) În cazurile prevăzute la alin.(1) lit.c) și d), în perioada de preaviz, dacă în cadrul autorității publice există funcție publică vacantă sau temporar vacantă, la decizia conducătorului autorității publice, funcționarul public care îndeplinește cerințele specifice prevăzute în fișa postului aferentă funcției publice respective poate fi transferat sau promovat în această funcție.”.

Obiecții:

Astfel, utilizarea în textul normelor citate a expresiei „poate fi” constituie o modalitate coruptibilă de determinare a competențelor urmare a reglementării atribuțiilor agenților publici/entităților publice. Coruptibilitatea acestui element rezidă în discreția acestora, care apare în cazul utilizării unor asemenea determinări permissive ale competențelor lor, care urmau a fi stabilite de o manieră imperativă. Această discreție poate fi folosită în mod abuziv de către angajator pentru a nu-și executa obligațiile sale legale de restabilire/transfer/promovare a funcționarului public în funcție și/sau restabilire în gradul de calificare tocmai în virtutea caracterului permisiv al formulării competențelor sale, iar riscul de coruptibilitate a

acestor norme crește în cazul în care lipsesc criteriile pentru a stabili în ce cazuri angajatorul „este în drept” sau „poate” și în ce cazuri este în drept și poate să nu-și realizeze competențele. Potrivit art.89 alin.(1) din Codul muncii, „Salariatul transferat nelegitim la o altă muncă sau eliberat nelegitim din serviciu poate fi restabilit la locul de muncă prin negocieri directe cu angajatorul, iar în caz de litigiu - prin hotărâre a instanței de judecată.”

În speță, aplicarea prevederilor propuse, determină precondiții pentru admiterea favoritismului de către persoana publică cu funcție de răspundere, inclusiv în contextul unor eventuale presiuni/influențe exercitate asupra acesteia de către persoanele care au/susțin că au influență asupra acesteia.

În subsidiar, cu referire la instituția transferului, Codul muncii stabilește că transferarea salariatului la o altă muncă permanentă sau pe o perioadă de până la o lună în cadrul aceleiași unități, cu posibilitatea prelungirii acestui termen până la un an, cu modificarea contractului individual de muncă, potrivit art. 74 din Codul muncii, se permite numai cu acordul scris al părților.

Recomandări:

În vederea asigurării coerenței, stabilității și predictibilității normelor juridice prevăzute de art.3 alin.(1) lit.c) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, se recomandă revizuirea/excluderea cuvântului „poate”, astfel încât să fie excluse oportunitățile de manifestare a comportamentului discreționar de către responsabilii de aplicare a acestei norme.

Iar, la final la alin.(4) din art.63 de completat cu textul „cu acordul acestuia”.

Factori de risc:

- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

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

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către Cancelaria de Stat și are drept scop integrarea abordărilor moderne în sistemul național privind managementul funcției publice și al funcționarilor publici, bazate pe standardele europene și experiența țărilor OECD; digitalizarea proceselor operaționale aferente managementului funcției publice; sporirea calității managementului de nivel superior; dezvoltarea sistemului de accesare și evoluție în carieră a funcționarilor publici, inclusiv crearea rezervei de resurse umane în administrația publică și profesionalizarea funcționarilor publici în contextul realizării optime a sarcinilor în procesul aderării țării noastre la Uniunea Europeană.

Reieșind din argumentele expuse de autor în nota informativă, proiectul promovează interesul public privind îmbunătățirea managementului funcției publice.

Însă, proiectul riscă să aducă atingere dreptului constituțional la concediu de odihnă anual, având un impact negativ asupra dreptului angajatului la acest concediu, care este un element indispensabil al dreptului său la muncă și, în consecință, afectează buna funcționare a autorității în cazul în care există funcții vacante persistente și fluctuații de personal etc.

De asemenea, nota informativă nu cuprinde o analiză corespunzătoare și complexă care să includă

evaluarea tuturor deficiențelor și identificarea obiectivelor/soluțiilor clare și raționale sub toate aspectele, privind impactul modificărilor propuse de proiect și dacă acestea nu vor duce la restrângerea dreptului constituțional la concediu de odihnă anual, precum este garantat de art.43 alin.(2) din Constituția Republicii Moldova.

La fel, autorul nu prezintă argumente suficiente în ce privește existența mijloacelor financiare necesare în bugetul de stat or va fi necesară alocarea de resurse financiare suplimentare ca urmare a transformării funcției publice de conducere de conducător al autorității administrative din subordinea ministerului în funcție de demnitate publică și a funcției publice de conducere de adjunct al conducătorului autorității administrative din subordinea ministerului în funcție de conducere de nivel superior, precum și pentru instituirea cabinetului secretarului general al Aparatului Președintelui Republicii Moldova, secretarului general al Parlamentului Republicii Moldova, secretarului general al Guvernului, președintelui Curții Constituționale. În lipsa unei argumentări economico-financiare pertinente, reglementările propuse nu vor avea finalitatea scontată a scopului propus de proiect.

În subsidiar, se sugerează revizuirea proiectului de decizie în conformitate cu obiecțiile și recomandările prezentate în raportul de expertiză anticorupție.

18.01.2024

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Xenia VAMEȘ , Inspector principal

Digitally signed by Vameș Xenia
Date: 2024.01.18 07:50:16 EET
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova





CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



NATIONAL ANTICORRUPTION
CENTRE OF THE REPUBLIC OF
MOLDOVA



Adresa: MD-2004, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198, mun. Chișinău, Republica Moldova
tel. (+373) 22-25-72-94, email: secretariat@cna.md

Nr. 06/2/19107 din 29.11.2023

La nr.18-69-11896 din 13.11.2023

Cancelaria de Stat

Prin prezenta, cu referire la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (privind actualizarea cadrului normativ aferent funcției publice) (număr unic 995/CS/2023), în limitele competențelor funcționale, comunicăm următoarele.

1. Articolul I potrivit proiectului – art.118 din Codul muncii, art.VIII pct.3.

Ca urmare, reglementările propuse prin proiectul de lege menționat referitor la instituirea mecanismului de descurajare a acumulării concediilor de odihnă anuale nefolosite sunt excesive și abuzive, având un impact negativ asupra dreptului angajatului la odihnă, care este un element indispensabil al dreptului său la muncă și, în consecință, afectează buna funcționare a autorității în cazul în care există funcții vacante persistente și fluctuații de personal etc. Conform prevederilor art.112 alin.(2) din Codul muncii „*Dreptul la concediu de odihnă anual nu poate fi obiectul vreunei cesiuni, renunțări sau limitări. Orice înțelegere prin care se renunță, total sau parțial, la acest drept este nulă*”.

Argumentul autorului prezentat în nota informativă precum că, „[...] *recomandările Curții de Conturi subliniază necesitatea de a interveni sistemic, pe de o parte, cu măsuri de încurajare a utilizării zilelor nefolosite de concediu anual de odihnă, pe de altă parte, și cu măsuri de descurajare a acestei practici. Această practică negativă presupune în lanț costuri administrative sporite și presiune pe bugetul de stat.*” nu justifică pe deplin modificările propuse pentru art.118 din Codul muncii, deoarece nu a fost prezentată o analiză corespunzătoare și complexă care să includă evaluarea tuturor deficiențelor și identificarea obiectivelor/soluțiilor clare și raționale și dacă prevederile propuse nu încalcă standardele internaționale în domeniul muncii, ratificate de Republica Moldova.

În acest context, în formula propusă de proiect, există riscul ca angajatorul să interpreteze norma într-un mod arbitrar, iar în lipsa unor proceduri administrative transparente să refuze acordarea concediului de odihnă anual salariatului în funcție de interesele sau scopurile urmărite, ceea ce poate duce la considerarea acestuia ca fiind stins în legătură cu expirarea termenului de 2 ani.

Formularea utilizată de proiect „ *motive imputabile acestuia*” este ambiguă și neclară și astfel permite angajatorului să interpreteze norma într-un mod abuziv și discreționar. Această noțiune este generală, putând include situații care depășesc cu mult responsabilitatea salariatului în ceea ce privește zilele de concediu de odihnă nefolosite pe parcursul unui an. În fiecare caz, trebuie să se demonstreze vinovăția salariatului.

Respectiv, este imperativ să se prevadă în mod clar cazurile/situațiile/motivele imputabile salariatului. Având în vedere fluctuația actuală a personalului, volumul mare de sarcini și existența a 66 de funcții vacante în Centrul Național Anticorupție, este important să se evite situația în care personalul instituției nu poate utiliza în totalitate zilele de concediu. În caz contrar, angajatorul se va face responsabil pentru neacordarea concediului de odihnă anual, ceea ce ar putea afecta buna funcționare a autorității, pe de o parte, în cazul utilizării depline a concediului, iar pe de altă parte, ar putea genera litigii în instanța de judecată competentă pentru recuperarea prejudiciilor cauzate de neacordare a concediilor de odihnă anuale din vina angajatorului. În aceste condiții, adică după data de 01.01.2024, se impune reglementarea obligatorie a modului de compensare a concediului respectiv, la cererea angajatului, în cazul imposibilității obiective de utilizare/acordare a acestuia.

În vederea responsabilizării atât a angajatorului, cât și a salariatului în ceea ce privește acordarea și utilizarea concediilor de odihnă anuale, inclusiv pentru a garanta dreptul la concediu de odihnă, conform art.43 alin.(2) din Constituția Republicii Moldova și art.113 Codul muncii al Republicii Moldova, se impune reglementarea unor măsuri compensatorii care vor fi implementate de către angajator pentru zilele de concediu de odihnă anual nefolosite după expirarea termenului de 2 ani. Or, în cazul în care angajatorul cunoaște că salariatul nu a utilizat zilele din concediu de odihnă, acesta va informa salariatul în mod clar și în timp util cu privire la drepturile sale la concediu, astfel încât să se evite necesitatea de a compensa aceste zile la expirarea termenului menționat.

În plus, compensarea de către angajator a zilelor de concediu de odihnă anual nefolosite reprezintă o modalitate de motivare pentru a asigura respectarea programării concediilor de odihnă stabilite conform art.116 din Codul muncii. De asemenea, această măsură are ca scop descurajarea acumulării concediilor nefolosite prin aprobarea documentelor interne care să garanteze dreptul la concediul anual de odihnă conform graficului stabilit. În acest sens, la calculul compensației, să se ia în considerare concediul de odihnă anual convenit în raport cu perioada în care salariatul nu a beneficiat de acest drept.

Mai mult decât atât, o asemenea garanție juridică este prevăzută la art.50 alin. (6) din Legea nr.170/2007 privind statutul ofițerului de informații și securitate, care stabilește că *„Concediul de odihnă anual și concediile suplimentare nefolosite pot fi reportate pe anul următor, dar nu mai mult de 2 ani consecutivi, sau, la cererea ofițerului de informații, se compensează în mărimea salariului mediu pentru fiecare zi de concediu nefolosit, calculat în funcție de adaosuri, sporuri, suplimente și indemnizații stabilite conform actelor normative în vigoare”*.

Prin urmare, se recomandă de a substitui textul *„se consideră stinse în cazul în care salariatul nu a beneficiat de concediul respectiv din motive imputabile acestuia”* cu textul *„la cererea salariatului, se compensează în mărimea salariului mediu pentru fiecare zi de concediu nefolosit, calculat în funcție de adaosuri, sporuri, suplimente și indemnizații stabilite conform actelor normative în vigoare conform actelor normative în vigoare.”*

Ca rezultat, alin.(5) al art.118 din Codul muncii, se propune a fi completat cu textul „sau situațiilor în care zilele de concediu de odihnă anual nu sunt utilizate în termen de 2 ani prevăzut la alin.(4/1)”.

Totodată, deși pct.3 din art.VIII stabilește data de 01.01.2024, momentul în care începe a curge termenul de 2 ani prevăzut la art.I din proiect, nu se reglementează exhaustiv situația juridică a concediilor anuale nefolosite și acumulate până la data respectivă, modalitatea de excludere a restanțelor respective prin reglementarea posibilității de compensare a concediului respectiv, la cererea angajatului, or potrivit art.118 alin. (5) din Codul muncii, „Nu se admite înlocuirea concediului de odihnă anual nefolosit printr-o compensație în bani, cu excepția cazurilor de încetare a contractului individual de muncă al salariatului care nu și-a folosit concediul, cu excepțiile prevăzute la art. 119 din același cod, unde o asemenea prevedere nu există.

În acest sens, se propune completarea cu textul „Zilele concediului de odihnă anual nefolosite până la data de 01 ianuarie 2024, nu fac obiectul prezentelor modificări și nu pot fi stinse în nici un mod prin defavorizarea angajatului, decât prin metodele prevăzute de prezentul cod”. Potrivit art.73 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, actul normativ produce efecte doar cât este în vigoare și, de regulă, nu poate fi retroactiv sau ultraactiv, iar au efect retroactiv doar actele normative prin care se stabilesc sancțiuni mai blânde.

2. Articolul II potrivit proiectului – Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public:

a) La pct.18, după o analiză a redacției actuale a art.27 alin.(2) din Legea menționată, se poate constata că prevederile acestuia nu stabilesc o condiție obligatorie pe care trebuie să o întrunească persoana care dorește să candideze la o funcție publică, și anume integritatea profesională.

Una din măsurile de control al integrității în sectorul public reprezintă, potrivit cadrului legal național și, în special, a Legii integrității nr.82/2017, angajarea și promovarea agenților publici în bază de merit și integritate profesională.

Art.11 alin.(1) lit.e) din Legea integrității nr.82/25.05.2017, stabilește că "Recrutarea și promovarea agenților în cadrul entității publice se efectuează prin concurs public, conform criteriilor transparente și obiective de selectare în bază de merit, calificare profesională, capacitate, competență și integritate profesională, fără a admite favorizarea intereselor private și a oricăror forme de discriminare pe motiv de sex, rasă, limbă, religie, opinii politice sau orice altă opinie, origine națională sau socială, altor forme de discriminare, în conformitate cu prevederile legislației speciale care reglementează activitatea diferitor categorii de entități și agenți publici".

Totodată, Curtea Constituțională, prin Hotărârea nr.7 din 16.04.2015 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr.325 din 23 decembrie 2013 privind testarea integrității profesionale a invocat la pct.181 că „[...] testarea integrității profesionale poate fi aplicată tuturor categoriilor profesionale de agenți publici. Nici o categorie profesională nu este, prin natura sa, exclusă de la testarea integrității profesionale”.

Conform art.29 alin.(7) din Legea nr.82/2017 „Cazierul privind integritatea profesională a agenților publici asigură evidența rezultatelor testării integrității profesionale, necesare în cadrul procedurilor de angajare în entitățile publice”.

Prin urmare, pentru a asigura numirea în funcție publică a unei persoane integre, se propune următorul cuprins pentru pct.18 din art.II potrivit proiectului:

„18. Articolul 27 alineatul (1):

- la litera g) textul „f)” se substituie cu textul „d)”;

- se completează cu lit.h) cu următorul cuprins: „h) „în ultimii 5 ani, în cazierul privind integritatea profesională, nu are înscrieri cu privire la rezultatul negativ al testului de integritate profesională pentru încălcarea obligației prevăzute la art.7 alin.(2) lit.a) din Legea nr.325 din 23 decembrie 2013 privind evaluarea integrității instituționale.”

b) Potrivit pct.22 lit.d), se prevede opțiunea de prelungire a perioadei de probă cu 3 luni, la decizia conducătorului direct al funcționarului public debutant. Considerăm că varianta propusă de proiect permite șefului direct al funcționarului public debutant să decidă discreționar dacă perioada de probă se va prelungi sau nu cu 3 luni, în funcție de scopul/interesul urmărit, ceea ce poate fi un risc pentru transparența și obiectivitatea procesului respectiv.

Astfel, se recomandă autorului de a analiza suplimentar normele date, astfel încât să se prevadă în mod expres situațiile în care perioada de probă poate fi prelungită cu 3 luni.

c) La pct.23 lit.b), norma propusă pentru art.34 alin.(5) din lege este formulată de o manieră imprecisă, în ceea ce privește evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public. Prin urmare, proiectul stabilește că cel mult 75% din funcționari publici, la nivel de autoritate publică, vor fi evaluați cu unul din calificativele de evaluare „bine” și „foarte bine”, pentru fiecare perioadă evaluată.

În acest sens, nota informativă nu conține argumente relevante care să justifice necesitatea stabilirii unui anumit procent de evaluare a funcționarilor publici cu unul din calificativele menționate, nefiind explicate în mod clar raționamentele autorului în această privință și nici nu se precizează cum se va proceda în privința celor 25% din funcționari publici care la fel au obținut rezultate bune și îndeplinesc cerințele pentru a fi evaluați cu calificativele „bine” sau „foarte bine”.

În varianta propusă de proiect, se instituie prevederi discriminatorii, exprimate prin aplicarea unei abordări diferite față de funcționarii publici care au obținut calificativul „bine” sau „foarte bine”, dar nu se încadrează în procentul de 75%. În plus, există riscul ca unii funcționari publici să recurgă la metode coruptibile, prin oferirea de remunerații ilicite factorilor de decizie, pentru a se „proteja” de consecințele semnificative pe care aceste discreții le pot avea asupra lor, cu scopul de a se încadra în procentul de 75%.

Potrivit Legii integrității nr.82/2017, climatul de integritate instituțională se cultivă prin realizarea unui șir de măsuri, una din ele fiind promovarea agenților publici în bază de merit și integritate profesională.

La fel se citează și Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției, adoptată la New York la 31 octombrie 2003 și semnată de Republica Moldova la 28 septembrie 2004, care la art.7 pct.1 lit.a) prevede că, „Fiecare stat parte se străduiește,

dacă este cazul și conform principiilor fundamentale ale sistemului său juridic, să adopte, să mențină și să consolideze sisteme de recrutare, de angajare, de încurajare a fidelității, de promovare și de pensionare a funcționarilor [...], care se bazează pe principiile de eficiență și de transparență și la criterii obiective precum meritul, echitatea și aptitudinea”.

Respectiv, pentru a nu admite situații discriminatorii, precum și pentru a asigura promovarea în continuare a unei atitudini intolerante față de corupție, se recomandă excluderea de la pct.23 al art.II din proiect a literei b) – modificările propuse pentru alin.(5) din art.34.

d) *La pct.27*, apreciind prin prisma art.4 din Legea nr.158/2008, garanțiile sociale prevăzute de art.42 se aplică inclusiv funcționarilor publici cu statut special în partea care nu este reglementată prin legi speciale. Se precizează că în prezent, angajații Centrului Național Anticorupție nu beneficiază de indemnizația unică în proporție de 15% din salariul de bază, determinat conform clasei de salarizare la momentul depunerii cererii, în cazul în care încetează raporturilor de serviciu.

Conform art.35 din Legea nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, colaboratorul primește o indemnizație unică pentru vechime în muncă în cadrul Centrului, doar în cazul eliberării din serviciu în temeiul art.34 alin.(2) lit.b), g) ((b) pentru limită de vârstă; g) în cazul incapacității de îndeplinire a atribuțiilor constatate prin examen medical de specialitate) sau în cazul pensionării.

Prin urmare, există o anumită ambiguitate în ceea ce privește luarea în considerare a perioadei de activitate lucrată efectiv în serviciul public cu statut special în cazul eliberării sau transferului din funcția publică. Este incert dacă această perioadă va fi inclusă în calculul total al serviciului public, chiar dacă persoana vizată nu a beneficiat de indemnizație la eliberarea din serviciu.

Având în vedere cele menționate, se recomandă completarea pct.27 cu prevederi care modifică alin.(3) din art.42 și se propune completarea textului „*beneficiază, pentru fiecare an complet de vechime în serviciul public*” cu textul „*și în funcție publică cu statut special (în cazul în care nu a beneficiat de indemnizație în cazul eliberării din serviciu)*”.

În același context, se recomandă completarea prevederilor art.41 alin.(1/1) cu prevederi ce vizează includerea în vechimea în serviciul public a perioadelor exercitării funcției publice cu statut special (în cazul în care persoana nu a beneficiat de pensie, inclusiv pentru limită de vârstă/incapacitate de îndeplinire a atribuțiilor constatate prin examen medical de specialitate).

e) *La pct.37*, utilizarea în textul normei a expresie „*poate fi*” constituie o modalitate coruptibilă de determinare a competențelor urmare a reglementării atribuțiilor agenților publici/entităților publice. Coruptibilitatea acestui element rezidă în discreția acestora, care apare în cazul utilizării unor asemenea determinări permissive ale competențelor lor, care urmau a fi stabilite de o manieră imperativă. Această discreție poate fi folosită în mod abuziv de către agentul public pentru a nu-și executa obligațiile sale legale tocmai în virtutea caracterului permisiv al formulării competențelor sale, iar riscul de coruptibilitate a acestor norme crește în cazul în care lipsesc criterii pentru a stabili în ce cazuri agentul public „*este în drept*” sau „*poate*” și în ce cazuri este în drept și poate să nu-și realizeze competențele.

În speță, aplicarea prevederilor propuse, determină precondiții pentru admiterea favoritismului de către persoana publică cu funcție de răspundere, inclusiv în contextul unor eventuale presiuni/influențe exercitate asupra acesteia de către persoanele care au/susțin că au influență asupra acesteia. Se recomandă de a substitui textul „*poate fi*” cu cuvântul „*este*”, iar la final de completat cu textul „*cu acordul acestuia*”.

În cele din urmă, apreciind proiectul prin prisma prevederilor art.25 alin.(1), alin.(3) lit.a), art.28 alin.(4) din Legea integrității nr.82/2017 și ținând cont de faptul că proiectul propus pentru expertiza anticorupție, nu este însoțit de avizele instituțiilor implicate în procesul de avizare/sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, fapt ce presupune că ulterior redacția acestuia poate suferi modificări și completări, solicităm condescendent expedierea în adresa Centrului Național Anticorupție a proiectului definitivat, pentru efectuarea expertizei anticorupție.

Director

Digitally signed by Pînzari Alexandr
Date: 2023.11.29 18:19:28 EET
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Alexandr PÎNZARI