



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

*Nr. 06/2-3357 din 20.06 2017*

*La nr. 02/787 din 26 mai 2017*

**Ministerul Muncii, Protecției Sociale  
și Familiei**

Prin prezenta, Vă comunicăm că retragem Raportul de expertiză anticorupție cu nr. ELO17/4199 din 09.06.2017, remis prin scrisoarea nr. 06/2-3357 din 09.06.2017 și vă remitem atașat un nou Raport de expertiză anticorupție asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea Codului muncii nr. 154-XV din 28 martie 2003.

*Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 file.*

**Director adjunct**

**Cristina ȚARNĂ**



## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr.ELO17/4199 din 20.06.2017**

### **la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Codului muncii nr.154-XV din 28 martie 2003**

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780/2001 privind actele legislative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție, aprobate prin Ordinul nr.179 din 17 noiembrie 2016 a directorului Centrului Național Anticorupție.

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

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

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

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

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

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

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

Proiectul legii și nota informativă la acesta au fost plasate pentru consultare publică pe pagina web a Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei [www.mmpsf.gov.md](http://www.mmpsf.gov.md) și pe portalul informativ [www.particip.gov.md](http://www.particip.gov.md) la data de 14.04.2017, fiind respectat termenul legal de 10 zile lucrătoare

pentru ca părțile interesate să-și prezinte recomandările, obiecțiile și propunerilor pe marginea acestuia.

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

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

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

În cadrul notei informative autorul nu stabilește scopul proiectului însă enumără efectele acestuia: „a) perfecționarea legislației muncii în vigoare; b) flexibilitatea legislației muncii în vigoare și aducerea acesteia în concordanță cu cerințele moderne ale economiei de piață; c) excluderea protecționismului față de unele categorii de salariați; d) reducerea poverii administrative și financiare asupra angajatorilor; e) asigurarea respectării drepturilor și intereselor legitime ale ambelor părți a raporturilor de muncă.”

Analizând normele elaborate se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde prevederilor nemijlocite ale proiectului.

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

În cadrul notei informative autorul proiectului stabilește că modificările vor diminua povara administrativă asupra angajatorilor, va susține mediul de afaceri și va îmbunătăți climatul investițional în Republica Moldova.

În urma expertizei se constată că prevederile proiectului promovează interesele angajatorilor privați de a beneficia de reglementări care le acordă prerogative sporite în ceea ce privește stabilirea condițiilor de muncă, normele de muncă, cuantumurile de tarifare, ajutorul material acordat angajaților, concedierea angajaților ș.a., fără a ține cont de contractele colective de muncă.

De asemenea, unele prevederi ale proiectului contravin interesului public, care constă în asigurarea condițiilor satisfăcătoare de muncă și asigurarea dreptului la asistență și protecție socială ale angajaților, deoarece încurajează fenomenele de „muncă la negru” și „salarii în plic”.

### I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

**I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.** În conformitate cu art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, proiectele de acte legislative sunt însoțite de *”nota informativă care include:*  
*a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;*  
*b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;*  
*c) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.”*

Se constată caracterul superficial al notei informative care stabilește doar principalele prevederi ale proiectului cu evidențierea elementelor noi aduse în legislația națională, precum și finalitățile urmărite (în opinia autorului).

Astfel, având în vedere caracterul și gradul de restrângere a unor drepturi ale salariaților, autorul nu aduce suficiente argumente și nu justifică pe deplin necesitatea elaborării și promovării a unor norme din proiect (ex. excluderea registrului de evidență a contractelor individuale de muncă), nota de argumentare neîntrunind cerințele stabilite de art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative.

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

Nota informativă nu stabilește argumentarea economico-financiară, deși implicarea femeilor care cresc și educă copii cu vârsta între 4 și 6 ani în câmpul muncii aduce cu sine și riscuri ce țin de îmbolnăvirea copiilor și plata concediilor medicale.

## **II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului**

### **II.1. Limbajul proiectului**

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

*c) se utilizează termeni adecvați [...] și de o largă circulație; [...]"*

*e) terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia; [...]"*

*g) se evită folosirea [...] cuvintelor și expresiilor [...] neutilizabile și/sau cu sens ambiguu;*

*h) se evită tautologiile juridice; [...]"*

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

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

În prevederile proiectului au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu prevederile Codului muncii, a se vedea mai detaliat capitolul III al prezentului raport.

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

În procesul de implementare a prevederilor proiectului, se va diminua importanța Inspectoratului de Stat al Muncii (inspecției teritoriale de muncă) și sindicatelor, ca apărători ai drepturilor angajatului.

### **II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi**

cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului aduc atingere dreptului la muncă și protecția muncii consacrat de art.43 din Constituția Republicii Moldova, a se vedea mai detaliat capitolul III al prezentului raport.

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

1.	<p>Pct.5</p> <p>5. La articolul 56 alineatul (3), din prima propoziție se exclud cuvintele „atribuindu-i-se un număr din registrul unității”.</p> <p><b>Obiecții:</b></p> <p>Prevederea exclude condiția atribuirii unui număr din registrul unității contractului individual de muncă semnat între salariat și angajator, fapt ce presupune că angajatorul nu este obligat să țină o evidență a contractelor individuale de muncă încheiate.</p> <p>Prin urmare, lipsa unei evidențe stricte a contractelor individuale de muncă încheiate, va favoriza/încuraja creșterea exponențială a fenomenului muncii nedeclarate (la negru), care, de altfel, va aduce cu sine încălcarea legislației muncii, securității și sănătății în muncă, precum și plata salariilor „în plic”, care aduce prejudicii materiale atât salariatului (pensii mici, lipsa protecției sociale, etc.), cât și bugetului statului, bugetului asigurărilor sociale de stat, precum și fondurilor de asigurare obligatorie de asistență medicală.</p> <p>Prin urmare, modificarea respectivă contravine prevederilor art.7<sup>1</sup> din Codul muncii care prevede interzicerea muncii nedeclarate, precum și art.43 din Constituția Republicii Moldova care stabilește că salariații au dreptul la protecția muncii, iar 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.</p> <p>O asemenea reglementare este lipsită de coerență dacă luăm în considerare motivele invocate de autorul proiectului în nota informativă, precum că se urmărește asigurarea respectării drepturilor și intereselor legitime ale ambelor părți a raporturilor de muncă.</p> <p>Efectul aplicării prevederii va fi tocmai contrariul celor afirmate de autori.</p> <p>Totodată, necesită de se a analiza foarte atent impactul politicii ce ține de reducerea poverii administrative și financiare asupra angajatorilor în coraport cu protecția salariaților, asigurarea securității și sănătății în muncă, lichidarea fenomenelor de „muncă la negru” și „salarii în plic”, ș.a.</p> <p>De asemenea, recomandăm autorului de a consulta practica României și legislația europeană, care conține reglementări clare ce ține de necesitatea instituirii unui registru de evidență a salariaților, care include obligatoriu informații cu referire la ordinea încheierii, modificării, suspendării sau încetării contractelor individuale de muncă.</p> <p>Existența unei evidențe stricte a salariaților și contractelor individuale de muncă încheiate de angajatori va contribui și la realizarea obiectivelor și atribuțiilor Inspectoratului de Stat al Muncii.</p>
	<p><b>Recomandarea:</b> Excluderea pct.5 din proiect.</p>
	<p><b>Factori de risc:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Formulare ambiguă care admite</li></ul>
	<p><b>Riscuri de corupție:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Generale</li></ul>

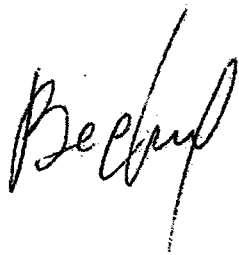
	<p>interpretări abuzive</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> <li>- utilizare a muncii nedeclarate</li> </ul> </li> </ul>
<p>2.</p>	<p>Pct.8</p> <p>8. Articolul 65 din Codul muncii va avea următorul cuprins:</p> <p>„Articolul 65. Perfectarea documentelor la angajare</p> <p>(1) În baza contractului individual de muncă negociat și semnat de părți, angajatorul <u>poate</u> emite un ordin (dispoziție, decizie, hotărâre) de angajare.</p> <p>(2) Ordinul (dispoziția, decizia, hotărârea) de angajare se aduce la cunoștința salariatului, sub semnătură, în termen de 3 zile lucrătoare de la data semnării de către părți a contractului individual de muncă. La cererea scrisă a salariatului, angajatorul este obligat să-i elibereze acestuia o copie a ordinului (dispoziției, deciziei, hotărârii), legalizată în modul stabilit, în termen de 3 zile lucrătoare.”</p> <p><b>Obiecții:</b></p> <p>Se constată o formulare ambiguă care permite interpretări abuzive și în cadrul căreia este stabilit un drept în loc de o obligație. Factorul de risc rezidă în discreția angajatorului de a utiliza formulările permissive ale competențelor lor după bunul plac, astfel încât să evite realizarea obligațiilor ce ar trebui să le revină.</p> <p>Deși alineatul unu prin utilizarea cuvântului „poate” acordă discreție angajatorului în emiterea sau nu a unui ordin (dispoziție, decizie, hotărâre) de angajare, totuși alineatul doi prevede că „Ordinul (dispoziția, decizia, hotărârea) de angajare se aduce la cunoștința salariatului, sub semnătură, în termen de 3 zile lucrătoare de la data semnării de către părți a contractului individual de muncă”. Prin urmare, există un conflict normativ intern, deoarece alineatul unu prevede discreția angajatorului în emiterea ordinului (dispoziție, decizie, hotărâre) de angajare, iar alineatul doi stabilește că emiterea acestui ordin are loc în toate cazurile fără careva excepții, fiind astfel, o regulă generală (obligație).</p> <p>Existența unor astfel de reglementări conflictuale, la aplicare, vor genera confuzii, interpretări multiple și condiții propice manifestărilor de corupție, acțiuni discreționare ale angajatorului, fapt ce va afecta interesul salariatului.</p> <p>Prevederea diminuează rigurozitatea și imperativitatea procedurii de angajare a salariatului ceea ce poate determina o creștere a fenomenului „muncii la negru”.</p> <p>Numărul contractului individual de muncă și registrul de evidență a contractelor respective constituie elemente de bază în determinarea valabilității sau legalității acestui act juridic. Art.65, împreună cu prevederile art.56 și 58 din Codul muncii nr.154/2003, stabilesc forma scrisă a contractului individual de muncă, atribuirea obligatorie a numărului acestuia în registrul de evidență al unității și însuși ținerea registrului respectiv, urmăresc scopul contracarării sau neadmiterii raporturilor de muncă nedeclarate.</p>	
<p><b>Recomandarea:</b></p> <p>Excluderea cuvântului „poate” de la alineatul unu.</p>		
<p><b>Factori de risc:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</li> <li>• Concurența normelor de drept</li> <li>• Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație</li> </ul>	<p><b>Riscuri de corupție:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Generale</li> <li>• Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> <li>- utilizare a muncii nedeclarate.</li> </ul> </li> </ul>	

#### IV. Concluzia expertizei

Proiectul supus expertizei a fost elaborat de către Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei cu respectarea rigorilor de transparență stabilite de Legea nr.238/2008 privind transparența în procesul decizional.

În general, prevederile proiectului sunt conforme interesului public, însă unele prevederi urmează a fi revizuite prin prisma recomandărilor înaintate, deoarece conțin formulări ambigui care permit interpretări abuzive și contravin Codului muncii, prin încurajarea utilizării muncii nedecarate („munca la negru”) cu toate consecințele acestui fenomen - „salariu în plic”, încălcarea drepturilor salariatului etc.

20 iunie 2017



Experți ai Direcției legislație și expertiză anticorupție:  
Elena Bedros, șef Direcție