



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



CPS 27

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

Nr. ^{06/2-} 2132 din 27.03 2020
La nr. 121 din 11 martie 2020

Parlamentul Republicii Moldova

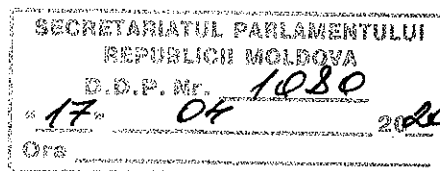
Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție la proiectul legii pentru modificarea Codului muncii al Republicii Moldova nr.154/2003 (inițiativa legislativă nr.121 din 11 martie 2020).

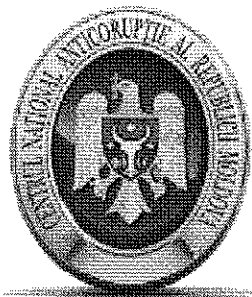
Anexă: 5 (cinci) file.

Director

Ruslan FLOCEA

Ex.: Vadim Curmei
Tel.: 022/257308





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6437 din 27.03.2020

la proiectul de lege pentru modificarea Codului muncii al Republicii Moldova nr.154/2003 (art.76, se completează cu art.80/2 - Suspendarea temporară a raporturilor de muncă în cazul suspendării temporare a procesului educațional)

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 Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este Deputați în Parlament, 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 privind 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 plasat pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În nota informativă anexată la proiect se menționează că „*proiectul de lege a fost elaborat în scopul reglementării procedurii de acordare a zilelor libere unuia dintre părinți pentru supravegherea copiilor, pe toată durata suspendării, în mod forțat, a procesului educațional în cazul condițiilor meteorologice nefavorabile sau a altor situații extreme ce au ca efect suspendarea procesului educațional în cadrul instituțiilor de învățământ, odată cu dispunerea de către autoritățile abilitate a unor măsuri speciale privind asigurarea securității, protecției vieții și sănătății populației*”.

În aceste condiții, autorul proiectului consideră că „*adoptarea proiectului de lege este o soluție pe fondul problemelor pentru unii părinți cauzate de închiderea totală a școlilor și grădinițelor în perioada începând cu 11 martie 2020 pentru a preveni răspândirea corona virusului și menținerea, în paralel, a unei surse de existență pentru angajații din sectorul public*”.

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

Deși proiectul la o primă analiză nu prejudiciază interesul public, totuși, o analiză minuțioasă a proiectului și a impactului în societate va permite menționarea faptului că acesta este elaborat în vederea aplicării doar angajaților din sectorul public, precum și nu este corelat cu politicile statului în domeniu.

Totodată, proiectul depășește cadrul legal care reglementează instituția suspendării contractului individual de muncă, în special în situația când suspendarea contractului individual de muncă se efectuează în circumstanțe ce nu depinde de voința părților.

Astfel, proiectul poate fi considerat că prejudiciază interesul public general prin elaborarea și promovarea unor norme doar pentru o anumită categorie de cetățeni - angajații din sectorul public, or, normele Codului muncii sunt obligatorii pentru toți cetățenii care au raporturi de muncă.

Pe de altă parte, normele proiectului diferă conceptual de instituția suspendării contractului individual de muncă în circumstanțe ce nu depind de voința părților, or, autorii proiectului propun ca această suspendare să fie efectuată la cererea unui părinte (sunt în drept de a avea zile libere).

La fel, un alt aspect ce nu este conform cadrului legal național este faptul că autorii propun ca aceste zile libere să fie achitate de angajator, or norma art.75 alin.(2) din Codul muncii prevede expres că

„Suspendarea contractului individual de muncă presupune suspendarea prestării muncii de către salariat și a plății drepturilor salariale (salariu, sporuri, alte plăți) de către angajator”.

În aceste condiții, concluzionăm prin a menționa că proiectul nu este corelat cu prevederile generale din Codul muncii, nu instituie norme care ar asigura echitatea socială, nu abordează uniform situațiile și soluțiile propuse.

În final, considerăm că proiectul urmează să fie reanalizat minuțios, iar autorii vor iniția discuții publice cu invitarea experților în domeniu, a reprezentanților societății civile și, nu în ultimul rând, a reprezentanților autorităților publice centrale cu competențe în domeniu pentru a evalua impactul normelor proiectului și a-l putea definitiva în vederea asigurării respectării interesului public general.

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”.*

Proiectul este însoțit de o notă informativă în care se menționează despre scopul proiectului, principalele prevederi și impactul acestuia în societate.

Cu toate acestea, deși scopul este unul nobil și, nu negăm necesitatea intervenției statului în promovarea unor politici ferme care să asigure evitarea unor impacte negative din punct de vedere social și economic în rândul populației, însă, toate propunerile normative trebuie să fie fundamentate juridic, să se armonizeze cu cadrul legal național, fără devieri și să fie aplicate uniform.

În acest sens, menționăm că autorul nu face o evaluare a impactului normelor în societate, or, după cum se poate observa, de prevederile proiectului vor beneficia doar cetățenii care sunt angajați în sectorul public. Aceasta înseamnă că autorul propune să reglementeze doar un segment al populației țării, ceea ce este inechitabil și nejustificat prin prisma faptului că prevederile Codului muncii sunt obligatorii „*erga omnes*” și urmează a fi aplicate fără nici o discriminare.

Totodată, în nota informativă autorul nu justifică de ce se propune o abatere de la conceptul de bază - suspendarea contractului individual de muncă în partea ce ține de acordarea dreptului de a solicita o astfel de suspendare, în timp ce art.76 din Codul muncii reglementează suspendarea contractului individual de muncă în circumstanțe ce nu depind de voința părților (prin proiect se atestă viceversa).

La fel, normele proiectului instituie o derogare nejustificată în partea ce ține de obligativitatea angajatorului de a achita mijloace financiare pe toată perioada suspendării contractului individual de muncă, or, potrivit normelor generale - Suspendarea contractului individual de muncă presupune

suspendarea prestării muncii de către salariat și a plății drepturilor salariale (salariu, sporuri, alte plăți) de către angajator.

În aceste condiții, proiectul nu este justificat pe deplin în nota informativă și urmează a fi reanalizat.

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”.

Deși în mod direct prevederile proiectului nu instituie careva obligațiuni financiare din bugetul de stat, totuși, ținând cont că prevederile reglementează doar o categorie de angajați - din sectorul public, constatăm că mijloace financiare vor fi necesare pentru a putea fi achitate pe toată perioada suspendării contractului individual de muncă.

În așa mod, deși contractul de muncă este suspendat, angajatorul va fi obligat să achite angajatului indemnizația respectivă din mijloacele acestuia.

Nota informativă urmează să fie completată cu o analiză a impactului financiar urmare a implementării prevederilor proiectului.

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, [...]"

Textul proiectului nu corespunde în mare parte tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice.

Astfel, textul proiectului nu este corelat cu cadrul legal național care reglementează domeniul asigurării sociale a populației și cu normele generale din Codul muncii.

Astfel, autorul, pe de o parte, instituie norme care să prevadă obligativitatea suspendării contractului individual de muncă, pe de altă parte, prin proiect se acordă „zile libere”, precum și „indemnizații pentru fiecare zi liberă”, indemnizații al cărei mod de calcul este stabilit chiar în proiect, cu toate că avem cadrul legal care reglementează prestațiile de asigurări sociale și alte prestații sociale.

Astfel, eronat și confuz, în opinia noastră autorul utilizează acești termeni în conținutul proiectului.

Analiza acestor aspecte este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

Textul proiectului nu este corelat cu prevederile Codului muncii care reglementează instituția suspendării contractului individual de muncă, precum și nici cu politicile statului în domeniul asigurărilor sociale prin achitarea unor prestații sociale/indemnizații.

Astfel, proiectul urmează să fie reanalizat prin prisma acestor aspecte.

Analiza neconcordanțelor identificate este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

Prevederile proiectului reglementează activitatea entităților publice care vor fi obligate să se conformeze și să achite „indemnizații pentru fiecare zi liberă”.

Totuși, redacția proiectului denotă unele neclarități și confuzii în vederea aplicării uniforme a prevederilor proiectului.

Analiza acestor aspecte este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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.I, alin.(2) din proiect - se completează cu art.80/2 -

Articolul 80/2 - Suspendarea temporară a raporturilor de muncă în cazul suspendării temporare a procesului educațional

Obiecții:

Analiza, per ansamblu, a normei articolului 80/2 din proiect denotă mai multe neclarități și confuzii, ceea ce va duce în mod direct la aplicarea neuniformă a prevederii.

Astfel, atragem atenția la următoarele aspecte:

- Reieșind din alin.(2), alin.(4), alin.(9) al articolului nou propus 80/2 se instituie dreptul angajaților de a „avea dreptul la zile libere plătite”, respectiv, de a beneficia de „indemnizație pentru fiecare zi liberă”.

Acordarea acestui drept nu este conformă cu prevederile generale care reglementează instituția suspendării contractului individual de muncă.

Or, potrivit art.75 din Codul muncii - suspendarea contractului individual de muncă poate interveni în circumstanțe ce nu depind de voința părților, prin acordul părților sau la inițiativa uneia dintre părți.

Autorul, pe de o parte, acordă dreptul angajatului de a suspenda contractul individual de muncă, iar pe de altă parte, include temeiul de suspendare a contractului individual de muncă în circumstanțe ce nu depind de voința părților - suspendarea temporară a procesului educațional.

Astfel, suspendarea contractului de muncă presupune că va fi efectuată în circumstanțe ce nu depind de voința părților, fiind, deci, obligatorie o astfel de suspendare.

- La fel, reieșind din aceleași prevederi ale articolului 80/2 se deduce obligativitatea achitării unor indemnizații din contul angajatorului, or, potrivit art.75 alin.(2) din Codul muncii - suspendarea contractului individual de muncă presupune suspendarea prestării muncii de către salariat și a plății drepturilor salariale (salariu, sporuri, alte plăți) de către angajator;

- Se identifică utilizarea unor termeni neconformi, ambigui care duc la o interpretare confuză.

Astfel, nu este clar ce se are în vedere prin „indemnizație pentru fiecare zi liberă”, „zile libere plătite”.

Or, autorul reglementează instituția suspendării contractului individual de muncă și nu este clar cum pot fi acordate în același timp „zile libere”, iar termenul de „indemnizație pentru fiecare zi liberă” nu este utilizat de cadrul legal general ce reglementează acordarea de indemnizații și/sau alte prestații sociale;

Toate aceste aspecte vor genera apariția interpretărilor confuze cu riscul comiterii manifestărilor de corupție.

Astfel, riscurile de corupție sunt iminente în redacția propusă de autor.

Recomandări:

Reieșind din analiza efectuată mai sus, propunem autorului următoarele:

- racordarea prevederilor proiectului la cadrul legal general ce reglementează instituția suspendării contractului individual de muncă;

- excluderea noțiunilor confuze prin corelarea acestora cu cadrul normativ general;
- examinarea suplimentară a prevederilor proiectului prin consolidarea colaborării cu autoritățile cu competențe în domeniu.

Factori de risc:

- Norme irealizabile
- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

- 2 -

Art.I, alin.(2) din proiect - se completează cu art.80/2 -

Art.80/2 -

(...)

alin.(7) -

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

Obiecții:

Norma stabilește interdicția de a mai beneficia ulterior de indemnizație în cazul în care se constată că ambii părinți au solicitat simultan zile libere.

În redacția propusă, se încurajează, de fapt, încălcarea obligației de întrunire legală a condițiilor de beneficiere a indemnizației.

La fel, nu sunt clare unele aspecte - care este autoritatea responsabilă de efectuarea acestor verificări, care sunt normele legale de constatare a abaterilor și de aplicare a sancțiunii, cum va avea loc procedura de monitorizare a acestor persoane (registre, baze de date), care este termenul de prescripție a acestor interdicții.

În aceste condiții, norma este mai degrabă una declarativă și irealizabilă, ceea ce va face inaplicabilitatea acesteia și la instituirea unei ambiguități administrative.

Astfel, prin textul „va fi anulată definitiv posibilitatea ulterioară” se poate subînțelege că la etapa actuală părinții vor beneficia în totalitate de indemnizația stabilită pentru toată perioada suspendării contractului individual de muncă, ceea ce este inacceptabil, odată ce au fost încălcate condițiile, iar părinții în mod abuziv și fraudulos, prin încălcarea legii, au obținut suspendarea.

La fel, se constată lipsa unor responsabilități și a unor sancțiuni clare în cazul încălcării condițiilor de obținere a indemnizațiilor.

Aceste inconveniente vor duce în mod direct la apariția riscurilor de corupție.

Recomandări:

Norma urmează să fie reanalizată.

Propunem autorului următoarele:

- Anularea acordării indemnizației urmează a se efectua de îndată după ce a fost constatat faptul că ambii părinți au solicitat simultan zile libere;

- După data constatării faptului că ambii părinți au solicitat simultan zile libere, recomandăm instituirea obligației de a returna indemnizațiile obținute anterior cu încălcarea condițiilor de obținere a acestora și nu a anula „pe viitor posibilitatea de a obține astfel de indemnizații”;

- a institui o responsabilitate clară și sancțiuni pentru încălcarea condițiilor de obținere a indemnizației.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Norme irealizabile
- Confundarea/dublarea tipurilor de răspundere juridică pentru aceeași încălcare
- Lipsa responsabilității clare pentru încălcări
- Lipsa sancțiunilor clare
- Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)
- Prevederi discriminatorii
- Temeiuri neexhaustive pentru survenirea răspunderii

Riscuri de corupție:

- Generale

- 3 -

Art.II, alin.(1) din proiectul legii -

Art.II alin.(1) - „Prezenta lege intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și se aplică tuturor angajaților din sectorul public”

Obiecții:

Se constată că se propune ca normele proiectului să fie aplicabile „angajaților din sectorul public”.

Nu este clar instituirea unor norme doar pentru angajații din sectorul public, or normele Codului muncii sunt generale și impersonale.

Astfel, se impune tratarea într-o manieră justă și echitabilă a tuturor cetățenilor, norma urmând a fi aplicabilă tuturor.

Aplicarea normei din Codul muncii în asemenea situație doar pentru o anumită categorie de populație va crea un dezechilibru social și o diferență de tratare a situației juridice ce se propune a fi reglementată.

Recomandări:

În opinia noastră, recomandăm ca normele care se propun a fi instituite în Codul muncii să reglementeze situații generale și impersonale.

Factori de risc:

- Derogări neîntemeiate de la exercitarea drepturilor/obligațiilor
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Prevederi discriminatorii

Riscuri de corupție:

- Generale

--	--

IV. Concluzia expertizei

În nota informativă se menționează că „proiectul de lege a fost elaborat în scopul reglementării procedurii de acordare a zilelor libere unuia dintre părinți pentru supravegherea copiilor, pe toată durata suspendării, în mod forțat, a procesului educațional în cazul condițiilor meteorologice nefavorabile sau a altor situații extreme ce au ca efect suspendarea procesului educațional în cadrul instituțiilor de învățământ, odată cu dispunerea de către autoritățile abilitate a unor măsuri speciale privind asigurarea securității, protecției vieții și sănătății populației”.

Deși proiectul la o primă analiză nu prejudiciază interesul public, totuși, o analiză minuțioasă a acestuia prin prisma impactului în societate menționăm că acesta nu este corelat cu prevederile generale ce reglementează instituția suspendării contractului individual de muncă.

Analiza detaliată a aspectelor identificate este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

În aceste condiții, concluzionăm prin a menționa că proiectul nu este corelat cu prevederile generale din Codul muncii, nu instituie norme care ar asigura echitatea socială, nu abordează uniform situațiile și soluțiile propuse.

În final, proiectul urmează să fie reanalizat minuțios, iar autorii vor iniția discuții publice cu invitarea experților în domeniu, a reprezentanților societății civile și, nu în ultimul rând, a reprezentanților autorităților publice centrale cu competențe în domeniu pentru a evalua impactul normelor proiectului pentru a-l definitiva în vederea asigurării respectării interesului public general.

27.03.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Vadim CURMEI, Inspector principal



