



CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



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

Nr. CG/P 2452 din 20.05. 2020

La nr. 10/1724 din 18.03.2020

**Ministerul Sănătății, Muncii și  
Protecției Sociale**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind modificarea unor acte normative (Legea nr.105/2018; Legea nr.140/2001; Legea 131/2012).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

**Director**

**Ruslan FLOCEA**



## RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6514 din 20.05.2020

### la proiectul de lege privind modificarea unor acte normative (Legea nr. 105/2018; Legea nr.140/2001; Legea 131/2012)

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 Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 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 pentru consultare publică pe pagina web oficială a Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, precum și pe portalul [www.particip.gov.md](http://www.particip.gov.md) la data de 21 ianuarie 2020, fiind asigurat accesul părților interesate la proiect, de minim 10 zile lucrătoare pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

De asemenea, autorul a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. În consecință, se constată respectarea etapei 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.

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.

### **1.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului**

Potrivit notei informative: " [...] prezentul proiect de modificare urmărește îndeplinirea obiectivelor din Strategia națională pentru ocuparea forței de muncă 2017-2022 și anume Prioritatea 4. " Valorificarea potențialului migrației pentru dezvoltarea durabilă", direcția de acțiune "1) consolidarea cadrului instituțional și legislativ necesar pentru gestionarea procesului migrației forței de muncă", dar și Strategia națională în domeniul migrației și azilului (2011-2020) care stabilește drept obiectiv prioritar asigurarea migrației controlate. Astfel, prezentul proiect vine să răspundă la provocările enunțate la acest capitol și să îndeplinească Obiectivul II. "Contracurarea emigrării iregulare în scop de muncă prin eficientizarea măsurilor promovate la etapele de pre-emigrare, emigrare și post-emigrare, precum și eficientizarea măsurilor de control ale activității agențiilor ce asigură medierea de plasare în câmpul muncii peste hotare."

Autorul a mai precizat că, "[...] proiectul vine să soluționeze problema activității ilegale a agențiilor private de ocupare care manifestă tendințe de creștere în perioada 2016-2019, precum și să sporească calitatea serviciilor prestate de agențiile care se conformează prevederilor legale. Drept urmare, proiectul în cauză vine să soluționeze problemele depistate pe parcursul activității acestor agenții și anume: - perceperea ilicită a taxelor pentru procesul de recrutare a cetățenilor Republicii peste hotare; - desfășurarea activității în lipsa licenței sau în baza licenței eliberate în alt scop; - plasarea în condiții nefavorabile la angajatori neverificați a cetățenilor Republicii Moldova; - organizarea migrației ilegale, exploatarea prin muncă; - nerespectarea drepturilor fundamentale în procesul de intermediere în vederea plasării în câmpul muncii peste hotare."

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune amendarea Legii nr.105/2018 cu privire la promovarea ocupării forței de muncă și asigurare de șomaj; Legii nr.140/2011 privind Inspectoratul de Stat al Muncii și Legii nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, prin modificarea procedurii de obținere a licenței de către agențiile ce asigură medierea de plasare în câmpul muncii peste hotare a cetățenilor Republicii Moldova, introducerea unor garanții de informare a cetățeanului privind riscurile, drepturile, dar și obligațiile ce rezultă din plasarea în câmpul muncii în străinătate, introducerea modalității de intervenție a agenției private în cazurile de apariție a unor litigii sau conflicte de muncă între lucrătorul emigrant și angajator, abilitarea Inspectoratului de Stat al Muncii cu atribuții de control în domeniul intermediării muncii prin intermediul agențiilor private și se introduce o noțiune nouă de intermediar nelicențiat, simplificarea procedurii de autentificare a actelor obținute în străinătate etc.

În acest sens, potrivit autorului, "În partea ce ține de revizuirea măsurilor active de ocupare a forței de muncă, menționăm că, proiectul propune alinierea conceptului de „angajare asistată” la cele mai bune practici europene (EUSE) și acordarea oportunității prestatorilor de servicii sociale din domeniul privat și asociativ să presteze servicii de angajare asistată pentru persoanele cu dizabilități.

Totodată, prin proiect se propune introducerea conceptului de „tineri NEET” și a prevederilor privind

*serviciile de identificarea a acestora."*

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

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

Proiectul promovează interesul cetățeanului Republicii Moldova, pe de o parte, de a-i afla asigurat dreptul la muncă în procesul de plasare în câmpul muncii în străinătate, precum și interesul statului, pe altă parte, privind contracararea emigrării iregulare în scop de muncă prin eficientizarea măsurilor promovate la etapele de pre-emigrare, emigrare și post-emigrare și eficientizarea măsurilor de control ale activității agențiilor private ce asigură medierea de plasare în câmpul muncii peste hotare, ceea ce este conform interesului public.

#### **I.5. Justificarea soluțiilor proiectului**

##### **I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.**

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

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

Argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea elaborării proiectului, fiind întrunite cerințele art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

##### **I.5.2. Argumentarea economică-financiară.**

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

Reieșind din prevederile proiectului se constată că implementarea acestora va genera alocarea mijloacelor financiare din bugetul public național, autorul stabilind acest fapt în nota informativă prezentată.

Potrivit notei informative: "*Implementarea prezentului proiect de modificare a unor acte normative va genera cheltuieli la bugetul de stat, în contextul în care, se propune abilitarea Inspectoratului de Stat al Muncii cu funcția de control a activității agențiilor private de plasare în câmpul muncii peste hotare, se impune necesitatea măririi statului de personal al Inspectoratului cu 3 unități și respectiv crearea unei subdiviziuni separate care ar avea în competență controlul activității agențiilor private de ocupare. [...]*

*În lumina celor expuse, Ministerul va identifica rezerve interne, prin redistribuirea unităților de personal, pentru acoperirea cheltuielilor de creare a unei subdiviziuni în cadrul Inspectoratului de Stat al Muncii. Totodată, în partea ce ține de modificările ce vizează măsurile active de ocupare, menționăm că nu se vor necesita mijloace financiare suplimentare celor estimate și planificate în CBTM și bugetul de stat pe anul 2020 pentru implementarea Legii nr.105/2018."*

### **1.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.**

Potrivit art.30, pct.2 la anexa nr.1 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, „În cazul proiectelor actelor normative ce reglementează activitatea de întreprinzător, suplimentar se descriu concluziile și propunerile înaintate în cadrul studiilor de cercetare, precum și rezultatele analizei ex ante sau ale analizei impactului de reglementare.

Se prezintă argumentarea, în baza evaluării beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și, după caz, analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv prin prisma respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului”.

Conform art.13 al Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, „(1) Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, precum și corespunderea actului scopurilor politicii de reglementare și principiilor prezentei legi. (2) Actul de analiză a impactului de reglementare este parte integrantă a notei informative a proiectului de act normativ.” Metodologia de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative a fost aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.23/2019.

Proiectul a fost supus analizei impactului de reglementare în conformitate cu prevederile Legii nr. 235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător și a Hotărârii Guvernului nr.23/2019. Autorul a prezentat în AIR beneficiile anticipate ale proiectului, estimarea consecințelor și evaluarea costurilor necesare pentru implementare, precum și impactul proiectului asupra activității de întreprinzător.

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

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

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

- a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]
- c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]
- e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]
- f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;
- g) se evită tautologiile juridice;
- h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]"

În 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.

În sensul dat, formularea conținută în prevederile proiectului de genul "în mod repetat" are sens neclar și astfel va permite interpretări abuzive la aplicare referitor la retragerea licenței pentru plasarea cu rea-credință a lucrătorilor emigranți la beneficiarul din străinătate care a fost condamnat pentru nerespectarea drepturilor lucrătorilor emigranți.

De asemenea, proiectul utilizează termenul de "întreprindere familială", un termen care nu are o

definiție în legislație și nici în proiect.

Aspectele menționate au fost analizate în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

## II.2. Coerența legislativă a proiectului

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

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

Proiectul conține reglementări privind activitatea Ministerului, Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, Inspectoratului de Stat al Muncii, Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă, Centrului pentru Combaterea Traficului de Persoane și organului de licențiere, în domeniul migrației în scop de muncă.

Unele norme din proiect instituie atribuții abuzive pentru organul de licențiere privitor la retragerea licenței pentru activitatea legată de plasarea în câmpul muncii a cetățenilor Republicii Moldova în cazul stabilirii plasării cu rea-credință a lucrătorilor emigranți la beneficiarul din străinătate condamnat (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.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

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

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

- 1 -

**Art.1 pct.2 (art.3 pct.2)) potrivit proiectului de lege privind modificarea unor acte normative**

Art.1 - Legea nr.105/208 cu privire la promovarea ocupării forței de muncă și asigurare de șomaj [...] se modifică după cum urmează: [...]

2. La articolul 3: [...]

2) se completează cu următoarele noțiuni: [...]

"lucrător independent- lucrătorul emigrant, care își desfășoară activitatea economică pe teritoriul statului de destinație în calitate de persoană fizică autorizată, în mod individual și independent, întreprinzător titular ai unei întreprinderi individuale sau familiale, în condițiile prevăzute de legislația statului de destinație;"

### Obiecții:

Norma propusă la art.3 pct.2) definește noțiune de "lucrător independent", în textul definiției prezentate fiind utilizat termenul de "întreprindere familială".

Astfel, analizând per ansamblu modificările propuse la art.3 din proiect, se atestă că acestea sunt reglementate lacunar, nu definesc în înțelesul proiectului de lege expertizat termenul de "întreprindere

familială".

Totodată, examinînd cadrul normativ în domeniu, termenul respectiv nu are o definiție în legislație.

Pericolul de coruptibilitate în acest caz constă în apariția practicilor diverse de interpretare a termenului de "întreprindere familială", practici care pot fi abuzive.

#### Recomandări:

Completarea art.3 cu norme care definesc termenul de "întreprindere familială".

#### Factori de risc:

- Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect
- Lacună de drept

#### Riscuri de corupție:

- Generale

- 2 -

### Art.I pct.27 (art.60 alin.(1) lit.c), alin.(2)) potrivit proiectului de lege privind modificarea unor acte normative

Art.I - Legea nr.105/208 cu privire la promovarea ocupării forței de muncă și asigurare de șomaj [...] se modifică după cum urmează: [...]

27. Capitolul VII va avea următorul cuprins: [...]

Articolul 60. Retragera licenței pentru activitatea de plasarea în câmpul muncii a cetățenilor Republicii Moldova în străinătate [...]

(1) Licența pentru activitatea legată de plasarea în câmpul muncii a cetățenilor Republicii Moldova în străinătate se retrage în condițiile Legii nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător și Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, precum și în cazul în care: [...]

c) a fost stabilită plasarea cu rea-credință, în mod repetat a lucrătorilor emigranți la beneficiarul din străinătate care a fost condamnat pentru nerespectarea drepturilor lucrătorilor emigranți. [...]

(2) Administratorul, titularul licenței retrase, cât și fondatorii au dreptul să solicite eliberarea unei noi licențe pentru activitatea legată de plasarea în câmpul muncii în străinătate a cetățenilor Republicii Moldova după expirarea termenului de 3 ani de la data retragerii, cu excepția cazului prevăzut la alin. (1) lit. a).

#### Obiecții:

Reglementarea conținută la art.60 alin.(1) lit.c) din proiect este redată de o manieră contradictorie. Folosirea în textul normei a expresiei „în mod repetat”, denotă ambiguitate și ar putea fi interpretată în situații similare în mod diferit și în dependență de interesul sau scopul urmărit asupra retragerii licenței pentru activitatea legată de plasarea în câmpul muncii a cetățenilor Republicii Moldova în străinătate, în cazul în care a fost stabilită plasarea cu rea-credință a lucrătorilor emigranți la beneficiarul din străinătate care a fost condamnat pentru nerespectarea drepturilor lucrătorilor emigranți.

Astfel, examinînd per ansambu prevederile proiectului expertizat, acesta nu conține prevederi care indică la careva măsuri întreprinse de către organul de licențiere în cazul în care se stabilește pentru prima dată plasarea cu rea-credință în câmpul muncii a lucrătorului emigrant la beneficiarul menționat supra. Mai mult, nu este clar ce se înțelege prin plasarea cu rea-credință în mod repetat, numărul de plasări cu rea-credință admise de către agențiile private (două sau trei sau de mai multe ori).

În sensul dat, în redacția propusă de proiect, utilizarea sintagmei invocate generează atribuții discreționare și lasă la latitudinea organului de licențiere stabilirea numărului necesar de plasări cu rea-credință a lucrătorilor emigranți la beneficiarul din străinătate condamnat, și respectiv luarea deciziei de retragere a licenței. Astfel, pe de o parte, pentru a nu fi retrasă licența, agenția privată va fi cointereseată în stabilirea

unui număr mare de încălcări necesare, iar, pe de alta, autoritatea competentă va fi tentată în interpretarea, după caz, a prevederilor formulate în vederea obținerii unor avantaje necuvenite sub orice formă cu riscul manifestărilor de corupție, ceea ce va genera desfășurarea cu rea-credință de către deținătorii de licență a activității legate de plasarea în câmpul muncii a cetățenilor Republicii Moldova în străinătate, iar acest fapt poate admite lezarea dreptului la muncă a lucrătorului emigrant și neprotejarea acestuia.

Mai mult, luînd în considerație rea-credința a deținătorului de licență și calitatea de condamnat al beneficiarului din străinătate, fapt ce riscă să aducă atingere drepturilor lucrătorilor emigranți, licența se impune a fi retrasă odată ce a fost atestată existența unei astfel de încălcări (plasarea cu rea-credință a lucrătorilor emigranți la beneficiarul din străinătate care a fost condamnat), fără a permite plasarea repetată.

Totodată, conform aceluiași raționament referitor la calitatea beneficiarului din străinătate, excepția instituită la art.60 alin.(2) se va aplica și în cazul în care a fost stabilită plasarea cu rea-credință a lucrătorilor emigranți la beneficiarul din străinătate care a fost condamnat pentru nerespectarea drepturilor lucrătorilor emigranți.

Formularea ambiguă și caracterul lacunar al proiectului vor face imposibilă tragerea la răspundere a factorilor de decizie, care la implementare vor conștientiza impunitatea lor pentru abuzurile săvârșite în procesul de aplicare, și deci astfel, va perpetua săvârșirea abuzurilor de serviciu, conflicte de interese și/sau favoritism, precum și altor manifestări de corupție (corupție activă/pasivă, luare/dare de mită) în cauză.

#### **Recomandări:**

La art.60 alin.(1) lit.c), textul ", în mod repetat" se va exclude.

La art.60 alin.(2), se va completa cu textul "și c)".

#### **Factori de risc:**

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

#### **Riscuri de corupție:**

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - corupere activă
  - dare de mită
  - corupere pasivă
  - luare de mită
  - conflict de interese și/sau favoritism
- Legalizarea actelor de:
  - abuz de serviciu

### **IV. Concluzia expertizei**

Proiectul a fost elaborat de către Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale și are drept scop contracararea emigrării iregulare în scop de muncă prin eficientizarea măsurilor promovate la etapele de pre-emigrare, emigrare și post-emigrare, precum și eficientizarea măsurilor de control ale activității agențiilor ce asigură medierea de plasare în câmpul muncii peste hotare.

Proiectul respectă rigorile de transparență stabilite de a Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul a asigurat informarea publicului despre inițierea elaborării proiectului de decizie, precum și consultarea publică a acestuia în termenul prevăzut.

Prevederile proiectului corespund scopului declarat de către autor în nota informativă și acesta

Cu toate acestea, în cadrul proiectului expertizat au fost identificați factori de risc, precum:

- lacună de drept, introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect, privind utilizarea termenului de "*întreprindere familială*", un termen care nu are o definiție în legislație și nici în proiect;

- formulare ambiguă care admite interpretări abuzive, atribuții care admit derogări și interpretări abuzive, lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative, referitor la retragerea licenței pentru plasarea cu rea-credință a lucrătorilor emigranți la beneficiarul din străinătate care a fost condamnat pentru nerespectarea drepturilor lucrătorilor emigranți.

Prin urmare, proiectul conține factori și riscuri de corupție generați de caracterul lacunar al prevederilor, iar pentru aplicarea eficientă a normelor propuse prin proiect, inclusiv în scopul diminuării nivelului de coruptibilitate, este necesară revizuirea și excluderea unor norme potențial coruptibile reflectate în raportul de expertiză anticorupție.

20.05.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:  
*Xenia VAMEȘ, Inspector principal*