



**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. 06/2/1926 din 07.02.2024

La nr. 07/392 din 25.01.2024

Ministerul Muncii și Protecției Sociale

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege cu privire la modificarea unor acte normative (Codul muncii nr.154/2003 și Codul contravențional nr.21/2008) (număr unic 1125/MMPS/2023).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

Director

Digitally signed by Pinzari Alexandr
Date: 2024.02.07 13:48:29 EET
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Alexandr PÎNZARI



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO24/9436 din 07.02.2024

la proiectul de lege cu privire la modificarea unor acte normative (Codul muncii nr.154/2003 și Codul contravențional nr.21/2008) (număr unic 1125/MMPS/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 Ministerul 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 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 [...];*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

Proiectul și materialele aferente acestuia au fost plasate pentru consultare publică pe pagina web oficială a autorității publice www.social.gov.md, cât și pe portalul guvernamental de consultări publice www.particip.gov.md, la data de 20 decembrie 2023, cu stabilirea termenului limită de recepționare a recomandărilor până la 04 ianuarie 2024, adică 10 zile lucrătoare, fapt ce corespunde

prevederii statuate la art.12 alin.(2) din Legea nr.239/2008.

Prin urmare, apreciind acțiunea autorului de asigurare a accesului părților interesate la proiect și materialele aferente acestuia, dar și ținând cont de termenului limită acordat pentru prezentarea propunerilor de modificare, se constată că rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate în Legea nr.239/2008, au fost respectate de către autor.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative *„Proiectul de lege este elaborat în scopul armonizării cadrului normativ național cu standardele Uniunii Europene în domeniul legislației muncii.” [...] „Subsidiar, necesitatea operării unor reglementări în Codul muncii nr. 154/2003, derivă din adresările multiple, parvenite din partea mediului de afaceri și din problemele care apar la aplicarea normelor legislative.”*

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea Codului muncii nr. 154/2003 și Codului Contravențional nr.218/2008, prin ajustarea prevederilor actelor normative la dispozițiile directivelor Uniunii Europene, precum și înlăturarea deficiențelor identificate în procesul de implementare al actelor normative supuse modificării. 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

Prevederile proiectului nu contravin interesului public, fiind promovate prevederi susceptibile să armonizeze cadrul normativ național la dispozițiile UE, precum și înlăturarea curențelor identificate în legislația muncii.

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 sunt specificate condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite cu precizarea principalelor prevederi și evidențierea elementelor noi. Prin urmare, considerăm că nota informativă conține o serie de argumente concludente în ceea ce privește necesitatea promovării proiectului.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

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

Implementarea în practică a normelor proiectului nu necesită alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul de stat, fapt menționat și de către autor în nota informativă.

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 [...]

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 conținutul proiectului au fost identificate prevederi formulate ambiguu, capabile să genereze interpretarea eronată și/sau chiar abuzivă a normelor. Analiza detaliată a deficiențelor indentificate sunt prezentate la compartimentul III al raportului.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme contradictorii dintre prevederile acestuia cu reglementările Codului muncii nr.154/2003, în ce privește stabilirea vârstei minime de la care pot fi încadrați minorii în câmpul muncii, la art.46 alin.(4) din Codul muncii fiind stabilită expres interzicerea angajării persoanelor cu vârsta de până la 15 ani. Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

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

Prevederile proiectului reglementează activitatea părților contractului individual de muncă (angajatori și salariați) fiind stabilite dispoziții noi în cazul realizării interimatului funcțiilor de conducere, contractelor de ucenicie, precum și modificări în cazul salariaților - femei gravide, femei care au născut sau alăptează, minorilor etc.

Urmare a examinării prevederilor proiectului, se relevă necesitatea revizuirii acestuia în ce privește modul de determinare a timpului de muncă efectiv lucrat pe săptămână, întrucât substituirea textului „de 4 luni calendaristice” cu formula „de până la 6 luni calendaristice”, oferă normei un caracter ambiguu și permisiv, care poate fi interpretat în varianta convenabilă de angajator. Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

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.3

3. Articolul 46 alin. (3) va avea redacție nouă: [...]

Se permite atragera la unitate a persoanelor fizice, care nu au atins vârsta de 15 ani, pentru activități culturale, artistice, sportive sau publicitare, în baza unui acord scris al părinților sau al reprezentanților legali cu angajatorul, dacă în consecință nu vor fi periclitată securitatea, sănătatea, dezvoltarea, instruirea și pregătirea profesională a acestora conform legislației în vigoare.

Obiecții:

Norma cu privire la angajarea minorilor care nu au împlinit vârsta de 15 ani, cu acordul scris al părinților sau al reprezentanților legali cu angajatorul, este contradictorie cu dispoziția statuată la art.46 alin.(4) din Codul muncii, unde se stabilește expres că „*Se interzice încadrarea în muncă a persoanelor în vîrstă de pînă la 15 ani [...]*”.

Pericolul promovării prevederilor contradictorii constă în discreția oferită angajatorilor, care vor interpreta, selecta și aplica norma convenabilă, în funcție de interesul urmărit, bunurile/serviciile/privilegiile promise sau solicitate de aceștia pentru angajarea persoanei fizice.

Suplimentar, se consideră necesar a stabili expres vârsta minimă de la care pot fi angajați minorii, or prin folosirea expresiei „persoanele fizice care nu au atins vârsta de 15 ani”, se permite interpretarea normei de către angajatori, părinți sau reprezentanți legali, care pot abuza de ambiguitatea prevederii și interpreta posibilitatea angajării copiilor de la vârste mai fragile de 14 ani.

În acest sens, la stabilirea vârstei minime se recomandă de a se ține cont de dispoziția statuată la art.1 din Convenția OIM nr.138/1973 privind vârsta minimă de încadrare în muncă, unde se stabilește că „*Orice stat membru care aplică prezenta convenție se angajează să urmărească o politică națională care să asigure abolirea efectivă a muncii copiilor și să ridice în mod progresiv vârsta minimă de încadrare în funcție sau de folosire la muncă la un nivel care să permită adolescenților cea mai completă dezvoltare fizică și mintală.*”

Totodată, constatăm că nu este clară utilizarea termenului „atragera la unitate”, or în conținutul Codului muncii, la articolele 97³ alin.(5), 103 alin.(5), 104 etc., sintagma „atragera la muncă” se utilizează doar în cazul persoanelor fizice deja angajate, cu statut de salariați, or din norma din proiect se deduce că minorul doar urmează a fi angajat.

În acest sens, subliniem necesitatea respectării rigorilor de elaborare a actelor normative statuate în Legea nr.100/2017, unde la art.3 alin.(4) și art.54 alin.(1) lit.c) se stabilește că actul normativ trebuie să integreze organic în cadrul normativ în vigoare, iar terminologia utilizată să fie constantă, uniformă și corespundă celei utilizate în alte acte normative.

Recomandări:

Prin urmare, se recomandă următoarele modificări:

- revizuirea prevederilor proiectului în vederea uniformizării dispozițiilor, în scopul evitării promovării normelor susceptibile să creeze conflicte normative în ce privește angajarea persoanelor fizice ce nu au împlinit vârsta de 15 ani;
- stabilirea expresă a vârstei minime de la care minorii pot fi angajați pentru activități culturale, artistice, sportive sau publicitare;
- utilizarea terminologiei uniforme, în acest sens înlocuind termenul „atragera la unitate” cu lexemul „angajare”.

Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> ● Utilizarea neuniformă a termenilor ● Concurența normelor de drept 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> ● Generale ● Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - dare de mită - luare de mită - abuz de serviciu
--	--

- 2 -

art. I pct.14

14. La articolul 104:

alin. (5¹) textul „de 4 luni calendaristice” se modifică după cum urmează „de până la 6 luni calendaristice, din motive obiective sau tehnice privind organizarea muncii stabilite prin contracte colective de muncă,”.

Obiecții:

Substituirea perioadei de referință, de 4 luni calendaristice, pentru determinarea timpului de muncă efectiv lucrat pe săptămână, cu formula „de până la 6 luni calendaristice”, se consideră a fi ambiguă și permisivă. Astfel, angajatorul, datorită cuvintelor „de până la”, poate manevra cu selectarea perioadei de referință în vederea corespunderii timpului efectiv lucrat cu 48 de ore pe săptămână, astfel cum solicită în Codul muncii.

Totodată, se relevă că modul de formulare a normei va determina aplicarea neuniformă a prevederii, fiecare angajator având posibilitatea de a selecta termenul său convenabil, astfel interpretând și dezvoltând reguli specifice propriilor interese.

Prin urmare, se constată că prevederile proiectului nu respectă cerințele stabilite la art.54 alin.(1) lit.(a) din Legea nr.100/2017, unde se statuează că „conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc [...]”.

Recomandări:

Se recomandă stabilirea unui termen fix care să determine perioada de referință necesară pentru calcularea timpului de muncă, prin excluderea din textul normei a cuvintelor „până la”.

Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> ● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive ● Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive ● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> ● Generale
---	--

- 3 -

art.I pct.26

26. Articolul 327 alin. (1) după textul „acte normative” se completează cu textul „în condițiile prevederile art. 371-372 din prezentul Cod”.

Obiecții:

Norma prezentată supra stabilește completarea prevederii de la art.327 alin.(1) din Codul Muncii, însă nu este clară necesitatea completării, or la alin.(1) se stabilește obligația părților contractului individual de muncă de a repara prejudiciul cauzat de către una dintre părți (angajatorul sau salariatul), în timp ce prevederile art.371 și 372 stabilește organele de supraveghere și control asupra respectării legislației muncii.

Totodată, analizând argumentele invocate de către autor în sinteza de obiecții și propuneri în ce privește necesitatea completării, constatăm că obiectivul stipulat de către autor nu este asigurat prin menționarea

<p>prevederilor art.371 și 372 din Codul muncii, or în cadrul acestor prevederi nu se menționează despre posibilitatea de adresare a salariatului la Inspectoratul de Stat al Muncii cu reclamații privind nefurnizarea informațiilor.</p> <p>Prin urmare, se constată că norma de la art.I pct.26 din proiect este confuză, ambiguă și nu servește la îndeplinirea obiectivului menționat de autor în nota informativă și sinteza anexată la proiect.</p>	
<p>Recomandări:</p> <p>Se recomandă revizuirea prevederii, fie prin stabilirea clară a normei la care se face referință, fie excluderea acesteia din proiect.</p>	
<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Norme de trimitere defectuoase 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul de act normativ a fost elaborat în vederea modificării Codului muncii nr.154/2003 și Codului Contravențional nr.218/2008, prin ajustarea prevederilor actelor normative la dispozițiile directivelor Uniunii Europene, precum și înlăturarea deficiențelor identificate în procesul de implementare al actelor supuse modificării.

În procesul de promovare a proiectului de decizie, rigorile de asigurare a transparenței decizionale au fost respectate în totalitate de către autor, fiind asigurat accesul părților interesate la proiect, cu stabilirea unui termen optim pentru recepționarea recomandărilor.

Urmare a examinării prevederilor proiectului, în conținutul acestuia au fost identificate prevederi formulate ambiguu, utilizarea neuniformă a termenilor, norme contradictorii, precum și stabilirea trimetrilor defectuoase, capabile să influențeze interpretarea corectă a normelor proiectului.

Prin urmare, în vederea prevenirii interpretărilor eronate și/sau abuzive a normelor, precum și apariției incidentelor de integritate, se recomandă revizuirea proiectului prin prisma obiecțiilor și propunerilor de modificare enunțate în prezentul raport de expertiză.

07.02.2024

Digitally signed by Carbuni Daniela
Date: 2024.02.07 11:18:47 EET
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Daniela Carbuni, Inspector principal