



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. 06/2- 6247 din 28 octombrie 2022

La nr. 04/3238 din 11.10.2022

### Ministerul Muncii și Protecției Sociale

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr.489/1999; Legea nr.140/2001; Codul contravențional; Legea nr.131/2012) (remis repetat - REA nr.ELO22/8089 din 13.07.2022).

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

Director

Iulian RUSU



## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO22/8283 din 26.10.2022**

**la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr. 489/1999; Legea nr.140/2001; Codul contravențional; Legea nr.131/2012)  
(remis repetat - REA nr.ELO22/8089 din 13.07.2022)**

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, 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 Muncii și Protecției Sociale, precum și pe portalul [www.particip.gov.md](http://www.particip.gov.md) la data de 05.07.2022, 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.

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

Potrivit notei informative, proiectul a fost elaborat în scopul „[...] reducerii fenomenului de muncă nedeclarată și a salariului în plic”.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea Legii nr. 489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale, Legii nr.140/2001 privind Inspectoratul de Stat al Muncii, Codului contravențional și Legii nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, prin acordarea drepturilor suplimentare Inspectoratului de Stat al Muncii, și anume efectuarea controalelor inopinate în cazul existenței informației susținute prin probe privind utilizarea muncii nedeclarate; examinarea cauzelor contravenționale cu referire la munca nedeclarată și subdeclarată; sesizarea Serviciului Fiscal de Stat în cazul constatării în activitatea angajatorului a utilizării muncii nedeclarate sau a achitării salariului sau a altor plăți fără reflectarea acestora în evidența contabilă. La fel, se propune introducerea unor incompatibilități privind funcția de inspector pentru a asigura reguli minime de integritate profesională în activitatea de inspector, în conformitate cu prevederile Codului Global de Integritate pentru Inspekția Muncii.

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 public privind reducerea practicii de achitare a salariilor „în plic” și contracararea fenomenului „munca la negru”. Potrivit autorului: *„Economia informală și munca nedeclarată sunt probleme majore care afectează piața forței de muncă și sistemul de securitate socială în Republica Moldova. Potrivit datelor Biroului Național de Statistică, în 2021 munca informală constituie aproape un sfert din economia Moldovei și este în creștere. Un număr estimat de 192.000 persoane lucrează informal, majoritatea în agricultură, construcții, comerț și industrie”.*

### **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*".

Potrivit notei informative: „*Pentru implementarea prevederilor prezentului proiect nu va fi necesară modificarea și completarea altor acte normative.*”

## **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, [...]"*.

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 nr.100/2017.

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

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

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

Proiectul reglementează activitatea Inspectoratului de Stat al Muncii, care, potrivit proiectului, va avea competențe de a efectua controalele inopinate în cazul existenței informației susținute prin probe privind utilizarea muncii nedeclarate, de a examina cauzele contravenționale cu referire la munca nedeclarată și subdeclarată fără necesitatea adresării în instanța de judecată, de a aplica metodele și sursele indirecte de estimare a cuantumului contribuțiilor neplătite la examinarea contravenției de la art.55/2 din Codul Contravențional și de a sesiza Serviciul Fiscal de Stat în cazul constatării în activitatea angajatorului a utilizării muncii nedeclarate sau a achitării salariului sau a altor plăți fără reflectarea acestora în evidența contabilă.

### **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

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

- 1 -

Art.I pct.2 potrivit proiectului de lege cu privire la modificarea unor acte normative

Articolul II - Legea nr. 140/2001 privind Inspectoratul de Stat al Muncii,

[...] se modifică după cum urmează: [...]

2. Se completează cu Articolul 10/1, cu următorul cuprins:

"Articolul 10/1. Incompatibilități pentru inspectorul de muncă [...]

2. Persoanei apropiate inspectorului de muncă, definită la art. 2 din Legea 133/2016 privind declararea averii și intereselor personale, se interzice deținerea calității de fondator în cadrul serviciilor externe private de protecție și prevenire, în sensul prevăzut de Legea nr. 186/2008 securității și sănătății în muncă.

3. Situațiile de incompatibilitate prevăzute la alin. (1) și (2) urmează să înceteze pe parcursul unei luni din momentul apariției acesteia. Dacă nu este eliminată situația de incompatibilitate în termenul prevăzut, inspectorul de muncă este destituit din funcție".

#### Obiecții:

Art.10/1 pct.2 potrivit proiectului creează o restricție care nu se referă la inspectorii de muncă, subiecții care cad sub incidența Legii nr.140/2001 privind Inspectoratul de Stat al Muncii, ci la persoanele apropiate acestora, așa cum sunt definite la art.2 din Legea nr.133/2016 privind declararea averii și intereselor personale. În sensul dat, Legea nr.142/2001 prenotată stabilește cadrul juridic al raportului de serviciu al inspectorului de muncă, drepturile, obligațiile, răspunderea, nu și al soței/soțului, copilului, concubinului/concubinei inspectoratului de muncă, persoanei aflate la întreținerea acestuia, de asemenea persoanei înrudite prin sînge sau prin adopție cu inspectorul de muncă (părinte, frate/soră, bunic/bunică, nepot/nepoată, unchi/mătușă) și persoana înrudită prin afinitate (cumnat/cumnată, socru/soacră, ginere/noră).

Operând o nouă modificare în acest sens, proiectul stabilește regimul juridic al incompatibilităților pentru persoanele apropiate inspectorului de muncă, nefiind clar în acest sens raționamentul prevederilor formulate prin care se interzice neîntemeiat subiecților respectivi de a deține calitatea de fondator în cadrul serviciilor externe private de protecție și prevenire, în sensul prevăzut de Legea nr. 186/2008 securității și sănătății în muncă.

Art.12 alin.(1) din Legea integrității nr.82/2017 stabilește că, *"Pentru exercitarea eficientă și dezinteresată a atribuțiilor agentului public, desfășurarea activității sale profesionale este incompatibilă cu alte funcții, calități sau activități, cu excepția celor stabilite de Constituție sau legi organice. Întru evitarea promovării intereselor personale și asigurarea respectării interesului public, agentul public care ocupă o funcție publică, inclusiv o funcție publică cu statut special sau o funcție de demnitate publică, respectă restricția de desfășurare a activității profesionale în raporturi ierarhice nemijlocite cu o rudă directă sau cu o rudă prin afinitate în cadrul aceleiași entități publice."*

La fel, art.14 alin.(1) din Legea nr.82/2017 prevede că, *"În vederea asigurării servirii interesului public cu imparțialitate și obiectivitate, agenții publici, împreună cu conducătorul entității publice [...], sînt obligați să identifice și să trateze conflictele de interese care apar în activitatea lor profesională în termenele și modul prevăzute de Legea nr.133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale."*

Coroborând cu prevederile art.12 alin.(1) și art.14 alin.(1) din Legea nr.82/2017, aparent art.10/1 pct.2 din proiect încearcă să stabilească faptul că inspectorul de muncă este obligat să declare conflictul de interese în

cazul în care persoanele apropiate, așa cum sunt definite la art.2 din Legea nr.133/2016 privind declararea averii și intereselor personale, dețin calitatea de fondator în cadrul serviciilor externe private de protecție și prevenire, în sensul prevăzut de Legea nr.186/2008.

#### **Recomandări:**

La art.II pct.2, se recomandă de a exclude pct.2 din art.10/1 și textul „și (2)” de la pct.3 al aceluiași articol, iar ca urmare proiectul se va completa cu norme privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese de către inspectorul de muncă.

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

- Derogări neîntemeiate de la exercitarea drepturilor/obligățiilor
- Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/Obligații excesive

#### **Riscuri de corupție:**

- Generale

- 2 -

#### **Art.III pct.2, 3 potrivit proiectului de lege cu privire la modificarea unor acte normative**

Articolul III – În Codul Contravențional al Republicii Moldova, nr. 218/2008 [...], se modifică după cum urmează: [...]

2. La articolul art.409 alin. (1), textul “art.55–61” se substituie cu textul “art.55, 55/3, 56, 56/1, 57, 58, 59, 60, 61”.

3. Articolul 409 se completează cu alineatele (4) și (5), cu următorul cuprins: [...]

(5) Pentru constatarea contravenției prevăzute la art.55/2, Inspectoratul de Stat al Muncii poate utiliza metode și surse indirecte, în conformitate cu prevederile Legii nr.140/2001 privind Inspectoratul de Stat al Muncii.”

#### **Obiecții:**

Analizând normele propuse prin proiect la art.409 alin.(1) și (4) în raport cu redacția în vigoare a art.409 alin. (1) din Cod contravențional, evidențiem că proiectul a creat un vid legislativ cu consecința de a nu fi trasă la răspundere contravențională persoana fizică/juridică pentru comiterea contravenției prevăzute la art.55/4 - *încălcarea regulilor de desfășurare a unor activități necalificate cu caracter ocazional desfășurate de către zilieri.*

În acest caz, prin modificarea propusă, autorul a omis să stabilească agentul constatatator care va soluționa cauza contravențională prevăzută la art.55/4 din Cod contravențional. Această carență face ca fapta contravențională prevăzută la art.55/4 din Cod contravențional să aibă un caracter declarativ, ducând la imposibilitatea aplicării sancțiunii contravenționale și, prin urmare, la responsabilizarea persoanelor fizice/juridice pentru nerespectarea prevederilor legale. Conform redacției în vigoare a art.409 al Codului contravențional, contravenția prevăzută la art.55/4 se constată de către Inspectoratul de Stat al Muncii.

La fel, evidențiem art.409 alin.(5), care stabilește procedura de constatare a contravenției prevăzute la art. 55/2. În acest caz, proiectul instituie în Cod contravențional norme juridice speciale aplicabile în exclusivitate Inspectoratului de Stat al Muncii în calitatea sa de agent constatatator, deși proiectul prevede procedura de constatare a contravenției de către Inspectoratul de Stat al Muncii la art.11/3 din proiect. Se reține că procedura de constatare și examinare a contravențiilor este reglementată în cartea a doua capitolul VI/1 al Codului contravențional, acesta conține dispoziții privind competența materială, nefiind incluse norme juridice speciale aplicabile unui sau alt agent constatatator.

Prin urmare, ambiguitatea administrativă creată de proiect va determina interpretări defectuoase a procedurii de constatare a contravenției de către Inspectoratul de Stat al Muncii în calitatea sa de agent constatatator cu riscuri inerente comiterii actelor de corupție.

<b>Recomandări:</b> La art.III pct.2, se recomandă substituirea textului „art.55, 55/3, 56, 56/1, 57, 58, 59, 60, 61” cu textul „55, 55/3-61”, astfel încât să fie inclusă și contravenția prevăzută la art.55/4 din Cod contravențional. La art.III pct.3, se propune excluderea alin.(5) din art.409 potrivit proiectului.	
<b>Factori de risc:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lacună de drept</li> <li>• Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice</li> <li>• Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative</li> <li>• Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea</li> </ul>	<b>Riscuri de corupție:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Generale</li> <li>• Încurajarea sau facilitarea actelor de:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- corupere activă</li> <li>- corupere pasivă</li> <li>- conflict de interese și/sau favoritism</li> </ul> </li> <li>• Legalizarea actelor de:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- depășire a atribuțiilor de serviciu</li> <li>- abuz de serviciu</li> </ul> </li> </ul>

#### IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către Ministerul Muncii și Protecției Sociale în scopul reducerii fenomenului de muncă nedeclarată și a salariului în plic. În acest sens, prin proiect se propune acordarea drepturilor suplimentare Inspectoratului de Stat al Muncii, și anume efectuarea controalelor inopinate în cazul existenței informației susținute prin probe privind utilizarea muncii nedeclarate; examinarea cauzelor contravenționale cu referire la munca nedeclarată și subdeclarată; sesizarea Serviciului Fiscal de Stat în cazul constatării în activitatea angajatorului a utilizării muncii nedeclarate sau a achitării salariului sau a altor plăți fără reflectarea acestora în evidența contabilă.


Reglementările proiectului privind incompatibilitățile pentru inspectorul de muncă stabilesc interdicții aplicabile subiecților care nu cad sub incidența Legii nr.140/2001 privind Inspectoratul de Stat al Muncii (persoanele apropiate inspectorului de muncă, așa cum sunt definite la art.2 din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și intereselor personale).

Cu referire la procedura de constatare a contravenției de către Inspectoratul de Stat al Muncii, normele propuse vor determina la aplicare interpretări defectuoase a procedurii respective cu riscuri inerente comiterii actelor de corupție. La fel, proiectul a creat un vid legislativ cu consecința de a nu fi trasă la răspundere contravențională persoana fizică/juridică pentru comiterea contravenției prevăzute la art.55/4.

Prin urmare, se recomandă revizuirea proiectului de decizie prin prisma obiectivelor și recomandărilor prezentate în raportul de expertiză anticorupție.

26.10.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

 Xenia VAMEȘ, Inspector principal