



CE 04 2017

PL nr. 209

## AVIZ

la proiectul legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative  
(nr.196 din 14.06.2017)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege nominalizat, prin prisma prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797-XIII din 02.04.1996 și a prevederilor Legii privind actele legislative nr.780-XV din 27.12.2001 și, reieșind din analiza efectuată relatăm următoarele.

I. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către Guvernul Republicii Moldova, fiind aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.431 din 13 iunie 2017, fapt ce corespunde prevederilor art.73 din Constituție și prevederilor art.47 din Regulamentul Parlamentului.

Proiectul de lege are ca obiect de reglementare completarea Legii nr.180 – XVI din 10 iulie 2008 cu privire la migrația de muncă, precum și a Legii nr.200 din 16 iulie 2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova în intenția, potrivit notei informative, facilitării procesului de angajare a cetățenilor străini prin optimizarea procedurilor și termenilor de acordare a dreptului la muncă și de ședere pe teritoriul Republicii Moldova, precum și simplificarea listei de documente necesare pentru obținerea drepturilor respective.

Obiectivul urmărit prin promovarea noilor reglementări constă în crearea unui cadru legal facil pentru dezvoltarea mediului de afaceri, precum și atragerea investițiilor străine în vederea accelerării dezvoltării economice a Republicii Moldova, urmărind scopul de a obține o îmbunătățire a calității vieții populației și de a atrage un grad înalt de ocupare în câmpul muncii.

Cu referire la aspectul normativ, menționăm că adoptarea proiectului vizat necesită adoptarea unor acte normative noi și modificarea legislației în vigoare. De altfel, potrivit art.23 alin.(2) al Legii nr.780/2001 dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ urmează să cuprindă lista actelor condiționate ce necesită a fi elaborate sau revizuite în legătură cu adoptarea actului legislativ.

Atragem atenția asupra faptului că, nota informativă nu conține analiza impactului de reglementare care potrivit art.20 al Legii nr.780/2001 și art.13 alin.(2) al Legii nr.235/2006 urmează a fi inclusă în mod obligatoriu în cazul în care actul legislativ instituie norme privind activitatea de întreprinzător.

II. Referindu-ne la conținutul nemijlocit al proiectului de lege comunicăm următoarele:

1. La **art.I pct.2** din proiect:

a. La definirea noțiunii de „*beneficiar solicitant*”, menționăm că, nu s-a reușit a identifica sensul termenului de „*organizație privată*” în legislația în vigoare, precum nici proiectul de lege nu este explicit în acest sens. Prin urmare, considerăm necesară revizuirea termenului în cauză și utilizarea unei expresii clare și identice cu terminologia existentă din legislația în vigoare.

Obiecția este valabilă și pentru termenul de „*investiție indirectă*” utilizat la norma propusă pentru **alin.(1) al art.8**.

Totodată, nu este clar care ar fi raționamentul care ar justifica substituirea, în tot cuprinsul legii, a termenului de „*angajator*” cu termenul de „*beneficiar solicitant*”, în condițiile în care, definiția noțiunii formulate în proiect, nu introduce careva soluții noi, beneficiarul solicitant fiind întreprinderea, organizația, instituția etc. care angajează străinii. Or, în conformitate cu prevederile Codului Muncii, *angajator este persoană juridică (unitate) sau persoană fizică care angajează salariați în bază de contract individual de muncă încheiat conform prevederilor prezentului cod*.

Tot în acest sens, menționăm că, prevederile art.35 și 36 al Legii nr.200/2010 care reglementează acordarea și prelungirea dreptului de ședere provizorie lucrătorului imigrant, respectiv și prevederile art.71 alin.(3) al legii în cauză operează cu termenul de *angajator*, iar autorii proiectului nu propun concomitent amendarea articolelor vizate în raport cu noile prevederi propuse în proiect. În cazul în care se va decide substituirea termenului de „*angajator*”, întru respectarea dispozițiilor art.19 lit.e) al Legii nr.780/2001, se vor revedea conținutul acestor articole.

b. Noțiunea de „*persoană cu funcție de conducere*” este deja definită în legislația în vigoare.

Atenționăm că, textul definirii este în dezacord cu sensul dat acestei noțiuni în Legea nr.200/2010, unde prin „*persoane cu funcție de conducere*” se înțelege ***persoane fizice, cetățeni ai Uniunii Europene, care dețin o funcție superioară în cadrul unei persoane juridice străine cu sediul în unul din statele membre ale Uniunii Europene, care se ocupă în primul rînd de gestionarea entității juridice în cauză sub supravegherea generală sau îndrumarea consiliului de administrație, a acționarilor persoanei juridice sau a persoanelor cu funcții echivalente și care: a) asigură conducerea persoanei juridice sau a unui departament ori a unei subdiviziuni a acesteia; b) supraveghează și controlează activitatea celorlalți membri ai personalului care exercită funcții de supervizare, specializate sau de conducere; c) au autoritatea de a se ocupa personal de angajarea și concedierea personalului, de a face recomandări privind angajarea și concedierea personalului sau iau alte măsuri privind personalul și care sînt transferate temporar la filiala, reprezentanța sau persoana juridică înființată de către societatea-mamă pe teritoriul Republicii Moldova.***

Prin urmare, aceeași noțiune urmează a fi redată diferit în două legi, fapt ce contravine tehnicii legislative și poate duce la interpretări abuzive și selective în aplicarea legilor în practică. Pe cale de consecință, apreciem că se impune revederea noțiunii definite, deoarece în forma actuală, în loc să clarifice aspectele pe care dorește să le reglementeze, va duce la numeroase confuzii.

Un exemplu elocvent îl constituie amendamentul de la **art.II pct.7** din proiect, prin care se propune expunerea alin.(3) al art.36<sup>2</sup> al Legii nr.200/2010 într-o nouă redacție în scopul asigurării consecvenței reglementărilor propuse la norma de la art.8 din proiect în partea ce vizează termenul de examinare a cererii de acordare a dreptului de ședere provizorie și perioada de acordare a dreptului de ședere provizorie persoanelor cu funcție de conducere. Ținem să precizăm că, prevederile art.36<sup>2</sup> al Legii nr.200/2010, în redacția actuală, reglementează acordarea și prelungirea dreptului de ședere provizorie pentru persoanele cu funcții de conducere în sensul atribuit acestei noțiuni prin Legea nr.23/2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, lege adoptată în scopul ajustării prevederilor legale în vigoare la prevederile articolelor 202, 203, 214-218 ale Acordului de Asociere. Potrivit art.215 alin.(1) din Acordului de Asociere, intrarea și șederea temporară pentru categoria de persoane vizată este limitată la o perioadă de pînă la 3 ani.

Un alt exemplu îl constituie norma propusă la art.8 alin.(3) care face referire la prevederile Legii nr.200/2010 pentru emiterea deciziei de acordare a dreptului de ședere provizorie în scop de muncă pentru persoanele cu funcții de conducere.

Prin urmare, constatăm o lipsă de coerență a reglementărilor propuse în raport cu cadrul juridic preexistent. Or, este de principiu ca legea trebuie să fie clară și precisă. Mai mult, avînd în vedere importanța domeniului supus reglementării, această cerință trebuie să fie respectată cu strictețe pentru a nu determina o interpretare și aplicare divergentă a normei pe întreg teritoriul statului.

c. La noțiunea de „lucrător înalt calificat”, expresia „cunoștințe deosebite și esențiale” și „într-un tip de muncă” are un sens confuz și echivoc, ceea ce va determina interpretare abuzivă la implementare. În sensul dat, lucrătorul înalt calificat este persoana care cunoaște temeinic o disciplină, respectiv cunoștințele acestuia nu pot fi calificate ca niște cunoștințe deosebite sau obișnuite. Astfel, în scopul uniformizării terminologiei utilizate, sugerăm autorilor să revadă definiția acestei noțiuni prin prisma definiției noțiunii de „specialist” expusă în Legea nr.200/2010. De asemenea, atenționăm că, definiția în redacția expusă limitează angajarea lucrătorilor înalt calificați doar în cadrul întreprinderilor și nu se extinde la alte categorii de beneficiari solicitanți, în forma în care se înscriu în această categorie potrivit proiectului.

2. La **art.I pct.3** din proiect, atenționăm asupra faptului că, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr.121 din 23.06.2017 prin care art.3 alin.(2) al Legii nr.180/2008 se completează cu lit.l) cu următorul conținut: „l) *persoanele cu funcție de conducere a unei persoane juridice în domeniul tehnologiei informației și specialiștii în domeniul tehnologiei informației din cadrul parcurilor pentru tehnologia informației*”. În acest sens, normele de tehnică legislativă exclud

posibilitatea reglementării unor norme cu aceeași numerotare, întrucât acest fapt creează confuzii și impedimente la aplicare, precum și după caz, poate genera situații de utilizare a normei mai favorabile. Prin urmare, prevederea urmează a fi renumerotată.

3. La **art.I pct.4** din proiect, norma propusă pentru **alin.(3) al art.4**, stabilește obligația Guvernului de a aproba și actualiza, anual sau la necesitate, în baza Clasificatorului ocupațiilor din Republica Moldova, a Listei ocupațiilor prioritare, în baza căreia pot fi angajați străinii fără procedura prealabilă de identificare a resurselor umane autohtone.

În acest sens, amintim că, Legea supusă modificării stipulează expres la art.4 alin.(1) că, *în Republica Moldova, imigrarea în scop de muncă a străinilor se efectuează în funcție de necesitățile economiei naționale în forță de muncă calificată în cazul în care ocuparea locurilor de muncă vacante nu poate fi asigurată din resursele umane autohtone*. Prin urmare, facilitarea acordată străinilor de a fi angajați pe teritoriul Republicii Moldova fără o procedură prealabilă de identificare a resurselor umane autohtone contravine normei legale menționate și restrânge angajarea cetățenilor Republicii Moldova în favoarea cetățenilor străini. Menționăm și opinia Centrului Național Anticorupție, expusă în raportul de expertiză nr.ELO17/4117 din 12.05.2017, care susține că aprobarea unei Liste prioritare, în bază căreia vor fi angajați străinii fără a fi respectată procedura prealabilă de identificare a resurselor umane autohtone constituie o ingerință abuzivă în dreptul cetățeanului Republicii Moldova la muncă consacrat de Constituția Republicii Moldova la art.43 alin.(1) potrivit căruia „Orice persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, precum și la protecția împotriva șomajului.”

4. La **art.I pct.6** din proiect:

a) Pentru a fi în acord cu reglementările propuse la art.8<sup>1</sup>, norma de la art.6 alin.(7) lit.f) propunem a fi expusă în redacția „*străinii angajați în proiecte investiționale de importanță națională*”. Obiecția respectivă este valabilă și în raport cu amendamentele prevăzute la art.II pct.4 și 5 din proiect.

b) În redacția propusă pentru art.7 alin.(2), „*Autoritatea competentă pentru ocuparea forței de muncă va identifica și va propune beneficiarului solicitant posibilitatea angajării lucrătorilor din resursele umane autohtone*”. În acest context, recomandăm autorului stabilirea unui mecanism concret prin care să fie asigurat controlul identificării și propunerii beneficiarului solicitant de către autoritatea competentă pentru ocuparea forței de muncă a lucrătorilor cetățeni ai Republicii Moldova.

5. În conținutul normelor propuse la art.7 alin.(7), art.7<sup>1</sup> alin.(5), pentru rigoarea normativă a textului, propunem inserarea prepoziției „de” după sintagma „și a dreptului”.

6. Pentru un spor de precizie normativă, la art.7<sup>1</sup> alin.(2), art.8 alin.(3) și alin.(8), art.8<sup>1</sup> alin.(5), art.8<sup>2</sup> alin.(5) necesită să se precizeze momentul de la care începe să curgă termenii stabiliți.

7. La **art.I pct.8** din proiect:

a) evidențiem că propunerea de a modifica prevederile art.8 alin.(4) al Legii nr.180/2008, recent intrate în vigoare (Legea nr. 283 din 16.12.2016, în vigoare de la data de 16.06.2017) denotă o iresponsabilitate și o analiză superficială a domeniului dat din partea autorităților statului. Astfel, trebuie de evitat asemenea cazuri, mai ales că sectorul economic care este unul specific, de interes major național, iar rolul statului în condițiile economiei de piață este de o importanță primordială și modificările atât de frecvente în legislație au un impact negativ atât asupra activității agenților economici, cât și asupra economiei statului în general.

b) propunem a fi completat cu noi prevederi prin care să fie stabilit un mecanism de control eficient asupra menținerii investițiilor în economia Republicii Moldova și păstrării acesteia pe perioada stabilită.

**8. Art.I pct.9 din proiect:**

a) Întru utilizarea terminologiei constante pe tot textul legii, la art.8<sup>1</sup> alin.(3) sintagma „*de la data înregistrării cererii*” se substituie cu cuvintele „*de la data depunerii demersului*”. Obiecția este valabilă și pentru art.8<sup>2</sup> alin.(3), art.10 alin.(5), art.11 alin.(3).

b) Cu referire la actele necesare a fi depuse la ghișeul unic pentru prelungirea termenului de valabilitate a permisului de ședere provizorie în scop de muncă, considerăm oportună completarea alin.(4) al art.8<sup>1</sup> cu o literă nouă ce ar viza și obligativitatea prezentării actelor care confirmă participarea beneficiarului solicitant în proiecte investiționale de importanță națională.

9. La art.8<sup>2</sup> alin.(1) norma de la lit.a) necesită a fi supusă redactării fiindcă nu este clar sensul acesteia, în special prin redarea cuvintelor „*contract individual de muncă cu durată normală*”, precum și „*loc de muncă înalt calificat*”.

**10. Art.I pct.11 din proiect:**

a) la art.9 alin.(4), obiectăm asupra utilizării sintagmei „*persoană cu funcții de răspundere a beneficiarului solicitant*” sugerînd a fi înlocuite cu cuvintele „*persoană cu funcții de conducere*”.

b) Avînd în vedere că norma de la art.9 alin.(7) reglementează prelungirea dreptului la muncă și a dreptului de ședere provizorie în scop de muncă a lucrătorului detașat, precizăm că lit.a) al aliniatului în cauză necesită a fi completat cu obligativitatea depunerii și a demersului privind prelungirea dreptului la muncă, iar la lit.d), considerăm oportună indicarea și a „*lit.b*” de la art.7 alin.(6).

11. La art.11 alin.(3), considerăm necesară indicarea expresă a articolelor din legile la care se face trimitere. Obiecția este valabilă și pentru alin.(6).

12. Pentru o corectă exprimare, la art.14 alin.(3) lit.b), propunem substituirea expresiei „*permisului de ședere temporară*” cu sintagma „*permisului de ședere provizorie*”.

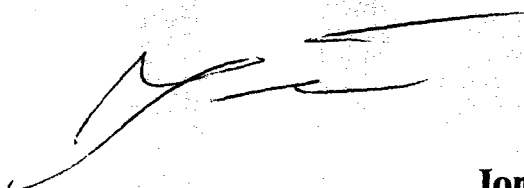
13. La **art.II pct.2** din proiectul legii, necesită a se ține cont de faptul că în textul Legii nr.200/2010 se utilizează sintagma „*Sistem informațional integrat automatizat Migrație și azil*”. Prin urmare, textul propus în redacția alin.(3) al art.32 „*Sistem informațional integrat automatizat în domeniul migrației și azilului*” necesită a fi substituit.

14. Precizăm că, categoriile prevăzute de Legea nr.180/2008 sînt excepții nu numai de la prevederile art.34 alin.(1), dar și de la prevederile alin.(3), alin.(5) și alin.(6) al articolului. Prin urmare, normele propuse de autorii proiectului trebuie să respecte principiul consecvenței și echilibrului între reglementările curente.

15. Prevederea de la alin.(4) al art.36<sup>1</sup> este neclară, în sensul că dreptul de ședere provizorie se acordă pentru asociații sau acționarii persoanelor juridice cu investiții străine înregistrate în Republica Moldova în baza investițiilor efectuate în conformitate cu prevederile Legii nr.81/2004 cu privire la investițiile în activitatea de întreprinzător și nu ca urmare a investițiilor ce urmează a fi realizate sau numărul locurilor de muncă care urmează a fi create, iar pentru unitate terminologică propunem folosirea aceluiași termen „*persoană juridică*” în loc de „*societate comercială*”.

17. Menționăm că, în proiectul de lege lipsesc norme privind perioada pentru care poate fi acordat dreptul de ședere în scop de muncă pentru străinii angajați în proiecte investiționale de importanță națională, pentru lucrătorii înalt calificați, precum și pentru asociații sau acționarii persoanelor juridice cu investiții străine înregistrate în Republica Moldova.

În concluzie, menționăm că proiectul de lege poate fi supus spre examinare în ședința plenară cu luarea în considerare a obiecțiilor prezentului aviz.



**Ion CREANGĂ**  
**Șef Direcție generală juridică**