



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



PR. 146 / 20.04.22
CPS, CAP, CEB

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

Nr. 0612-2467 din 13.05.2022

La nr. 146 din 20.04.2022

Parlamentul Republicii Moldova

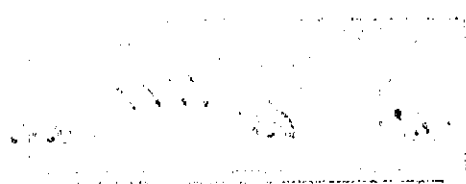
Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Codul muncii al Republicii Moldova nr.154/2003 – art.1, 33, 34, ș.a.; Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public – art.27, 34, 42, ș.a.).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 6 (șase) file.

Director

Iulian RUSU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr. <u>1144</u>	
" <u>16</u> "	<u>05</u> 20 <u>22</u>
Ora	





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/7936 din 06.05.2022

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Codul muncii al Republicii Moldova nr.154/2003 – art.1, 33, 34, ș.a.; Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public – art.27, 34, 42, ș.a.)

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 un grup de 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 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 pe pagina web a Parlamentului RM, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea

prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

1.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: *„Elaborarea proiectului este condiționată de etapa actuală a relațiilor de muncă și necesitatea aducerii lor în concordanță cu cerințele pieței muncii, nivelul de dezvoltare a tehnologiilor informaționale și corelarea cu tendințele de perfecționare a legislației muncii în statele-membre ale Uniunii Europene, precum și alinierea la standardele Organizației Internaționale a Muncii.”*

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea unor acte normative, precum Codul muncii, Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Legea nr.155/2011 cu privire la aprobarea Clasificatorului unic la funcțiile publice și Legea nr.270/2018 privind salarizarea unitară în sectorul bugetar. Potrivit autorului: *„Proiectul își propune modernizarea relațiilor de muncă, creșterea productivității și competitivității pieței muncii. În raport cu funcționarii publici proiectul revizuieste procedura de evaluare a acestora, a condițiile de desfășurare a activității funcționarilor publici care au atins vârsta standard de pensionare, precum și normele ce țin de promovarea în funcție, sancționarea și destituirea funcționarilor publici.”*

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

1.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Proiectul promovează interesul public privind modernizarea relațiilor de muncă, creșterea calității muncii, sporirea productivității, competitivității pieței muncii și capacității de angajare a forței de muncă.

1.5. Justificarea soluțiilor proiectului

1.5.1. 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”.*

Nota informativă descrie condițiile care au impus elaborarea proiectului, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, redând în acest sens principalele prevederi ale proiectului, elementele noi.

Cu toate acestea, nota informativă nu cuprinde argumente viabile cu referire la instituirea normelor care stabilesc evaluarea semestrială a funcționarului public, a cărui rezultat va servi la acordarea sporului pentru performanță, nefiind prezentată o analiză corespunzătoare care să cuprindă evaluarea tuturor deficiențelor și identificarea obiectivelor/soluțiilor clare și raționale sub

toate aspectele, din care rezultă necesitatea modificărilor propuse în acest sens.

Subsecvent, conform art.27 alin.(1) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative: *"La elaborarea unui proiect de act normativ, autorul proiectului sau autoritatea responsabilă de elaborarea proiectului poate să formeze un grup de lucru, alcătuit din specialiști în domeniu, precum și din reprezentanți ai societății civile."*

Prin urmare, se impune necesitatea consultării proiectului cu Confederația Națională a Sindicatelor, care potrivit art.14 alin.(1) din Legea sindicatelor nr.1129/2000, sînt în drept să participe la elaborarea proiectelor de legi și de alte acte normative în domeniul remunerării muncii, asigurării sociale.

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: *„Implementarea proiectului respectiv nu necesită alocarea mijloacelor financiare de la bugetul de stat.”*

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, [...]".

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 nr.100/2017.

Însă, unele norme din proiect conțin formulări ambigue și astfel vor permite interpretări abuzive la aplicare (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.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările în vigoare ale Codului muncii în ce privește acordarea concediului de odihnă anual și forme de stimulare a salariaților.

La fel, prevederile proiectului conțin norme contradictorii în ceea ce privește perioada pentru care se acordă funcționarului public sporul pentru evaluarea performanțelor.

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

Proiectul nu conține reglementări privind activitatea agenților publici și/sau a entităților publice.

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. I pct. 10 potrivit proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative Articolul I. - Codul muncii al Republicii Moldova [...], se modifică după cum urmează: [...] 10. La articolul 68, alineatul (2), după cuvintele „ la art. 49 alin. (1) ” se introduce textul „ , cu excepția situațiilor prevăzute la art. 98 alin. (5). ”	
Obiecții: Conform normei formulate, modificarea contractului individual de muncă se consideră orice modificare sau completare care vizează cel puțin una dintre clauzele prevăzute la art. 49 alin. (1), cu excepția situațiilor prevăzute la art. 98 alin. (5). Analizînd redacția în vigoare a art. 98 din Codul muncii, acesta este format din patru alineate, nefiind structurat pe cinci alineate așa precum se face referire de către autor la art. 68 din proiect. Ca urmare, în situația în care nu se va face o referință clară a normei în cauză, va exista pericolul interpretării și aplicării discreționare a conținutului acesteia.	
Recomandări: Se recomandă excluderea textului „art. 98 alin. (5) ” și stabilirea concretă a normei care prevede situațiile ce nu se iau în considerare în cadrul procedurii de modificare a contractului individual de muncă.	
Factori de risc: <ul style="list-style-type: none">● Norme de trimitere defectuoase	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none">● Generale

Art.I pct.15, pct.30 potrivit proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative

Articolul I. - Codul muncii al Republicii Moldova [...], se modifică după cum urmează: [...]

15. La articolul 86: [...]

litera g) va avea următorul cuprins:

„g) încălcarea obligațiilor de muncă sau a disciplinei de muncă, dacă anterior salariatul a fost sancționat disciplinar; ”

litera e) va avea următorul cuprins:

„e) constatarea faptului că salariatul nu corespunde profesional locului de muncă în care este încadrat. Concedierea poate fi dispusă numai după evaluarea prealabilă a salariatului, conform procedurii de evaluare stabilite prin convenția colectivă, contractul colectiv de muncă aplicabil sau, în lipsa acestora, prin regulamentul intern; ”. [...]

30. Articolul 184

alineatul (1) litera b) va avea următorul cuprins:

„b) cu o lună înainte – în caz de concediere în legătură cu constatarea faptului că salariatul nu corespunde profesional locului de muncă în care este încadrat, conform procedurii de evaluare implementate de către evaluator în temeiul (art.86 alin.(1) lit.e)); ”

Obiecții:

În formula propusă de autor, norma cuprinsă la art.86 lit.g) din proiect, care prevede inițiativa angajatorului de a concedia salariatul pentru încălcarea obligațiilor de muncă sau a disciplinei de muncă, dacă anterior a fost sancționat disciplinar, comportă un grad sporit de incertitudine pentru angajatori, de aplicare nefondată a concedierii în asemenea circumstanțe. Or, se constată o lipsă de proporționalitate între consecințele abaterii disciplinare și efectele sancțiunii concedierii, în special pentru angajații care au fost sancționați disciplinar, însă termenul de validitate și efectele sancțiunilor disciplinare au expirat.

În astfel de condiții, ambiguitatea procedurii propuse prin proiect privind concedierea salariatului la inițiativa angajatorului pentru încălcarea obligațiilor de muncă sau a disciplinei de muncă poate genera apariția manifestărilor de corupție, fiind lăsat la discreția angajatorului de a dezvolta reguli procedurale convenabile propriilor sale interese.

Prin urmare, lipsa unor norme clare în acest sens, vor crea oportunități de corupție în temeiul unor atitudini subiective, eventual ca urmare a unor acte de protecționism, iar acest fapt va 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 și altor manifestări de corupție.

De asemenea, expresia „*nu corespunde profesional locului de muncă*” în contextul normelor cuprinse la art. 86 lit.e) și la art.184 lit.b) din proiect posedă potențial coruptibil și pot genera anumite confuzii la aplicare. Pericolul acestui factor de risc constă în faptul că, la aplicare termenul utilizat poate provoca practici vicioase de interpretare a sensului acestei norme, în dependență de interesul responsabililor de implementare, practici care pot fi abuzive de stabilire a regulilor convenabile propriilor interese. Or, formularea neclară a normei generează posibilitatea alegerii de către responsabili a interpretării cele mai convenabile a atribuțiilor sale.

La aplicare, toate aceste deficiențe vor spori considerabil coruptibilitatea prevederilor și persoanelor responsabile de aplicare a procedurii respective.

Recomandări:

Se propune următorul cuprins pentru lit.g) de la art. 86 din proiect: „g) încălcarea gravă a obligațiilor sau disciplinei de muncă, dacă salariatul dispune de cel puțin o sancțiune disciplinară în vigoare aplicată anterior.”

La art.86 lit.e) și la art.184 lit.b) din proiect, textul „nu corespunde profesional locului de muncă în care este încadrat ” se va substitui cu textul „nu corespunde funcției deținute sau muncii prestate”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

- 3 -

Art.I pct.16 potrivit proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative

Articolul I. - Codul muncii al Republicii Moldova [...], se modifică după cum urmează: [...]

16. Articolul 89 va avea următorul cuprins:

„Articolul 89. Restabilirea la locul de muncă [...]

(2) În caz de litigiu și a constatării de către instanța de judecată a caracterului nelegitim al transferului sau eliberării, angajatorul poate decide restabilirea angajatului la locul de muncă sau achitarea unei compensații de concediere.

Obiecții:

Norma analizată este formulată confuz cu referire la atribuția angajatorului de a decide asupra restabilirii în funcție a salariatului. Astfel, cuvântul utilizat în textul normei de genul „poate” are sensuri multiple, care rezidă în discreția angajatorului de a restabili sau de a achita compensația de concediere, în caz de litigiu și a constatării de către instanța de judecată a caracterului nelegitim al transferului sau eliberării salariatului. Caracterul relativ al acestor prevederi generează un impact negativ la implementare, deoarece există riscul ca angajatorul să aplice norma discreționar reieșind din interesele/scopurile urmărite la luarea deciziei de executare a hotărârii instanței de judecată.

Asemenea discreții pot fi folosite în mod abuziv de către subiectul responsabil de implementare pentru a obține recompense necuvenite pentru a fi determinat să nu își exercite atribuțiile în modul corespunzător.

Recomandări:

Revizuirea/excluderea cuvântului „poate” din art.89 alin.(2) din proiectul de lege, astfel încât să fie excluse oportunitățile de manifestare a comportamentului discreționar de către responsabilii de a aplicare acestei norme.

Factori de risc:

- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere pasivă
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - corupere activă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

Art.I pct.18 potrivit proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative

Articolul I. - Codul muncii al Republicii Moldova [...], se modifică după cum urmează: [...]

18. La articolul 101 alineatul (5) textul „o lună înainte de punerea lui în aplicare” se substituie cu textul „cu cel puțin 14 zile înainte de punerea lui în aplicare sau în cel mai scurt timp, în cazul modificării programului din motive care nu sunt sub controlul angajatorului (absența salariatului/salariaților, imposibilitatea de a continua munca de către un salariat, etc.), cu acordul salariatului.”

Obiecții:

Norma analizată este formulată confuz cu referire la termenul în care se aduce la cunoștința salariatului programul muncii în schimburi.

Expresia utilizată de genul „*în cel mai scurt timp*” are un sens prea larg și nu exprimă cu exactitate termenul în care angajatorul este obligat să comunice salariatului despre programul de muncă în schimburi.

Astfel, lipsa unor termene clare va acorda angajatorului competența de a institui și de a stabili/prelungi termenele fără careva restricții sau obligații de a oferi o justificare clară pentru asemenea prelungiri.

La aplicare, toate aceste deficiențe vor spori considerabil coruptibilitatea prevederilor, persoanelor responsabile de aplicare a procedurii respective.

Recomandări:

Se recomandă excluderea textului „sau *în cel mai scurt timp*” or substituirea acestuia prin stabilirea expresă a cazurilor în care programul muncii în schimburi se va aduce la cunoștința salariatului într-un alt termen decât cel de 14 zile, și respectiv indicarea termenului concret pentru un caz sau altul.

Factori de risc:

- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.I pct.20 potrivit proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative

Articolul I. - Codul muncii al Republicii Moldova [...], se modifică după cum urmează: [...]

20. La articolul 115 [...]

(7) Dacă salariatul, din motive justificate, nu a putut efectua, integral sau parțial, concediul de odihnă anual la care avea dreptul în anul calendaristic respectiv, cu acordul persoanei în cauză, angajatorul este obligat să acorde concediul de odihnă neefectuat/restant, într-o perioadă de 18 luni începând cu anul următor celui în care s-a născut dreptul la concediul de odihnă anual.”

Obiecții:

Norma propusă la alin.(7) al art.115 prejudiciază interesele salariaților, de altfel concediile anuale restante vor putea fi acordate de către angajator doar într-o perioadă de 18 luni începând cu anul următor celui în care s-a născut dreptul la concediu de odihnă anual. Acest fapt contravine prevederile art.118 din Codul muncii, care stabilește că este interzisă neacordarea concediului de odihnă anual timp de 2 ani consecutivi.

Codul muncii stabilește expres că concediul de odihnă plătit se acordă salariatului pentru fiecare an de muncă a acestuia la entitatea respectivă, începând de la data angajării în baza contractului individual de muncă (art.115 CM), angajatorul fiind obligat să ia măsurile necesare pentru ca salariatul să folosească concediile de odihnă în fiecare an calendaristic. În cazuri excepționale, dacă acordarea integrală a concediului de odihnă anual salariatului în anul de muncă curent poate să se răsfrângă negativ asupra bunei funcționări a entității, o parte din concediu poate fi amânată pentru anul de muncă următor. În această situație, angajatorul poate amâna acordarea concediului de odihnă plătit pentru anul următor, respectând

următoarele cerințe: - să fie consimțământul scris al salariatului; - în anul de muncă curent salariatului i se vor acorda cel puțin 14 zile calendaristice din contul concediului de odihnă anual; - partea rămasă nefolosită i se va acorda până la sfârșitul anului următor (art.118 CM).

Ca urmare, se rețin următoarele aspecte: - este interzisă neacordarea concediului de odihnă anual timp de 2 ani consecutivi (art. 118 CM); nu se admite înlocuirea concediului de odihnă anual nefolosit printr-o compensație în bani (art. 118 CM); - în caz de încetare a contractului individual de muncă, salariatului i se vor achita toate concediile de odihnă anuale nefolosite (art. 119 CM).

Constatăm, în consecință, că potrivit redacției în vigoare a Codului muncii, angajatorului îi este interzisă neacordarea salariatului a concediului anual timp de 2 ani. Respectiv, stabilirea prin proiect a perioadei de 18 luni, va crea premise pentru angajator de alegere subiectivă și abuzivă a normei „convenabile”, astfel existând riscul ca perioada de acordare a concediului de odihnă anual restant să fie stabilită de către angajator discreționar și în dependență de scopul și interesul urmărit.

Recomandări:

În vederea excluderii unor situații abuzive la stabilirea perioadei în care angajatorul va acorda concediul de odihnă restant salariatului și pentru a nu crea situații discriminatorii, se recomandă modificarea art.118 alin. (4).

Factori de risc:

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

- 6 -

Art.I pct.32 potrivit proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative

Articolul I. - Codul muncii al Republicii Moldova [...], se modifică după cum urmează: [...]

32. La articolul 203 [...]

litera b) va avea următorul cuprins:

„b) premii unice cu prilejul jubileelor, sărbătorilor profesionale și a zilelor de sărbătoare nelucrătoare;”

Obiecții:

Conform normei precitate, una din forme de stimulare aplicate salariaților este premiul unic cu prilejul jubileelor. Art.21 alin.(1) din Legea nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar stabilește doar două categorii de premii unice, cele cu prilejul sărbătorilor profesionale și cele al zilelor de sărbătoare nelucrătoare.

Prin urmare, se stabilește o incompatibilitate a prevederilor din proiect cu Legea nr.270/2018, generând un conflict extern al normelor și impedimente în ce privește modul de achitare a premiilor unice cu prilejul jubileelor. Redarea diferită a două norme organice, care au aceeași forță juridică poate genera conflicte de competențe, exercitarea abuzivă a atribuțiilor sau depășirea atribuțiilor de serviciu.

Acest fapt poate admite impedimente în aplicarea corectă a normei și crea premise pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei „convenabile” care se va aplica într-o situație concretă, astfel existând riscul aplicării discreționare și în dependență de scopul și interesul urmărit.

Recomandări:

Se recomandă amendarea art.21 alin.(1) din Legea nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, prin completarea cu textul „premiu unic cu prilejul jubileelor”.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

- Legalizarea actelor de:
- abuz de serviciu

- 7 -

Art.II pct.2, art.IV potrivit proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative

Articolul II. - Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public [...], se modifică după cum urmează: [...]

2. La articolul 34 [...]

alin.(4) va avea următorul cuprins:

„(4) Evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public se efectuează anual. Monitorizarea activității funcționarului public se efectuează semestrial, în cadrul evaluării intermediare. ”

alin.(7) va avea următorul cuprins:

„(7) Rezultatele evaluării performanțelor profesionale ale funcționarului public se iau în considerare la luarea deciziilor cu privire la:

a) acordarea sporului pentru performanță;

IV. Articolul 16 din Legea nr. 270/2018 privind salarizarea unitară în sectorul bugetar [...], se modifică după cum urmează:

alineatul (3) va avea următorul cuprins:

„ (3) Sporul pentru performanță se acordă lunar conform performanței individuale obținute și se achită concomitent cu salariul.”

se completează cu alineatul (3¹) cu următorul cuprins:

„(3¹) Pentru funcționarii publici, sporul pentru performanță se acordă semestrial în modul stabilit de Guvern.”

Obiecții:

Analizând normele precitate, acestea stabilesc evaluarea performanțelor funcționarului public se va efectua anual , a cărui rezultat va servi la acordarea sporului pentru performanță semestrial. În acest sens, în formula propusă prin proiect, crează situații în defavoarea salariaților din sectorul bugetar prin stabilirea unei evaluări anuale a performanțelor, și nu trimestriale, așa cum este prevăzut în prezent în Hotărârea de Guvern nr.1231/2018 pentru punerea în aplicarea a prevederilor Legii nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar.

În cadrul unităților bugetare este aplicabilă procedura unificată de evaluare trimestrială a performanțelor profesionale individuale, care începând cu anul 2018, s-a dovedit a fi o procedură viabilă, evaluandu-se perioade mai scurte (trimestriale) și destul de efectivă, procedură reglementată de Regulamentul-cadru cu privire la modul de stabilire a sporului pentru performanță personalului din unitățile bugetare, aprobat prin Anexa nr. 3 la Hotărârea Guvernului nr.1231/2018 pentru punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, or instituirea evaluării semestriale (intermediare) ar aglomera unitățile bugetare cu alte proceduri suplimentare care, de altfel, contravin prevederilor art.1 alin.(2) din Legea nr. 270/2018, potrivit căruia „Scopul prezentei legi constă în asigurarea unui sistem de salarizare a personalului din sectorul bugetar transparent, echitabil, atractiv, simplu de gestionat, capabil să reflecte și să remunereze performanța, în cadrul căruia salariul de bază să reprezinte principalul element al remunerației personalului, iar conform art.2 din aceeași lege „Reglementările prezentei legi se aplică persoanelor cu funcții de demnitate publică, funcționarilor publici, inclusiv cu statut special, persoanelor care ocupă funcții cu statut special specifice apărării naționale, securității statului și ordinii publice, altui personal angajat în baza contractului individual de muncă în autoritățile/instituțiile bugetare finanțate integral din bugetul de stat sau din bugetele locale, precum și personalului Casei Naționale de Asigurări Sociale (în continuare – unități bugetare).”

În această ordine de idei, semnalăm că în cazul adoptării normelor respective, la aplicare se vor crea situații

anumite în avantajul unor funcționari publici care vor beneficia de un spor lunar pentru performanță așa cum e prevăzut la alin.(3) art.16 din Legea nr.270/2018 (urmare a unei evaluări trimestriale) sau situații în dezavantajul altor funcționari publici care vor beneficia de un spor pentru performanță semestrial, urmare a evaluării semestriale, așa cum e prevăzut la art.16 alin.(3/1) din Legea nr.270/2018 potrivit proiectului.

La fel, reținem că autorul nu a prezentat careva argumente justificative în acest sens, din care rezultă necesitatea elaborării unor astfel de prevederi, nefiind prezentată o analiză corespunzătoare care să cuprindă evaluarea tuturor deficiențelor și identificarea obiectivelor/soluțiilor clare și raționale sub toate aspectele în ce privește stabilirea evaluării semestriale, și nu menționarea normelor în vigoare privind evaluarea trimestrială, precum se efectuează în prezent.

Recomandări:

Se recomandă excluderea art.II pct.2 și art. IV din proiect.

Factori de risc:

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept
- Prevederi discriminatorii

Riscuri de corupție:

- Generale

- 8 -

Art.II pct.3 potrivit proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative

Articolul II. - Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public [...], se modifică după cum urmează: [...]

3. Articolul 42

la alin.(3) prima propoziția va avea următorul cuprins:

„(3) În cazul pensionării anticipate pentru carieră lungă, ori obținerii dreptului la pensie pentru limită de vârstă, exceptând cazurile de reexaminare a dreptului la pensie, sau în cazul încetării raporturilor de serviciu, funcționarul public, la cererea lui scrisă, depusă până la data survenirii situațiilor menționate, beneficiază, pentru fiecare an complet de vechime în serviciul public, calculat în condițiile art. 41, de dreptul la o indemnizație unică în proporție de 15% din salariul de bază determinat conform clasei de salarizare la momentul depunerii cererii în cauză.”

Obiecții:

În formula propusă de autor prin proiect la art.42 alin.(3) din Legea nr.158/2008, funcționarul public care continuă să activeze după realizarea dreptului la pensie, nu va beneficia de o indemnizație unică în condițiile propuse prin norma respectivă.

Respectiv, modificările propuse se extind doar în cazul pensionării anticipate pentru carieră lungă ori obținerii dreptului la pensie pentru limită de vârstă a funcționarului public a cărui drept la pensie nu se supune reexaminării.

Conform art.33 alin.(1) din Legea nr.156/1998 privind sistemul public de pensii, „*Reexaminarea drepturilor la pensie se efectuează în cazul: a) apariției unor circumstanțe noi referitoare la stagiul de cotizare, venitul asigurat, ce au avut loc până la acordarea drepturilor la pensie; b) transferării la altă categorie de pensie; c) persoanelor care continuă să activeze după realizarea dreptului la pensie pentru limită de vârstă.*”

În acest caz, prevederile se vor considera discriminatorii, fiind create situații în dezavantajul persoanelor care continuă să activeze după realizarea dreptului la pensie și care beneficiază de aceleași garanții legale și sociale aferente dreptului la muncă. Or, din salariul obținut pentru activitatea exercitată ulterior obținerii dreptului la pensie se deduc toate impozitele și plățile aferente pentru sistemul de asigurări sociale, medicale etc., fără careva excepții.

Pericolul acestui factor constă în faptul că proiectul va genera, la aplicare, sentimente de nedreptate în societate și va crea dubii în privința credibilității și imparțialității politicianilor.

Recomandări:

Se recomandă excluderea modificărilor propuse prin proiect la art.42 alin.(3).

Factori de risc:

- Prevederi discriminatorii

Riscuri de corupție:

- Generale

- 9 -

Art.II pct.5 potrivit proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative

Articolul II. - Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public [...], se modifică după cum urmează: [...]

5. Articolul 56

va avea următorul cuprins:

„Pentru încălcarea îndatoririlor de serviciu, îndeplinirea nesatisfăcătoare a sarcinilor, a normelor de conduită, pentru pagubele materiale pricinuite, contravențiile sau infracțiunile săvârșite în timpul serviciului sau în legătură cu exercitarea atribuțiilor funcției, funcționarul public poartă răspundere disciplinară, civilă, administrativă, penală, după caz. ”

Obiecții:

Norma precitată este formulată ambiguu cu referire la forma de răspundere juridică stabilită conform proiectului pentru încălcările admise de către funcționarul public. Formele răspunderii juridice, fiind determinate de tipurile încălcărilor de drept (faptelor ilicite), sunt următoarele: 1) răspunderea juridică penală; 2) răspunderea juridică contravențională; 3) răspunderea juridică disciplinară; 4) răspunderea juridică civilă; 5) răspunderea juridică materială.

Ca urmare, cu referire la „răspunderea administrativă”, noțiunea respectivă a fost exclusă din legislația în vigoare, prin abrogarea Codul cu privire la contravențiile administrative, adoptat la 29.03.1985, care statua la art.9 survenirea răspunderii administrative pentru contravenții. Odată cu intrarea în vigoare a Codului contravențional la 31.05.2009, pentru comiterea contravențiilor este prevăzută răspunderea contravențională.

În rezultat, confundarea tipurilor de răspundere juridică pentru încălcarea îndatoririlor de serviciu, îndeplinirea nesatisfăcătoare a sarcinilor, a normelor de conduită, pentru pagubele materiale pricinuite, contravențiile sau infracțiunile săvârșite în timpul serviciului sau în legătură cu exercitarea atribuțiilor funcției, de către funcționarul public, determină riscuri de coruptibilitate din motivul că generează discreția prea largă a angajatorului de a hotărâ asupra atragerii la o răspundere în loc de alta, pe când subiectul care a săvârșit încălcarea este tentat să recurgă la mijloace corupte pentru a influența această hotărâre, ceea ce va perpetua săvârșirea abuzurilor în cauză.

Recomandări:

Se recomandă substituirea cuvântului „administrativ” cu cuvântul *contravențional*”.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Lipsa responsabilității clare pentru încălcări

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un grup de deputați în Parlamentul Republicii Moldova și este condiționat de etapa actuală a relațiilor de muncă și necesitatea aducerii lor în concordanță cu cerințele pieței muncii, nivelul de dezvoltare a tehnologiilor informaționale și corelarea cu tendințele de perfecționare legislației muncii în statele-membre ale Uniunii Europene, precum și alinierea la standardele Organizației Internaționale a Muncii.

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului RM, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

Nota informativă nu cuprinde argumente viabile cu referire la instituirea normelor care stabilesc evaluarea semestrială a funcționarului public, a cărui rezultat va servi la acordarea sporului pentru performanță, nefiind prezentată o analiză corespunzătoare care să cuprindă evaluarea tuturor deficiențelor și identificarea obiectivelor/soluțiilor clare și raționale sub toate aspectele, din care rezultă necesitatea modificărilor propuse în acest sens.

De asemenea, proiectul conține factori și riscuri de corupție generați de caracterul lacunar al prevederilor, cum ar fi: norme de trimitere defectuoase, formulare ambiguă care admite interpretări abuzive, atribuții care admit derogări și interpretări abuzive, stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație, temeuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice, lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative, concurența normelor de drept, prevederi discriminatorii, lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor, lacună de drept, lipsa responsabilității clare pentru încălcări.

Prin urmare, 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.

Subsecvent, conform art.27 alin.(1) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative: *"La elaborarea unui proiect de act normativ, autorul proiectului sau autoritatea responsabilă de elaborarea proiectului poate să formeze un grup de lucru, alcătuit din specialiști în domeniu, precum și din reprezentanți ai societății civile."* Prin urmare, în procesul de promovare este necesară consultarea Confederației Naționale a Sindicatelor.

06.05.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:



Xenia VAMEȘ, Inspector principal