

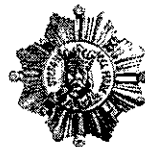
Pr. 182/17.05.22
CRS



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. 06/2-3218 din 02.06.2022

La nr. 182 din 17.05.2022

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Codul muncii – art.1, 86, 101/1, ș.a.; Legea nr.289/2004 - art.18, art.18/1, Codul contravențional - art.55).

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

Director

Iulian RUSU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	1353
"03" 06	2022
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/7990 din 31.05.2022

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Codul muncii – art.1, 86, 101/1, ș.a.; Legea nr.289/2004 - art.18, art.18/1, Codul contravențional - art.55)

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 grupm 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.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: „Necesitatea unor măsuri legislative adiționale este determinată de importanța implicării mai sporite a tatălui în îngrijirea copilului, pe de o parte, și asumării echitabile a sarcinilor de îngrijire de către ambii părinți, pe de altă parte. Aceasta ar contribui la o mai bună reconciliere a vieții de familie cu cea profesională, iar pe termen lung, asemenea programe pot contribui și la facilitarea atingerii numărului dorit de copii.”

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea Codului muncii, a Legii nr. 289/2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale, fiind clarificate prin definire sau completare a noțiunilor din Codul Muncii, în special a formulelor flexibile de muncă; extinse categoriile de salariați protejați de concediere cu salariații aflați în concediu de paternitate, de îngrijire a unui membru de familie bolnav sau a unui copil cu dizabilități; extinsă perioada în care poate fi solicitat concediul paternal de la 56 de zile la 12 luni.

La fel, se propune modificarea Codului contravențional, fiind instituite norme care stabilesc tragerea la răspundere a angajatorului pentru încălcarea legislației muncii, manifestată prin refuzul de a suspenda raporturile de muncă în temeiul art.78 alin.(1) din Codul muncii.

În acest sens, autorul a precizat că, „La baza elaborării prezentului proiect de lege au stat recomandările expuse în documentele de politici „Cum stimulăm implicarea echitabilă a părinților în creșterea și îngrijirea copiilor” și „Extinderea aranjamentelor de muncă”. [...]

Amendamentele propuse sînt înaintate în vederea: transpunerii Directivei 2019/1158 a Parlamentului European și a Consiliului privind echilibrul dintre viața profesională și cea privată a părinților și îngrijitorilor; flexibilizării concediului de paternitate din perspectiva timpului; flexibilizării concediului de îngrijire a copilului din perspectiva timpului și remunerare.”

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 de a asigura reconcilierea vieții de familie cu cea profesională prin crearea unei piețe a muncii prietenoase părinților și persoanele (îngrijitorii) ce îngrijesc de un membru de familie.

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”.

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.

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: „*Cheltuieli necesare pentru implementarea prezentului proiect de lege constituie 752992,96 mii lei (opțiunea I - Alternarea concediului de îngrijire de către ambii părinți (primele 17 luni - mama, ultimile 17 - tata) - cost total proiect pe anii 2022-2023 - 85473,84 mii lei; opțiunea II - introducerea suplimentului pentru echitate - 2 luni de concediu în plus pentru părinții care împart concediul 70%/30% - cost total proiect pe anii 2022-2023 - 488450,64 mii lei; opțiunea III - introducerea opțiunii privind durata concediului de îngrijire pînă la 1 an și 2 luni - cost total proiect pe anii 2022-2023 - 179068,48 mii lei).*”

Ca urmare, examinând prevederile proiectului, se atestă că modificările propuse la Codul muncii și Legea nr. 289/2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale, denotă că proiectul va impune alocarea unor mijloace financiare suplimentare din bugetul de stat, iar acest fapt obligă efectuarea unui studiu de impact financiar, stabilit în art. 16-17 din Legea nr. 181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, art. 34 alin. (5) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative și Hotărârii Curții Constituționale nr. 29/2001 privind interpretarea prevederilor art. 131 alin. (4) din Constituția Republicii Moldova, care trebuie respectate în cazul proiectelor de acte legislative cu impact financiar asupra bugetului de stat.

Conform art. 17 din Legea nr. 181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, „(1) *Proiectele de acte normative cu impact financiar asupra bugetelor se supun expertizei financiare în conformitate cu legislația ce reglementează modul de elaborare a actelor normative.* (2) *Pe parcursul anului bugetar în curs nu pot fi puse în aplicare decizii care conduc la reducerea veniturilor și/sau majorarea cheltuielilor bugetare, dacă impactul financiar al acestora nu este prevăzut în buget.*”, iar potrivit art. 34 alin. (5) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, „*Expertiza financiară este efectuată de către Ministerul Finanțelor, este obligatorie pentru proiectele care au impact asupra bugetului public și are menirea de: a) a asigura concordanța prevederilor proiectului cu legislația din domeniul financiar; b) a evalua cheltuielile pentru realizarea noilor reglementări; c) a semnală deficiențele cu caracter financiar și a prognoza consecințele în domeniul financiar*”.

Totodată, avînd în vedere caracterul preponderent financiar al prevederilor formulate, pentru adoptarea acestuia este necesar ca modificările propuse să fie acceptate de Guvern. În acest sens, relevăm că sunt imperative prevederile art. 131 din Constituție, care statuează că „4) *Orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare,*

precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern. [...] (6) Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare".

Întru respectarea prevederilor precitate supra, precum și a Hotărârii Curții Constituționale nr. 29/2001 privind interpretarea prevederilor art. 131 alin. (4) din Constituția Republicii Moldova, care trebuie respectate în cazul proiectelor de acte legislative cu impact financiar asupra bugetului de stat, având în vedere caracterul preponderent financiar al prevederilor formulate, pentru adoptarea acestuia este necesar ca modificările propuse să fie acceptate de Guvern.

Respectiv, urmare a faptului că implementarea proiectului va condiționa cheltuieli bugetare, ceea ce generează alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul public național, este necesar punctul de vedere al Guvernului asupra soluțiilor promovate de lege, în conformitate cu art. 131 alin. (4) și (6) din Constituție și completarea notei informative în acest sens cu analiza costului și a impactului financiar asupra bugetului 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 termeni care nu au o definiție în legislație și nici proiect (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 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 nu reglementează 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 -
<p>Art.I pct.3 potrivit proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative</p> <p>Art.I - Codul muncii [...], se modifică după cum urmează: [...]</p> <p>3. Articolul 100/1 va avea următorul cuprins:</p> <p>„Articolul 100/1. Formule flexibile de muncă</p> <p>(1) Formule flexibile de muncă se instituie prin acordul dintre salariat și angajator, la solicitarea salariatului sau a angajatorului, atât la momentul angajării, cât și după încheierea contractului individual de muncă, <u>cu excepția cazurilor stipulate în alineatul (9) al prezentului articol.</u>”</p> <p>(2) Formule flexibile de muncă de muncă se referă la: [...]</p> <p>b) flexibilitate în cantitatea de ore lucrate, cum ar fi munca cu fracțiuni de normă și <u>cotele de muncă</u>; [...]</p>
<p>Obiecții:</p> <p>Conform normei formulate la art.100/1 alin.(1), sunt exceptate cazurile de instituire a formulelor flexibile de muncă cele prevăzute la alin.(9) din același articol.</p> <p>Analizând redacția în vigoare a art.100/1 din Codul muncii, se atestă că acesta este structurat pe 6 alineate, și nu 9, așa precum face trimitere autorul în norma examinată supra. Respectiv, în varianta expusă de autor, există riscul ca excepțiile prevăzute la art.100/1 alin.(1) din proiect să fie stabilite la discreționar, ceea ce va determina persoanele interesate să recurgă la metode coruptibile în vederea instituirii formulelor flexibile de muncă.</p> <p>Astfel, 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.</p> <p>Un alt aspect, se referă la utilizarea la alin.(2) lit.b) de la art.100/1 a termenului „<i>cote de muncă</i>”, care în contextul proiectului posedă potențial coruptibil, dat fiind faptul că nu este reglementat de legislația națională, nici de prevederile proiectului, ceea ce îi conferă un sens echivoc și poate crea confuzii la aplicare.</p> <p>Ca urmare, 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.</p>
<p>Recomandări:</p> <p>La alin.(1) din art.100/1, se recomandă excluderea textului „<i>alineatul 9</i>” prin indicarea expresă a normei care stabilește cazurile în care nu se permite instituirea formulelor flexibile de muncă.</p> <p>La proiect, se recomandă completarea acestuia cu norme care definesc termenul de „<i>cotele de muncă</i>”.</p>

Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> ● Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect ● Norme de trimitere defectuoase 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> ● Generale ● Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - corupere activă - corupere pasivă ● Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu
---	--

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de în grup de deputați în Parlamentul Republicii Moldova, fiind determinat de importanța implicării mai sporite a tatălui în îngrijirea copilului, pe de o parte, și asumării echitabile a sarcinilor de îngrijire de către ambii părinți, pe de altă parte. Aceasta ar contribui la o mai bună reconciliere a vieții de familie cu cea profesională, iar pe termen lung, asemenea programe pot contribui și la facilitarea atingerii numărului dorit de copii.

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 la proiect contravine rigorilor stabilite la art. 30 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, aceasta necesită a fi completată cu informații/date privind fundamentarea economico-financiară. Totodată, pentru adoptarea proiectului de lege este necesar de solicitat punctul de vedere al Guvernului asupra soluțiilor promovate de lege, în conformitate cu art. 131 alin. (4) și (6) din Constituție.

Proiectul conține trimiteri defectuoase cu referire la cazurile de instituire a formulelor flexibile de muncă exceptate. La fel, proiectul utilizează termeni care nu au o definiție în legislație și nici în proiect de genul „*cote de muncă*”. La aplicare toate aceste deficiențe vor spori considerabil coruptibilitatea prevederilor, persoanelor responsabile de implementarea eficientă a prevederilor proiectului.

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, 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 proiectelor de legi și de alte acte normative în domeniul remunerării muncii, asigurării sociale.

31.05.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Xenia VAMEȘ

Xenia VAMEȘ, Inspector principal