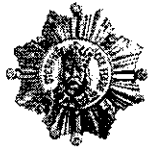




CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



PR, 245/22
CPS

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

Nr. 06/2-3746 din 29.06.2022

La nr. 245 din 17.06.2022

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Codului Muncii al Republicii Moldova nr.154 din 28.03.2003 (art. 87 și art. 183).

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

Director

Iulian RUSU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. <u>1593</u>		
" <u>30</u> "	<u>06</u>	<u>2022</u>
Ora		





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/8054 din 28.06.2022

la proiectul de lege pentru modificarea Codului Muncii al Republicii Moldova nr.154 din 28.03.2003 (art. 87 și art. 183)

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.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul a fost elaborat în scopul „[...] lărgirii palierului de garanții de care beneficiază salariații, care într-un termen egal sau mai mic de 5 ani vor dobândi statutul de pensionar pentru limită de vârstă.”

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune completarea art.87 cu un alineat nou și modificarea art.183 alin.(1) din Codul muncii, fiind stabilite garanții suplimentare salariaților care în termen egal sau mai mic de 5 ani vor dobândi statutul de pensionar pentru limită de vârstă.

În acest sens, autorul a precizat că, „Proiectul de lege instituie obligația angajatorului de a efectua procedura prealabilă de solicitare a opiniei consultative a organului sindical sau în lipsa acestuia a reprezentanților salariaților din cadrul unității, prin notificarea organului respectiv. Acest mecanism suplimentar este instituit în scopul formării unui cadru sustenabil în raporturile de muncă și înlăturării unor concedieri nefondate, pe calea efectuării unei verificări suplimentare din partea reprezentanților salariaților. Concomitent, proiectul de lege instituie garanții în situația demarării procedurii de reducere a numărului sau a statelor de personal. În acest sens, în eventualitatea demarării procedurii enunțate, salariații care în termen egal sau mai mic de 5 ani vor dobândi statutul de pensionar pentru limită de vârstă, vor beneficia de dreptul preferențial de a fi lăsați la lucru. Criteriul enunțat supra se va califica în mod autonom față de alte criterii enumerate la art. 183 alin. (1), precum calificarea și productivitatea a muncii mai înaltă.”

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 salariaților care în termen egal sau mai mic de 5 ani vor dobândi statutul de pensionar pentru limită de vârstă, de a beneficia de protecție la concediere, ceea ce este conform interesului public. Or, art.43 alin.(1) din Constituția Republicii Moldova stabilește că, orice persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, precum și la protecția împotriva șomajului.

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.

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: „Adoptarea și implementarea ulterioară a proiectului de lege nu implică cheltuieli suplimentare 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 100/2017.

Însă, unele norme din proiect utilizează termeni neconsacrați în legislație și nici în prevederile proiectului, ceea ce îi conferă un sens confuz 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 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 -

Art.I și II potrivit proiectului de lege pentru modificarea Codului muncii

Articolul I – Articolul 87 al Codului muncii al Republicii Moldova [...], se completează cu alineatul (1¹), cu următorul cuprins:

1¹) La concedierea salariaților, care în termen egal sau mai mic de 5 ani vor dobândi statutul de pensionar pentru limită de vârstă în conformitate cu legislația în vigoare, angajatorul solicită în prealabil opinia consultativă a organului sindical din unitate, sau după caz, a reprezentanților salariaților din cadrul unității prin notificarea organului respectiv.

Articolul II – Articolul 183 alineatul (1) al Codului muncii al Republicii Moldova [...], se completează în următoarea redacție:

(1) În caz de reducere a numărului sau a statelor de personal, de dreptul preferențial de a fi lăsați la lucru beneficiază salariații cu o calificare și productivitate a muncii mai înaltă precum și salariații, care în termen egal sau mai mic de 5 ani vor dobândi statutul de pensionar pentru limită de vârstă în conformitate cu legislația în vigoare.

Obiecții:

Normele cuprinse la art. 87 și art. 183 alin. (1) din Codul muncii potrivit proiectului prevăd garanții la concediere pentru salariații care în termen egal sau mai mic de 5 ani vor dobândi statutul de pensionar pentru limită de vârstă.

Astfel, analizând per ansamblu textele formulate la art.I și II din proiect, se atestă că acestea sunt reglementate lacunar, nu definesc în înțelesul proiectului de lege expertizat termenul de „*termen egal*”. Or, art. 54 alin. (1) lit. a) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative prevede că „*conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc*”, fapt constatat și de Curtea Constituțională în Hotărârea nr.26/2016 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din Legea nr.142-XVI din 26 iunie 2008 cu privire la ipotecă (notificarea debitorului ipotecar) (Sesizarea nr.83g/2016) și care la pct. 51 a reținut că, „[...] că la elaborarea unui act normativ legiuitorul trebuie să respecte normele de tehnică legislativă pentru ca acesta să corespundă exigențelor de calitate. Astfel, pentru a exclude orice echivoc, textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure.”

Pericolul de coruptibilitate în acest caz constă în apariția practicilor diverse de interpretare a termenului de „*termen egal*”, practici care pot fi abuzive.

Un alt aspect, cu referire la modificările propuse pentru art. 87 din Codul muncii, necesită a fi precizat în baza căror reguli se va solicita opinia consultativă a reprezentanților salariaților din cadrul unității, după caz, la concedierea salariaților, care în termen egal sau mai mic de 5 ani vor dobândi statutul de pensionar pentru limita de vârstă.

Respectiv, sintagma „*după caz*” în acest context are un caracter ambiguu și nu oferă o claritate, ceea ce acordă dreptul angajatorului de a abuza de atribuția acordată în vederea solicitării sau refuzului de a solicita

opinia consultativă a reprezentanților salariaților din unitate fără un motiv relevant și în dependență de interesul/scopul urmărit.	
<p>Recomandări:</p> <p>Completarea proiectului cu norme care definesc termenul de „<i>termen egal</i>”.</p> <p>La art. 87 alin. (1¹) din proiect, se recomandă substituirea textului „<i>sau după caz,</i>” cu textul „<i>sau în lipsa acestuia</i>”.</p>	
<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect ● Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive ● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - conflict de interese și/sau favoritism ● Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un grup de deputați în Parlamentul Republicii Moldova în scopul lărgirii palierului de garanții de care beneficiază salariații, care într-un termen egal sau mai mic de 5 ani vor dobândi statutul de pensionar pentru limită de vârstă.

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.

În textul proiectului au fost identificate norme reglementate lacunar, nu definesc în înțelesul proiectului de lege expertizat termenul de „*termen egal*”, ceea ce va determina la aplicare practici diverse de interpretate, practici care pot fi abuzive.

La fel, sintagma „după caz”, utilizată în textul normei propuse pentru art.87 alin. (1¹) are un caracter ambiguu și nu oferă o claritate cu referire la cazurile în care angajatorul solicită opinia consultativă a reprezentanților salariaților din cadrul unității.

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.*” Respectiv, în procesul de promovare este necesară consultarea Confederației Naționale a Sindicatelor.

28.06.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:



Xenia VAMEȘ, Inspector principal

