

03 Decembrie 2008, nr. 376

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea Legii privind Inspecția Muncii

(înregistrat în Parlament cu numărul 3216 din 18 Noiembrie 2008)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii pentru modificarea Legii privind Inspecția Muncii.

Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Economiei, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.
- 2. Categoria actului legislativ** propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.
- 3. Scopul promovării proiectului.** Reieșind din nota informativă ce însoțește proiectul actului legislativ expertizat, acest proiect completează Legea privind Inspecția Muncii cu un nou capitol care reglementează modul, condițiile și procedura efectuării controlului de stat asupra respectării actelor legislative și a altor acte normative în domeniul muncii. La fel, proiectul contribuie la realizarea echitabilă a relației de muncă; crearea și menținerea condițiilor de muncă inofensive și nepericuloase; achitarea de către angajatori în termen și în măsură deplină a salariilor, a contribuțiilor asigurărilor sociale și medicale; onorarea obligațiilor statului asumate prin ratificarea unui șir de Convenții ale Organizației Internaționale a Muncii. Proiectul în cauză facilitează relația dintre inspectorul de muncă și angajatorul supus controlului. Acestea, ansamblu conduc la realizarea drepturilor la muncă consfințite în art. 43 din Constituția Republicii Moldova.

Fundamentarea proiectului

- 4. Nota informativă** a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului. Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.
- 5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă**
- 6. Suficiența argumentării.** Nota informativă ce însoțește proiectul conține o argumentare superficială a proiectului, neevidențind problemele existente în domeniu.
- 7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale.** Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

Nota informativă nu face nici o referire la compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației comunitare,

deși, conform notei informative la elaborarea proiectului s-a ținut cont de prevederile Convențiilor Organizației Internaționale a Muncii nr. 81 privind Inspekția Muncii, nr. 129 privind Inspekția Muncii în agricultură, Protocolul la Convenția 81, ratificate de Parlament, precum și de prevederile Legii nr. 235-XVI din 20 iulie 2006.

8. Fundamentarea economico-financiară. Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

Chiar dacă implementarea prevederilor proiectului atrage creșterea cheltuielilor bugetare, precum și cheltuieli pentru persoanele private, nota informativă nu face nici o analiză și o estimare a calculului economico-financiar.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general.

10. Prejudiciii aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public. Însă, ținând cont de faptul că proiectul conține un șir de elemente de coruptibilitate, neomitarea acestora ar putea prejudicia angajatorii.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. La examinarea proiectului au fost stabilite anumite neconcordanțe dintre prevederile lui și dispozițiile altor acte normative (Codul muncii).

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. În proiectul supus expertizării sînt atestate anumite încălcări ale regulilor limbajului, ortografiei și punctuației.

13. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul de lege conține o serie de noi atribuții și competențe conferite Inspekției Muncii.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Punctul 1 al proiectului	În textul legii, sintagma "protecția muncii", la orice caz gramatical, se substituie cu sintagma "securitatea și sănătatea în muncă", la cazul respectiv.	1.Unele prevederi ale proiectului necesită a fi reexamine, ținînd cont de obiecțiile menționate mai sus.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / același termen pentru fenomene diferite	În scopul evitării unor definiții paralele cu referință la același obiect, propunem ca proiectul legii să intervină cu modificări de rigoare și în textul Codului muncii.
2	Punctul 4 la art. 11/1, alin.(1), lit. b).	" <u>căilor de aplicare eficientă</u> "	În teoria dreptului în acest sens se utilizează cuvîntul "mod"	Alte riscuri Deficiență de redactare	Se propune substituirea cuvîntului "cale" prin cuvîntul "mod".
3	Punctul 4 la art. 11/1 alin.(1), lit. c).	" <u>sanționarea ilegalităților</u> "	Se sancționează subiectele de drept pentru violarea legii. Nu este corectă din punct de vedere al limbajului juridic sintagma "sanționarea ilegalităților".	Alte riscuri Deficiență de redactare	Se recomandă revizuirea articolului.
4	Punctul 4 la art. 11/1	"verificarea respectării <u>unor aspecte ale</u>	Nu este clar ce a avut în vedere autorul proiectului prin expresia	Alte riscuri Deficiență de redactare	Se recomandă revizuirea articolului.

	alin.(2) lit. b).	<u>legislației muncii, securității și sănătății în muncă</u> "	"aspecte ale legislației muncii, securității și sănătății în muncă". În ce mod poate fi verificată respectarea <u>aspectelor</u> legislației?		
5	Punctul 4 la art. 11/1 alin.(2), lit. c)	la examinarea unor petiții, sesizări care <u>invocă încălcarea</u> legislației muncii, securității și sănătății în muncă;	În același articol într-o frază este utilizată noțiunea "încălcare" iar în alta "nerespectare".	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Se propune substituirea cuvântului "încălcare" prin "nerespectare".
6	Punctul 4 la art. 11/1 alin.(2), lit. c).	la soluționarea operativă a unor cazuri de <u>nerespectare evidentă</u> a legislației muncii, securității și sănătății în muncă;	Expresia "nerespectare evidentă" poate fi interpretată abuziv, cu atât mai mult că legislația nu prevede cazuri de "nerespectare evidentă" și "nerespectare neevidentă" a legii.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Se recomandă revizuirea articolului.
7	Punctul 4 la art. 11/1 alin.(3).	Controlul repetat poate fi exercitat <u>ori de câte ori este necesar</u> pentru a asigura respectarea prevederilor legislației muncii, securității și sănătății în muncă.	Inspectorul muncii este unica persoană care decide asupra necesității controlului. Expresia "ori de câte ori este necesar" acordă inspectorului atribuții extrem de largi.	Coruptibilitate Atribuții excesive / contrare statutului Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive	Se recomandă revizuirea articolului.
8	Punctul 4 la art.11/2 alin.(4)	Inspectorul de muncă va informa angajatorul (persoana care acționează în numele acestuia) despre prezența sa în unitate înainte de a începe controlul, <u>cu excepția cazului cînd va considera că aceasta poate influența rezultatele controlului.</u>	Este necesar de a indica expres cu cît timp înainte de a începe controlul, inspectorul este obligat să informeze angajatorul. Care ar fi consecințele neinformării? "cu excepția cazului cînd va considera că aceasta poate influența rezultatele controlului" - această prevedere conferă inspectorului atribuții care admit derogări și interpretări abuzive.	Coruptibilitate Atribuții excesive / contrare statutului Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive	Se recomandă revizuirea articolului.
9	Punctul 4 la art.11/2 alin.(5)	Inspectorul de muncă <u>poate solicita</u> angajatorului	Expresia "poate solicita" conține elemente de coruptibilitate.	Coruptibilitate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a.	Se recomandă revizuirea articolului.
10	Punctul 4 la art.11/2 alin. (5), lit. a)	asigurarea prezentării <u>documentelor necesare</u> controlului;	Expresia " <u>documentelor necesare</u> " conține elemente de coruptibilitate. Nu este clar pentru destinatarul legii care ar fi această listă de acte "necesare controlului", noțiune care poate fi interpretată abuziv.	Coruptibilitate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive	Se recomandă revizuirea articolului.
11	Punctul 4 la art.11/2 alin.(7)	Durata controalelor nu trebuie să depășească 3 zile lucrătoare. <u>La necesitate</u> , inspectorul general de stat al muncii sau adjunctii săi <u>pot prelungi</u> durata acestora.	Expresiile "la necesitate" și "pot prelungi" conferă organului decizional (inspectorul muncii) atribuții excesive.	Coruptibilitate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a. Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	Se recomandă revizuirea articolului.
12	Punctul 4 la art.11/3 alin.(2).	<u>într-un termen rezonabil</u>	Expresia permite o interpretare abuzivă, în lipsa unui termen concret	Coruptibilitate Lipsa unor termene concrete	Se recomandă stabilirea unor termene concrete sau a unui interval măsurabil.
13	Punctul 4 la art.11/3 alin.(3).	<u>și de reprezentantul sindicatului</u> sau al salariaților din unitate.	Nu în toate unitățile există comitete sindicale. Nu este clar dacă desemnarea p-v de către reprezentantul sindicatului sau al salariaților din unitate afectează sau nu valabilitatea procesului verbal?	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	Se recomandă revizuirea articolului.

14	Punctul 4 la art.11/4	Articolul 11/4. Modul și condițiile de eliberare a avizelor <u>privind introducerea în fabricație a prototipurilor de echipamente tehnice și echipament individual de protecție și de lucru</u>	Articolul conține o reglementare specială fără a defini noțiunea de prototip de echipament, necesitatea și scopul introducerii în fabricație.	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Se recomandă revizuirea totală a articolului și a necesității introducerii articolului respectiv și a condițiilor prevăzute de acesta.
----	-----------------------	---	---	---	--

Concluzii

1. Proiectul de lege supus expertizei denotă existența elementelor de coruptibilitate neînlăturarea cărora ar putea afecta implementarea corectă a legii.
2. Nota informativă nu este suficient de explicită.
3. Proiectul foarte amănunțit reglementează procedura de întocmire a proceselor verbale, a emiterii prescripțiilor, însă nu conține nici o prevedere referitoare la modalitatea de contestare a acțiunilor inspectorului muncii.
4. Proiectul nu conține prevederi generale referitoare la prototipurile de echipamente tehnice și echipament individual de protecție și de lucru, deși detaliat reglementează modul și condițiile de eliberare a avizelor privind introducerea în fabricație a acestora.
5. Proiectul poate favoriza comiterea unor eventuale acte de corupție, deoarece interpretarea unor noțiuni din proiect este lăsată la discreția inspectorului muncii.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției