

25 Februarie 2016, nr. 664

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea Codului muncii al Republicii Moldova (art.34, 38, 48, ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 18.2016 din 08 Februarie 2016)

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 și completarea Codului muncii al Republicii Moldova (art.34, 38, 48, ș.a.)

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, 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. Transparența decizională Potrivit art.7 din Legea privind transparența în procesul decizional nr.239-XVI din 13.11.2008, autoritățile publice sunt obligate, după caz, să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional.

Potrivit notei de fundamentare, proiectul supus examinării a fost coordonat cu Ministrul Justiției, Ministerul Finanțelor, Ministerul Economiei, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, centru pentru Drepturile Omului din Moldova, Centrul Național Anticorupție, Centrul de Armonizare a Legislației, Confederația Națională a Patronatului din RM și Confederația Națională a Sindicatelor din Moldova.

Totodată, proiectul, însoțit de nota informativă, este plasat pe web site-ul oficial al Parlamentului, Parlamentul respectînd, astfel, principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă, subiecții interesați avînd posibilitatea de a se informa despre noile propuneri legislative în acest domeniu și de a-și expune opinia vis-a-vis de prevederile acestuia.

În acest context, transparența promovării proiectului, la etapa actuală a procesului de examinare a acestuia, pare a fi asigurată.

4. Scopul promovării proiectului. Potrivit notei de fundamentare, scopul promovării proiectului de lege îl constituie crearea și menținerea unui cadru normativ ajustat la aquis-ul comunitar prin transpunerea în legislația și practica națională a directivelor europene în domeniul raporturilor de muncă.

Astfel, în conformitate cu pct. 37 din Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere RM-UE în perioada 2014 - 2016 (aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 808 din 7 octombrie 2014), precum și cu pct. 66 din Planul național de armonizare a legislației pentru anul 2015 (aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 16 din 26 februarie 2015), pe parcursul anului 2015 Republica Moldova urma să

transpună în legislația națională Directivele nr. 91/533/CEE din 14 octombrie 1991 privind obligația angajatorului de a informa lucrătorii asupra condițiilor aplicabile contractului sau raportului de muncă și nr. 1999/70/CE din 28 iunie 1999 privind acordul-cadru cu privire la munca pe durată determinată, încheiat între CES, UNICE și CEEP.

În acest context, se propune ajustarea Codului Muncii la aquis-ul comunitar în ceea ce privește obligația angajatorului de a informa angajații despre condițiile aplicabile contractelor individuale și colective de muncă și a raporturilor de muncă.

Fundamentarea proiectului

5. 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.

6. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă Termenul de cooperare cu societatea civilă a fost respectat, proiectul nefiind încă supus dezbaterilor în plenul Parlamentului, astfel încât subiecții interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului acestuia.

7. Suficiența argumentării. Potrivit art. 20 din Legea nr. 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative (Legea nr. 780/2001), nota informativă trebuie să conțină:

- condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;
- principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;
- referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză;
- fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură;
- actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător (nu este aplicabil).

Intenția autorului este expusă clar și argumentat în nota informativă ce însoțește proiectul de lege, fiind respectate prevederile art. 20 din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27 decembrie 2001. În acest sens, autorul indică scopul principal, condițiile ce au impus elaborarea proiectului de lege, principalele prevederi ale proiectului, referirile la reglementările corespondente ale legislației comunitare, precum și evidențiază elementele noi.

Totuși, în pofida argumentelor autorului, unele aspecte nu își găsesc motivarea necesară, fie au fost neglijate de către autor în nota informativă. Acest proiect de act normativ urma să conțină locul actului în sistemul legislației, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui, nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

Rezumînd cele constatate mai sus, subliniem faptul că actele necesare pentru înaintarea unei inițiative sunt tot atît de importante ca și proiectul de act normativ, pentru ca societatea, membrii Guvernului și ai Parlamentului să cunoască domeniul propus reglementărilor și să ia o decizie în cunoștință de cauză.

8. 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 de fundamentare reliefează faptul că proiectul de lege supus expertizării urmează scopul de crearea și menținerea unui cadru normativ ajustat la aquis-ul comunitar prin transpunerea în legislația și practica națională a directivelor europene în domeniul raporturilor de muncă.

Astfel, urmînd dispozițiile Directivelor nr. 91/533/CEE din 14 octombrie 1991 privind obligația angajatorului de a informa lucrătorii asupra condițiilor aplicabile contractului sau raportului de muncă și nr. 1999/70/CE

din 28 iunie 1999 privind acordul-cadru cu privire la munca pe durată determinată, încheiat între CES, UNICE și CEEP, proiectul instituie un șir de norme noi, care prevăd:

a) Potrivit Directivei 91/533/CEE:

- obligația angajatorului de a prezenta salariatului înainte de angajare inclusiv informația referitoare la durata normală a zilei și a săptămânii sale de muncă, precum și la perioadele de preaviz ce urmează a fi respectate de angajator și salariat în caz de încetare a activității (pct. 3 și 4 din proiect);
- obligația familiarizării salariatului, la angajare, nu doar cu contractul colectiv de muncă și Regulamentul intern, ci și cu convențiile colective care-i sunt aplicabile (pct. 3 din proiect);
- obligația angajatorului de a aduce la cunoștința salariaților unității modificările operate în contractul colectiv de muncă și în Regulamentul intern al unității (pct. 1 și 14 din proiect).

b) Potrivit Directivei 1999/70/CE:

- principiul nediscriminării salariaților în baza termenului determinat al contractului (pct. 7 din proiect);
- obligația angajatorului de a informa salariații angajați pe durată determinată (și reprezentanții salariaților la nivel de unitate) despre posturile vacante apărute pentru a le asigura accesul la locurile de muncă permanente în condiții de egalitate cu ceilalți salariați (pct. 7 din proiect);
- obligația angajatorului de a le facilita salariaților angajați pe durată determinată accesul la șanse de formare adecvate, pentru a le îmbunătăți competențele profesionale, dezvoltarea carierei și mobilitatea profesională (pct. 7 din proiect);
- cerința de a stabili aceeași vechime în muncă pentru ocuparea anumitor posturi pentru salariații angajați pe durată nedeterminată și cei angajați pe o durată determinată (pct. 7 din proiect);
- condiția existenței, pe lângă temeiurile legale enumerate în art. 55 din Codul muncii, a unor motive obiective pentru încheierea contractelor individuale de muncă pe durată determinată cu salariații menționați la lit. e), g), i), 1) și m) din art. 55, a căror statut nu oferă în sine un motiv valabil pentru încheierea cu aceștia a contractelor pe durată determinată (pct. 6 din proiect);
- obligația indicării în contractul individual de muncă pe durată determinată a temeiurilor legale și, după caz, a motivelor de fapt ce au condiționat limitarea duratei contractului sau a perioadei de prelungire a acestuia (pct. 5 și 6 din proiect).

Totuși, acest fapt nu înseamnă că trebuiau ignorate prevederile lit. c) a art. 20 din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27 decembrie 2001, potrivit cărora informația privind compatibilitatea proiectului de lege cu cadrul legal comunitar urma a fi inserată în Tabelul de concordanță, după modelul stabilit în anexa la Regulamentul privind mecanismul de armonizare a legislației Republicii Moldova cu legislația comunitară, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1345 din 24 noiembrie 2006 și utilizat pentru a demonstra compatibilitatea proiectului de lege național cu legislația comunitară, care însoțește în mod obligatoriu proiectul actului legislativ pe întreg parcursul circulației sale, pînă la adoptarea sa de către Parlament.

Deși în nota informativă se menționează faptul că proiectul de lege a fost coordonat cu Centrul de Armonizare a Legislației de pe lângă Ministerul Justiției, nu par a fi respectate nici prevederile lit. d) alin. (2) al art. 23 din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27 decembrie 2001, care statuează că dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ va cuprinde nota informativă care va conține și rezultatele expertizei compatibilității cu legislația comunitară, informația în cauză lipsind de pe pagina oficială a Parlamentului.

Astfel, dosarul de însoțire trebuia să conțină Tabelul de concordanță privind compatibilitatea proiectului de act legislativ cu legislația comunitară și Declarația de compatibilitate. Din lipsa informațiilor, nu cunoaștem dacă autorii au realizat sau nu aceste cerințele legale, informația în cauză lipsind cu desăvîrșire de pe pagina oficială a Parlamentului.

9. 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.

Potrivit autorilor, implementarea acestui proiect de lege nu necesită resurse financiare suplimentare din bugetul de stat sau a angajatorilor privați.

Evaluarea de fond a coruptibilității

10. 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.

Proiectul de lege promovează interesele salariaților prin garantarea dreptului la o informare adecvată și echitabilă privind modificările ce urmează a fi efectuate în contractele de muncă, inclusiv în regulamentele interne de activitate.

11. Prejudicii 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.

12. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Anumite prevederi ale proiectului de lege sunt concurente cu unele prevederi ale legislației, concurența normelor de drept fiind un factor al coruptibilității. Normele respective vor fi analizate mai detaliat în punctul 15 al prezentului Raport de expertiză.

13. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect, în general, sunt suficient de clare și respectă regulile de ortografie și punctuație. Totuși, trebuie să remarcăm faptul că, unele norme din proiect nu întrunesc rigorile art. 19 din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 21.12.2001.

Reținem ca recomandare generală necesitatea redactării textului proiectului de lege cu respectarea principiilor generale de tehnică juridico-legislativă.

Pentru asigurarea unei succesiuni logice a soluțiilor legislative preconizate și realizarea unei armonii interioare a actului normativ, redactarea textului proiectului de lege trebuie precedată de întocmirea unui plan de grupare a ideilor în funcție de conexiunile și de raportul firesc dintre ele, în cadrul concepției generale a reglementării.

Actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie. Redactarea este subordonată dezideratului înțelegerii cu ușurință a textului de către destinatarii acestuia.

Proiectele de legi se redactează în forma prescriptivă proprie normelor juridice. Prin modul de exprimare actul normativ trebuie să asigure dispozițiilor sale un caracter obligatoriu. În redactarea actului normativ, de regulă, verbele se utilizează la timpul prezent, forma afirmativă, pentru a se accentua caracterul imperativ al dispoziției respective. Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce.

14. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul stabilește atribuții ale autorităților publice, proceduri administrative noi prin care acestea sunt obligate să informeze salariații asupra condițiilor aplicabile contractului sau raportului de muncă, inclusiv privind modificările operate atât în contractele de muncă, cât și în regulamentele interne de activitate.

15. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Articol unic. - Codul muncii al Republicii Moldova nr. 154 din 28 martie 2003 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova,	3. Articolul 48 va avea următorul cuprins: ... (3) În cazul în care salariatul urmează să-și desfășoare activitatea în străinătate, angajatorul are	Nu este clar care sunt acele condiții specifice de asigurare. Autorul utilizează normele de blanchetă care transmit altor autorități, subiecți, dreptul și competența de stabili, în mod autonom, reglementări cu caracter normativ. Normele de blanchetă contribuie la apariția altor elemente cu risc puternic de coruptibilitate: lărgirea atribuțiilor discreționare, stabilirea aleatorie a	Coruptibilitate Norme de blanchetă	Enumerarea exhaustivă a condițiilor specifice de asigurare.

	2003, nr. 159-162, art. 648), cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se	obligația de a-i furniza, în timp util, toată informația prevăzută la art. 49 alin. (1) și, suplimentar, informații referitoare la: ... d) condițiile specifice de asigurare; ...	termenelor pentru prestarea serviciilor, cerințe exagerate pentru realizarea unor drepturi etc.		
2	3. Articolul 48 va avea următorul cuprins: ... (4) La angajarea în Republica Moldova a cetățenilor străini, se vor lua în considerare, de asemenea, prevederile legislației în domeniul migrației de muncă, precum și dispozițiile relevante ale tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte.	Propunerea legislativă urmează a fi redactată cu respectarea principiilor generale de tehnică juridico-legislativă. A se vedea în acest sens obiectiile formulate la pct.13 din prezentul Raport de expertiză.		Coruptibilitate Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă	Revizuirea amendamentului propus potrivit obiectiei formulate.
3	4. Articolul 49: la alineatul (1): ... litera k) va avea următorul cuprins: „k) locul de muncă; dacă locul de muncă nu este fix, se menționează că salariații poate avea diferite locuri de muncă și se indică adresa juridică a unității sau, după caz, domiciliul angajatorului;” ... 7. Codul se completează cu articolul 55/1 cu următorul cuprins: „Articolul 551. Garanții pentru salariații angajați pe o durată determinată ... (5) Angajatorul va informa salariații angajați pe o durată determinată despre funcțiile vacante apărute în cadrul unității, în termen de 5 zile lucrătoare de la data apariției lor, astfel ca salariații respectivi să poată accede la funcții	Determinarea competenței după formulă „este în drept”, „poate” este o modalitate coruptibilă de determinare a competențelor doar când formulează ca drepturi, obligațiile/îndatoririle autorităților și funcționarilor publici. Coruptibilitatea acestui element rezidă în discreția funcționarilor care apare în cazul utilizării unor asemenea determinări permissive ale competențelor lor, care urmau a fi stabilite de o manieră imperativă. Această discreție poate fi folosită în mod abuziv de către funcționar pentru a nu-și executa obligațiile sale legale tocmai în virtutea caracterului permisiv al formulării competențelor sale. Riscul de coruptibilitate a acestor norme crește în cazul în care lipsesc criteriile pentru a stabili în ce cazuri funcționarul „este în drept” sau „poate” și în ce cazuri este în drept și poate să nu-și realizeze competențele.		Coruptibilitate Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a.	Reformularea propunerilor legislative conform obiectiilor exprimate.

	<p>permanente în condiții egale cu ceilalți salariați. Informația privind funcțiile vacante va fi adusă la cunoștința salariaților, precum și a reprezentanților acestora la nivel de unitate, printr-un anunț public plasat pe un panou informativ cu acces general la sediul unității (inclusiv la fiecare din filialele sau reprezentanțele acesteia), precum și pe pagina web, după caz.”</p> <p>10. La articolul 69, alineatul (1) va avea următorul cuprins:</p> <p>„(1) Prin derogare de la prevederile art. 68 alin. (1), locul de muncă al salariatului poate fi schimbat temporar de către angajator, fără efectuarea modificărilor în contractul individual de muncă, în cazul deplasării sau detașării, conform art. 70 și 71.”</p>			
--	--	--	--	--

Concluzii

În concluzia prezentului raport de expertiză, menționăm următoarele:

- proiectul Legii urmărește scopul creării și menținerii unui cadru normativ ajustat la aquis-ul comunitar prin transpunerea în legislația și practica națională a directivelor europene în domeniul raporturilor de muncă, propune ajustarea Codului Muncii la aquis-ul comunitar în ceea ce privește obligația angajatorului de a informa angajații despre condițiile aplicabile contractelor individuale și colective de muncă și a raporturilor de muncă;
- remarcăm lipsa Declarației de compatibilitate și Tabelului de concordanță privind compatibilitatea proiectului de lege cu cadrul legal comunitar, fiind nerespectate unele cerințe imperative ale legislației, obligatorii la elaborarea unui proiect de act legislativ, care pot fi apreciate ca un risc de coruptibilitate, de care subiecții cu drept de inițiativă legislativă nu fac uz în argumentarea opțiunilor legislative propuse;
- proiectul Legii este compatibil parțial legislației naționale, unele dintre prevederile proiectului de lege fiind însă neclare, deoarece conținutul acestuia nu răspunde integral exigențelor de tehnică legislativă, prevăzute de Legea nr.780-XIV din 27.12.2001 privind actele legislative;
- proiectul necesită perfectare, inclusiv în scopul diminuării nivelului de coruptibilitate, conținând mai mulți factori de vulnerabilitate cum ar fi: norme de blanșetă, nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă, norme care stabilesc derogări neîntemeiate, determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a.
- fără a diminua din importanța și necesitatea proiectului propus, obligația adoptării propunerilor legislative incluse în acest proiect de lege, rămîne a fi o prerogativă a Parlamentului.

