

## **RAPORT DE EXPERTIZĂ**

### **la proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la Guvern – art.2, 3, 19, 27; Legea presei – art.4, 8; ș.a.)**

(înregistrat în Parlament cu numărul 180 din 15 Mai 2014)

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 vulnerabilității proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la Guvern – art.2, 3, 19, 27; Legea presei – art.4, 8; ș.a.) prin prisma drepturilor omului.

### **Evaluarea generală**

1. Autorul proiectului 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. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Scopul proiectului este de a ajusta cadrul legal în vederea implementării politicilor naționale în domeniul egalității de gen și respectarea angajamentelor internaționale asumate de către Republica Moldova.

Proiectul de lege este elaborat întru realizarea prevederilor Programului național de asigurare a egalității de gen pe anii 2010-2015, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.933 din 31.12.2009 și Planului de acțiuni pentru implementarea acestuia în perioada 2013-2015, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 572 din 30 iulie 2013.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Nota informativă conține o descriere detaliată a contextului, a parcursului și necesității elaborării proiectului de lege. Aceasta face trimitere la angajamentele internaționale ale Republicii Moldova, precum și la documente de politici naționale care fundamentează necesitatea elaborării proiectului.

Nota de fundamentare oferă o descriere succintă pentru fiecare din actele legislative modificate și completate.

În final, nota informativă conține o fundamentare economico-financiară a proiectului de lege, prezentând calcule concrete privind necesarul de resurse financiare pentru implementarea proiectului.

5. Sfera de reglementare a proiectului corespunde următoarelor domenii/drepturi:

#### **Drepturi si libertăți individuale:**

Dreptul de a nu fi discriminat (art. 16 din Constituția RM)

**Drepturi si libertăți social-economice:**

Dreptul la muncă și la protecția muncii (art. 43 din Constituția RM)

Dreptul la asistență și protecție socială (art.47 din Constituția RM)

**Drepturi si libertăți social-politice:**

Dreptul de vot și dreptul de a fi ales (art. 38 din Constituția RM)

## Evaluarea de fond a proiectului

6. Respectarea principiului transparenței este asigurată suficient. Proiectul de lege a fost publicat pe pagina web a Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei și pe portalul [www.particip.gov.md](http://www.particip.gov.md). Au fost publicate anunțuri privind consultarea publică a proiectului de lege. În acest fel, subiecții interesați au avut posibilitatea de a se informa despre noile propuneri legislative în acest domeniu și de să-și expună opinia vis-a-vis de prevederile acestuia.

7. Respectarea principiului participării este asigurată suficient. Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei a organizat pe data de 29 octombrie 2013 ședința de consultare publică pe subiectul "Egalitate de șanse pentru femei și bărbați prin creșterea nivelului de conștientizare publică și promovării imaginii pozitive în mass-media", la care a fost consultat proiectul de lege. La eveniment au fost invitați reprezentanții autorităților publice centrale, unitățile gender și specialistul pentru informare și comunicare cu mass-media din cadrul ministerelor și altor autorități publice centrale, reprezentanții agențiilor de publicitate, agențiilor presei independente, centrului de jurnalism independent, organizații internaționale și necomerciale din domeniul gender.

Totodată, la data de 12 noiembrie 2013, a fost organizată o altă ședință de consultare publică la subiectul „Asigurarea accesului egal la justiție pentru femei și bărbați”, la care au fost invitați reprezentanții autorităților publice centrale, unitățile gender, organizații internaționale și ONG-uri din domeniul prevenirii și combaterii violenței în familie și din domeniul drepturilor omului. Potrivit notei informative, proiectul de lege a fost prezentat și în cadrul câtorva conferințe și mese rotunde organizate de minister sau de comunitatea donatorilor.

8. Respectarea principiului responsabilizării nu este asigurată. În proiect nu sunt incluse prevederi exprese/tacite care să permită monitorizarea instituției publice, a politicilor elaborate de aceasta și nu instituie mecanisme pentru luarea în considerare a rezultatelor monitorizării.

De asemenea, proiectul legii nu conține prevederi care să oblige autoritățile să facă publice rezultatele monitorizării.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform Constituției. Constituția RM stabilește la art. 16, alin. (2) că „toți cetățenii Republicii Moldova sînt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială”. Proiectul legii dezvoltă Legea fundamentată a statului, fiind prevăzute mecanisme de asigurare a acestei egalități (de șanse) în baza criteriului de sex.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ

dezvoltă legislația corelativă. Proiectul de lege propune includerea în diverse acte legislative a prevederilor care să asigure o implementare mai eficientă a prevederilor constituționale cu privire la egalitate și nediscriminare și a legii cu privire la egalitatea de șanse între bărbați și femei.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standardelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform standardelor internaționale. Proiectul de lege este elaborat în vederea implementării Recomandării CM/Rec(2007)17 a Consiliului de Miniștri a Consiliului Europei către statele membre cu privire la standardele și mecanismele de asigurare a egalității de gen și a Recomandării Rec(2003)3 Comitetului de Miniștri cu privire la participarea echilibrată a femeilor și bărbaților în procesul de luare a deciziilor în domeniul public și politic.

Astfel, Recomandarea (2007)3 a Consiliului de Miniștri stipulează că, în vederea atingerii scopului de participare egală a femeilor și bărbaților, o cotă minimă de participare de 40% pentru fiecare din sexe trebuie să fie instituită. Un număr considerabil de state europene au introdus deja astfel de prevederi în legislațiile naționale (Norvegia, Franța, Spania, Olanda, etc.)

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Proiectul/actul normativ este conform jurisprudenței Curții Constituționale. Jurisprudența Curții Constituționale în privința egalității de șanse între bărbați și femei este puțin dezvoltată. Totuși, în acest sens, pot fi invocate două acte ale Curții care se referă la obiectul proiectului de lege:

- Decizia de respingere a sesizării nr. 27a/2013 pentru controlul constituționalității unor prevederi ale Legii nr. 121 din 25 mai 2012 cu privire la asigurarea egalității;
- Hotărârea nr. 12 din 01.11.2012 pentru controlul constituționalității unor prevederi ale articolului 32 alin. (4) lit.j) din Legea nr. 162-XVI din 22 iulie 2005 cu privire la statutul militarilor.

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Proiectul/actul normativ este conform jurisprudenței CtEDO. Proiectului de lege expertizat poate fi încadrat în câmpul de acțiune a articolului 14 a Convenției Europene a Drepturilor Omului (interzicerea discriminării în exercitarea drepturilor și libertăților prevăzute de Convenție) și articolul 1 al Protocolului adițional nr. 12 la Convenție care extinde interzicerea discriminării în raport cu orice drept prevăzut de lege (R. Moldova nu a ratificat deocamdată protocolul nr. 12).

Există o jurisprudență bogată a Curții în temeiul art. 14 și a protocolului nr. 12, inclusiv în privința discriminării pe criterii de sex (de ex. Petrovic v Austria (1998); Van Raalte v The Netherlands (1997); Stec and others v. UK (2005); Hulea v. Romania (2012); Konstantin Markin v. Russia (20101); etc).

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ respectă drepturile/libertățile. Proiectul de lege are impact asupra implementării dreptului de a avea parte de un tratament egal din partea autorităților publice și de a nu fi discriminat. Acesta introduce măsuri care au un impact pozitiv asupra respectării drepturilor omului.

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender orientat. Proiectul contribuie la asigurarea egalității gender, prin favorizarea statutului persoanelor de un anumit sex, care într-un domeniu al vieții sociale sînt într-o situație mai defavorizată. Astfel, proiectul va contribui la creșterea nivelului de reprezentare și de participare a femeilor în funcțiile de conducere. De asemenea, prin introducerea concediului paternal, se exclude discriminarea față de bărbați, care anterior nu puteau beneficia de acest drept.

#### 16. Analiza detaliată a textului proiectului.

Nr.	Articol	Text	Obiecții	Factorii de vulne
1		Art. III. Legea cu privire la	Excluderea sintagmei „și	<b>Vulnerabilitate</b> Prevederi care Prin urmare, odată cu

	protecția civilă	La articolul 22 alineatul (8) din Legea nr. 271-XIII din 9 noiembrie 1994 cu privire la protecția civilă (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1994, nr.20, art. 231), cu modificările și completările ulterioare, textul „ <u>și celor care au copii sub 8 ani</u> ” <u>se exclude.</u>	celor care au copii sub 8 ani”, păstrînd doar sintagma „femeilor gravide”, lasă neacoperite situațiile de incapacitate a femeii imediat după naștere, cum ar fi lăuzia și alăptarea.	încalcă drepturile/libertățile; Rezultate (consecințe) inegale pentru bărbați și femei.	excluderea sintagmei „și celor care au copii sub 8 ani”, trebuie să fie adăugată după cuvîntul „gravide” cuvîntul „ și lăuze”. De asemenea, deoarece sistemul de instituții preșcolare la moment nu este în stare să asigure încadrarea tuturor copiilor pîna la vîrsta de 3 ani, în același timp asigurînd un tratament egal față de femei și bărbați, se propune următoarea redacție a alineatului 8 a articolului 22: „... cu excepția invalizilor de gradul I și II, femeilor gravide, lăuzelor și a părintelui aflat în concediu parțial plătit pentru îngrijirea copilului pîna la vîrsta de 3 ani.
2	Art. V. Articolul 12 din Regulamentul Parlamentului	(6) La formarea componenței nominale a biroului permanent <u>se recomandă</u> respectarea cotei de reprezentare minimă de 40% a ambelor sexe.	Sintagma " <u>se recomandă</u> " reduce la minim eficiența prevederii în cauză.	<b>Vulnerabilitate</b> Omisiune/ignorare a egalității gender; Prevederi care stabilesc drepturi inegale pentru bărbați și femei; Rezultate (consecințe) inegale pentru bărbați și femei. Nu corespunde cerințelor de tehnică legislativă stabilite de lege	Eliminarea sintagmei „se recomandă”. Se propune prin urmare următoarea redacție: „(6) La formarea componenței nominale a biroului permanent se va respecta cota de reprezentare minimă de 40% a ambelor sexe.”

3	Art. XI. Legea cu privire la asigurarea egalității de șanse între bărbați și femei. Articolul 8,	<b>Mass-media trebuie să contribuie</b> la promovarea principiului asigurării egalității de șanse între femei și bărbați în societate prin elaborarea de programe și materiale cu impact asupra modificării modelelor sociale și culturale de comportament ale bărbaților și femeilor, pentru a contribui la eliminarea prejudecăților, obișnuințelor și altor practici, bazate pe ideea de inferioritate sau superioritate a unuia dintre sexe sau pe roluri stereotipe pentru bărbați și femei.	Formulare stîngace, în special în raport cu mass-media privată. Entităților private din domeniu li se poate interzice un anumit comportament care contravine legii, dar nu pot fi impuse să îndeplinească anumite acțiuni.	<b>Vulnerabilitate</b> Prevederi care încalcă drepturile/libertățile;	Excluderea sintagmei „trebuie să”.

## Concluzii

Proiectul de lege este în concordanță cu normele constituționale, care prevede la art. 16, alin. (2) că „toți cetățenii Republicii Moldova sînt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială”. Proiectul dezvoltă legislația corelativă, ajustează cadrul legal la prevederile constituționale și cele ale legii cu privire la asigurarea egalității de șanse între bărbați și femei.

Proiectul de lege este conform standardelor internaționale, fiind în unison cu Recomandarea CM/Rec(2007)17 a Consiliului de Miniștri al Consiliului Europei către statele membre cu privire la standardele și mecanismele de asigurare a egalității de gen și a Recomandarea Rec(2003)3 Comitetului de Miniștri cu privire la participarea echilibrată a femeilor și bărbaților în procesul de luare a deciziilor în domeniul public și politic. Astfel Recomandarea (2007)3 a Consiliului de Miniștri stipulează că, în vederea atingerii scopului de participare egală a femeilor și bărbaților, o cotă minimă de participare de 40% pentru fiecare din sexe trebuie să fie instituită, ceea ce și propune inter alia proiectul de lege. În acest sens, poate fi menționat că, introducerea cotelor minime de reprezentare a ambelor sexe (în

special pentru femei) în diferite sfere este o practică des întâlnită la nivel european și mondial. Cotele au fost, în special, utilizate în domeniul politic/electoral, angajare în sfera bugetară/publică, dar s-a ajuns și până la a impune cote de reprezentare în consiliile de administrare a companiilor private (de exemplu, în 2003 Norvegia a impus companiilor private o cotă de reprezentare a femeilor în consiliile de administrare de minimum 40%).

La nivelul Uniunii Europene există, de asemenea, o deschidere pentru introducerea cotelor de reprezentare a sexelor, pentru că alte acțiuni nu par să dea roade.

Proiectul legii este în concordanță cu prevederile art. 14 a Convenției Europene a Drepturilor Omului și ale Protocolului adițional nr. 12, inclusiv și cu jurisprudența bogată a Curții în acest domeniu.

În privința impactului proiectul prin prisma drepturilor omului se poate concluziona că, acesta are impact asupra implementării dreptului de a avea parte de un tratament egal din partea autorităților publice și de a nu fi discriminat. Proiectul în cauză introduce măsuri afirmative care au un impact pozitiv asupra respectării drepturilor omului în cauză.

Proiectul necesită unele mici redactări de ordin tehnic și de conținut expuse mai sus, fapt ca va exclude factorii de risc identificați.

**Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției**