

## RAPORT DE EXPERTIZĂ

### **la proiectului Legii pentru modificarea unor acte legislative (Legea sindicatelor – art.14; Legea cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați – art.6, 10, 12'1, ș.a.; Legea cu privire la asigurări – art.2; ș.a.)**

(înregistrat în Parlament cu numărul 358 din 26 August 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 vulnerabilității proiectului Legii pentru modificarea unor acte legislative (Legea sindicatelor – art.14; Legea cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați – art.6, 10, 12'1, ș.a.; Legea cu privire la asigurări – art.2; 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. Categoria actului normativ, selectată de autor pentru a promova amendamentele corespunde, este justificată de actele legislative supuse modificării, precum și de obiectul de reglementare al proiectului de lege - fapt întemeiat juridic pe prevederile art. 72 din Constituție, coroborat cu prevederile art. 9 din Legea nr. 780 din 27 decembrie 2001 privind actele legislative.

Trebuie de subliniat că, categoria proiectului este aleasă cu respectarea prevederilor art. 9 alin. (5) din Legea nr. 780 din 27 decembrie 2001, conform cărora modificarea, completarea și din abrogarea legilor organice sau ale unor dispoziții ale acestora se fac, de regulă, prin lege organică, conform procedurii stabilite în acest sens or, Legea nr. 5 din 9 februarie 2006 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați, Legea nr. 407 din 21 decembrie 2006 cu privire la asigurări, Legea nr. 1129 din 7 iulie 2000 Sindicatelor și Legea nr. 158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public - sunt legi organice.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Conform notei informative la proiect, scopul acestuia este de a armoniza cadrul legislativ național cu prevederile a două directive europene în domeniul asigurării egalității de șanse și tratament pentru femei și bărbați - Directiva 2006/54/CE a Parlamentului European și a Consiliului European din 5 iulie 2006 privind punerea în aplicare a principiului egalității de șanse și al egalității de tratament între bărbați și femei în materie de încadrare în muncă și de muncă (reformă) și Directiva 2004/113/CE a Consiliului din 13 decembrie 2004 de aplicare a principiului egalității de tratament între femei și bărbați privind accesul la bunuri și servicii și furnizarea de bunuri și servicii.

Totodată, proiectul vine să execute art. 34 din cap. 4 - "Ocuparea forței de muncă, politica socială și egalitatea de șanse" din Planul național pentru implementarea Acordului de asociere între Republica Moldova- Uniunea Europeană pentru anii 2014-2016, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 808 din 7 octombrie 2014.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Nota informativă la proiectul Legii pentru completarea unor acte legislative, în ansamblu, conține o argumentare suficientă pentru promovarea prevederilor propuse. Astfel, aceasta indică condițiile care au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare. Nota informativă indică scopul urmărit de prevederile proiectului, precum și impactul pe care consideră autorul că îl va avea acest proiect.

Totuși, în proiect nu sunt reflectate reglementări corespondente ale legislației comunitare și nici nivelul compatibilității proiectului cu reglementările în cauză.

Ne-prezentarea experiențelor legislative ale altor state în acest sens, nu afectează, însă, conceptual, necesitatea promovării proiectului și nu diminuează din argumentarea expusă în notă întru susținerea necesității 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)

**Drepturi si libertăți social-politice:**

Dreptul de a înțemeia și a se afla la sindicate (art. 42 din Constituția RM)

**Drepturi garanții:**

Dreptul de a cunoaște drepturile și îndatoririle (art. 23 din Constituția RM)

## Evaluarea de fond a proiectului

6. Respectarea principiului transparenței nu este aplicabil. Din perspectiva expertizei vulnerabilității, principiul transparenței nu este aplicabil, or, proiectul nu reglementează raporturi referitoare la oferirea de informații de către autorități/instituții publice, mecanisme legale de comunicare cu populația sau prevederi care să oblige acești subiecți să furnizeze informații populației. Inexistența unor norme cu aceste obiecte de reglementare nu este o încălcare, or, ele nu se încadrează în scopul proiectului și în obiectul de reglementare al acestuia.

Totodată, însă, în limita amendamentelor propuse, autorul proiectului a asigurat respectarea principiului transparenței în cadrul unei entități private (întreprindere), în speță prin prevederea prevăzută la art. II, pct. 3, prin care impune angajatorul să furnizeze angajaților și reprezentanților acestora informații referitoare la prevederile legale cu privire la egalitatea de șanse și tratament între femei și bărbați în cadrul întreprinderii. Norma propusă va asigura transparența politicii întreprinderii în domeniul nediscriminării pe criteriu de sex.

7. Respectarea principiului participării nu este aplicabil. Din perspectiva expertizei vulnerabilității, principiul participării nu este aplicabil în cazul proiectului Legii pentru completarea unor acte legislative. Interacțiunea subiecților raporturilor reglementate de proiect cu o eventuală autoritate publică, instituirea unui mecanism de expunere a opiniilor de către privați și luarea în considerare a acestora de către autoritate, precum și instituirea unei structuri semi-permanente de consultare nu reprezintă obiectul de reglementare al proiectului și nu ar sincroniza cu scopul acestuia.

8. Respectarea principiului responsabilizării nu este aplicabil. În contextul obiectului de reglementare al proiectului Legii pentru completarea unor acte legislative, principiul responsabilizării este inaplicabil. Prevederile proiectului nu urmăresc reglementarea vreunui mecanism de monitorizare a activității unei autorități publice, a politicilor promovate de aceasta, sau de obligare a autorității de a asigura publicitatea controalelor efectuate de această autoritate.
9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform Constituției. În cadrul analizei efectuate a proiectului Legii pentru completarea unor acte legislative nu au fost identificate neconcordanțe cu prevederile Constituției Republicii Moldova. Mai mult, atât, acesta corespunde și vine să dezvolte prevederi ale art. 16, 23, 42, 43 din Constituția Republicii Moldova.
10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ este conform legislației corelative. Proiectul de lege supus prezentei expertize a vulnerabilității nu contravine legislației naționale corelative. Proiectul propune amendarea mai multe acte legislative, astfel, vine cu reglementarea întregului cadru, conex obiectului de reglementare.
11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standartelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform standardelor internaționale. Proiectul Legii pentru completarea unor acte legislative este conform standardelor internaționale, în mod special cu cele statuate de Directiva 2006/54/CE a Parlamentului European și a Consiliului European din 5 iulie 2006 privind punerea în aplicare a principiului egalității de șanse și al egalității de tratament între bărbați și femei în materie de încadrare în muncă și de muncă (reformă) și Directiva 2004/113/CE a Consiliului din 13 decembrie 2004 de aplicare a principiului egalității de tratament între femei și bărbați privind accesul la bunuri și servicii și furnizarea de bunuri și servicii.
12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Nu există jurisprudență a Curții Constituționale în domeniul de reglementare a proiectului de act normativ expertizat. Proiectul propune completarea cadrului normativ național cu prevederi noi care impun respectarea egalității de sex în cadrul raporturilor de muncă, atât în domeniul privat, cât și în domeniul public, precum și domeniul asigurărilor, al prestațiilor și furnizărilor de bunuri și servicii. În cadrul efectuării expertizei nu a fost identificată o practică a Curții Constituționale care să vizeze expres nediscriminarea pe criteriu de sex (egalitatea între femei și bărbați).
13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Proiectul/actul normativ este conform jurisprudenței CtEDO. În cadrul analizei proiectului Legii pentru completarea unor acte legislative nu a fost identificată jurisprudență CtEDO contrară prescripțiilor respectivului proiect.
14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ respectă drepturile/libertățile. Proiectul Legii pentru completarea unor acte legislative nu afectează drepturile omului, mai mult ca atât, acesta vine să consolideze unele drepturi constituționale (dreptul de a cunoaște drepturile și îndatoririle - art. 23 din Constituția RM, dreptul de a întemeia și a se afla la sindicate - art. 42 din Constituția RM, dreptul la muncă și la protecția muncii - art. 43 din Constituția RM) prin prisma altui drept constituțional (dreptul de a nu fi discriminat - art. 16 din Constituția RM).
- Astfel, proiectul este orientat spre respectarea dreptului de a nu fi discriminat (în special, de a nu fi discriminat pe criteriu de sex), în contextul altor drepturi ale persoanei (a se vedea mai sus).
15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender orientat. Proiectul Legii pentru completarea unor acte legislative este de natură să pună în regim de egalitate femeia cu bărbatul, evitând posibile defavorizări ale unuia dintre aceștia pe criteriu de sex. Suplimentar, proiectul impune

respectarea egalității de șanse și de tratament între femei și bărbați în cadrul unor a numite raporturi juridice - cele de muncă, de asigurare, de furnizare de servicii și bunuri.

16. Analiza detaliată a textului proiectului.

Nr.	Articol	Text		Obiecții		Factorii de vulne
1	art. II, pct.2	La articolul 6 alineatul (3), după cuvintele "funcții publice" se introduc cuvintele "la procesul de dezvoltare continuă și la promovare în funcția publică".		Între ghilimele, înainte de cuvintele "la procesul de dezvoltare..." trebuie pusă o virgulă, întru respectarea regulilor ortografice în cazul unei enumerări. Absențavirgulei ar putea genera interpretări arbitrare și chiar abuzive.	<b>Vulnerabilitate</b> Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă.	Se propune a substitui textul "la procesul de dezvoltare continuă și la promovare în funcția publică" prin textul ", la procesul de dezvoltare continuă și la promovare în funcția publică".
2	art. II, pct. 3	La articolul 10, alineatul (3) se completează cu litera g) cu următorul cuprins:  "g) să furnizeze lucrătorilor <b>și/sau</b> reprezentanților acestora informații despre prevederile legale cu privire la egalitatea de șanse și de tratament între femei și bărbați în cadrul întreprinderii".		1. Utilizarea sintagmei "și/sau" nu este recomandată în textelenormelor juridice,aceasta aducândcusine un caracter echivocnormei. Cu titlu de excepție, în unele situații care pot exista concomitent, sintagma este utilizată de Legislator, dar ea rămâne să caracterizeze norma ca pe una coruptibilă.  În norma propusă, utilizarea sintagmei "și/sau" nu este justificată, aceasta putând fi înlocuită, fie prin virgulă, fie prin conjuncția "și", ceea ce va	<b>Vulnerabilitate</b> Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă.	Se recopmandă: 1) substituirea sitagmei "și/sau" prin virgulă, fie prin conjuncția "și"; 2) substituirea termenului "lucrătorilor" prin termenul "angajaților".

			<p>exprima clar că angajatorul va avea obligația de a furniza informațiile indicate atât lucrătorilor, cât și reprezentanților acestora.</p> <p>2. Legea supusă modificării la art. II nu utilizează termenul "lucrători", dar "angajați". Termenul din urmă este propriu și legislației muncii, cât și altor acte normative care reglementează raporturi de muncă.</p>		
--	--	--	---	--	--

## Concluzii

Pornind de la cele expuse supra, concluzionăm că proiectul Legii pentru completarea unor acte legislative este elaborat în vederea executării obligațiilor asumate de Republica Moldova prin Acordul de asociere, încheiat cu Uniunea Europeană. Prevederile propuse au ca scop armonizarea cadrului legislativ național cu prevederile a două directive europene în domeniul asigurării egalității de șanse și tratament pentru femei și bărbați - Directiva 2006/54/CE a Parlamentului European și a Consiliului European din 5 iulie 2006 privind punerea în aplicare a principiului egalității de șanse și al egalității de tratament între bărbați și femei în materie de încadrare în muncă și de muncă (reformă) și Directiva 2004/113/CE a Consiliului din 13 decembrie 2004 de aplicare a principiului egalității de tratament între femei și bărbați privind accesul la bunuri și servicii și furnizarea de bunuri și servicii.

Proiectul de lege este conform normelor constituționale și standardelor comunitare. Acesta nu contravine jurisprudenței Curții Constituționale și a Curții Europene pentru Drepturile Omului. De asemenea, proiectul respectă legislația corelativă.

Proiectul este gender orientat și, în mod special, urmărește punerea în egalitate a femeilor cu bărbații în raporturile de muncă, de asigurări și de furnizare de servicii și bunuri. Prevederile proiectului consolidează unele drepturi constituționale ale omului, tratate în coroborare cu un alt drept - dreptul de a nu fi discriminat (pe criteriu de sex), acesta din urmă trecând ca un fir roșu prin întregul conținut al proiectului.

Suplimentar, proiectul urmează a fi revizuit în vederea racordării sale la rigorile tehnicii-legislative.

În concluzie, proiectul, per ansamblu, poate fi promovat pentru adoptare de către Parlament, cu luarea în considerație a recomandărilor propuse în prezentul raport.

