



GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

HOTĂRÂRE nr. ____

din _____ 2022

Chișinău

**Cu privire la aprobarea Avizului la proiectul de lege
pentru modificarea unor acte normative**

Guvernul HOTĂRĂȘTE:

Se aprobă și se prezintă Parlamentului Avizul la proiectul de lege pentru
modificarea unor acte normative.

Prim-ministru

NATALIA GAVRILIȚA

Contrasemnează:

Ministrul justiției

Sergiu Litvinenco

Aprobat
prin Hotărârea Guvernului nr. /2022

AVIZ

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative

Guvernul a examinat proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative înaintat cu titlu de inițiativă legislativă (nr. 124 din 6 aprilie 2022) de către un grup de deputați în Parlament, și comunică următoarele.

Potrivit notei informative, analiza cadrului normativ relevă că Republica Moldova nu are un cadru normativ complex și clar ce ar reglementa un mecanism de protecție împotriva hărțuirii sexuale. Reglementarea fragmentară a hărțuirii sexuale în diferite acte normative creează confuzii atât pentru instituțiile investite cu atribuții de prevenire și investigare a actelor de hărțuire sexuală, cât și pentru victimele în procesul de raportare a cazurilor.

Din punct de vedere conceptual, în contextul în care hărțuirea sexuală este o infracțiune potrivit art. 173 din Codul penal al Republicii Moldova nr. 985/2002 (în continuare – *Cod penal*) apare problema modificărilor propuse la Codul muncii al Republicii Moldova nr. 154/2003 (în continuare – *Codul muncii*) ce vizează articolele despre instituirea unui mecanism de soluționare a plângerilor de hărțuire sexuală la locul de muncă.

În acest sens, în contextul implementării Convenției Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice, adoptată la 11 mai 2011 (Convenția de la Istanbul), ratificată prin Legea nr. 144/2021, Guvernul a elaborat un proiect de lege care vizează excluderea împăcării în cazul oricărei infracțiuni privind viața sexuală, inclusiv cea de la art. 173 din Codul penal, cu excepția infracțiunilor săvârșite de minori. Astfel, prin proiectul de lege respectiv (înregistrat cu număr unic 205/MJ/2022) se propune modificarea art. 109 din Codul penal ce vizează împăcarea părților, și, implicit, excluderea posibilității părților de a recurge la instituția împăcării în cazul infracțiunii de la art. 173 Cod penal.

Modificarea propusă intervine în contextul în care potrivit art. 48 alin. (2) din Convenția de la Istanbul „Părțile vor lua măsurile legislative sau alte măsuri necesare pentru a interzice procesele de rezolvare extrajudiciară obligatorie a litigiilor, inclusiv medierea și concilierea, în legătură cu toate formele de violență acoperite de sfera de aplicare a prezentei Convenții.”

În același timp, într-adevăr, potrivit prevederilor Convenției Organizației Internaționale a Muncii nr. 190/2019, statul parte la convenție trebuie să asigure acolo unde este necesar și convenabil victimelor un mecanism extern de soluționare a cazurilor de violență sexuală la locul de muncă. Tot în acest context, de menționat și faptul că Republica Moldova nu a semnat și nu a ratificat Convenția sus-numită.

Totodată, constatăm că în proiectul de lege supus avizării se regăsesc câteva dintre modificările propuse la Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008 dintr-un proiect de lege elaborat de către Guvern în anul 2020 (care actualmente este înregistrat repetat cu număr unic 307/MJ/2022). Modificările preluate se referă la art. 70¹ și 70² și la modificarea de la art. 54² și de la art. 423⁵ din Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008.

Proiectul de lege recent a fost elaborat de Guvern, în temeiul Titlului III, Obiectivului 3.13.3 din Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2021-2022, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 235/2021 „3.13.3. Promovarea proiectului de lege pentru modificarea Legii nr. 121/2012 cu privire la asigurarea egalității și a Legii nr. 298/2012 cu privire la activitatea Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității, revăzut inclusiv în baza expertizei furnizate de Consiliul Europei”

Potrivit proiectului de lege respectiv, modificarea Codului contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008 constă în completarea acestuia cu articolele 70² (Hărțuirea) și 70³ (Victimizarea) în vederea asigurării unei protecții mai efective pentru victimele hărțuirii prin aplicarea răspunderii pentru hărțuire în toate sferele vieții în funcție de gravitatea acțiunilor comise și a aduce în concordanță legislația națională cu standardele internaționale și acquis-ul comunitar.

Directivele Uniunii Europene de aplicare a principiului egalității de tratament, la rândul lor, impun statelor membre obligația de a introduce în sistemul juridic intern măsurile necesare pentru protecția persoanelor împotriva persecutării sau a represaliilor. Atragem atenția că acțiunile de persecutare pentru depunerea plângerii privind discriminarea sau hărțuirea sexuală se încadrează în noțiunea de victimizare prevăzută de art. 2 din Legea nr. 121/2012 cu privire la asigurarea egalității.

Astfel, orice acțiune sau inacțiune soldată cu consecințe negative pentru persoana care a depus plângere sau a înaintat acțiune în instanța de judecată în scopul asigurării principiilor egalității și nediscriminării sau în scopul furnizării unor informații, inclusiv a unor mărturii care se referă la plângerea sau acțiunea înaintată de către o altă persoană, va fi pasibilă de răspundere contravențională conform noii componente de contravenție de la art. 70³ din Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008.

Prin urmare, pentru a nu dubla prevederile legale și a nu crea confuzii în versiunea finală a legii, prevederile de modificare a Codului contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008 urmează a fi excluse sau eventual comasate pe platforma Parlamentară.

La art. I (amendamente la Codul muncii nr. 154/2003):

La pct. 2, modificările propuse la art. 10 alin. (2) lit. f³) nu sunt clare în ceea ce privește domeniul în care angajatorul va fi obligat să ofere instruirea. Or, norma supusă amendării se referă la obligația angajatorului să întreprindă: 1) măsuri de prevenire a hărțuirii sexuale la locul de muncă și 2) măsuri de

prevenire a persecutării pentru depunere în organul competent a plângerilor privind discriminarea. Prin urmare, se atestă un caracter ambiguu al normei, ceea ce va crea dificultăți la executarea de către Guvern a normei respective privind elaborarea unui Regulament-cadru, fapt pentru care norma în cauză urmează a fi concretizată.

De asemenea, la amendamentele propuse la art. 10 alin. (2) lit. f³) și lit. f⁵) menționăm că din textul proiectului nu este clar dacă se are în vedere același regulament aprobat de Guvern sau două regulamente diferite, iar mecanismul de soluționare a plângerilor cu referire la hărțuirea sexuală la locul de muncă se va regăsi în regulamentul intern al unității sau va fi necesară elaborarea unui nou regulament.

Astfel, propunem ca Regulamentul privind modul de organizare a instruirilor și mecanismul de soluționare a plângerilor cu referire la hărțuirea sexuală la locul de muncă să fie aprobat la nivel de unitate.

Dispozițiile propuse la art. 10 alin. (3) sunt discutabile din punct de vedere conceptual. Astfel, atenționăm că art. 10 alin. (2) din Codul muncii prevede o listă amplă a obligațiilor angajatorului, iar autorul propune de a indica expres răspunderea angajatorului doar pentru încălcarea legislației de către angajator prin nerespectarea obligației de a întreprinde măsuri de prevenire, examinare și intervenție în cazul în care se constată acte de hărțuire sexuală în cadrul unității, obstrucționarea procesului de reclamare a cazurilor de hărțuire sexuală, persecutarea pentru depunere în organul competent a plângerilor privind discriminarea și hărțuirea sexuală (victimizare). În același context, menționăm că norma propusă de autori creează o incertitudine referitor la răspunderea angajatorului pentru neexecutarea altor obligații impuse de Codul muncii (art. 10 alin. (2)).

Având în vedere că pentru încălcarea legislației de către angajator prin nerespectarea obligației de a întreprinde măsuri de prevenire, examinare și intervenție în cazul în care se constată acte de hărțuire sexuală în cadrul unității, obstrucționarea procesului de reclamare a cazurilor de hărțuire sexuală, persecutarea pentru depunere în organul competent a plângerilor privind discriminarea și hărțuirea sexuală (victimizare), este prevăzută sancțiune în Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008, considerăm inoportun completarea art. 10 din Codul muncii cu alin. (3). Mai mult decât atât, în art. 10 alin. (2) din Codul muncii sunt prevăzute mai multe obligații ale angajatorului, pentru care nu este specificat că va fi pedepsit conform legii, astfel completarea cu alin. (3) nu este în spiritul Codului muncii.

Complementar, menționăm că sintagma „se pedepsește conform legii” utilizată în redacția art.10 alin. (3) nu corespunde caracterului unitar al actului normativ or, sintagma utilizată pentru redarea răspunderii angajatorului ar fi „poartă răspundere în conformitate cu legislația”.

La pct. 3, considerăm inoportun completarea art. 31 alin. (2) cu litera i¹), și anume cu textul „interzicerea hărțuirii sexuale la locul de muncă”, deoarece

hărțuirea sexuală reprezintă o infracțiune prevăzută la art. 173 din Codul penal, iar săvârșirea cu vinovăție a unei infracțiuni se pedepsește conform legii penale, fiind o normă imperativă indiferent de locul aflării persoanei.

De asemenea, la pct. 3 se propune a substitui cuvântul „eliminare” prin cuvântul „combateră” pentru a asigura unicitate de exprimare în contextul procedurilor de prevenire și combatere a hărțuirii sexuale prevăzute/propuse în Codul muncii, Legea nr. 5/2006 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați, Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008 și Legea nr. 140/2001 privind Inspectoratul de Stat al Muncii.

La art. II (amendamente la Legea nr. 5/2006 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați):

La pct. 1, privitor la stabilirea unei noi definiții pentru noțiunea de „hărțuire sexuală” din Legea nr. 5/2006 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați, în temeiul art. 54 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, potrivit căruia, aceleași noțiuni se exprimă prin aceiași termeni, propunem renunțarea la definirea noțiunii date, or textul acesteia este destul de clar și previzibil care reiese din art. 173 Codul penal. Acest raționament intervine și în contextul în care caracterul hărțuirii sexuale este același, indiferent dacă noțiunea dată este utilizată de Codul penal, o lege specială, sau Codul muncii la art. 1. Mai mult decât atât, existența unor definiții multiple pentru unul și același concept poate crea dificultăți în aplicare, or, de exemplu, în cadrul proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative (asigurarea drepturilor victimelor în cazul infracțiunilor privind viața sexuală și violența în familie), elaborat de Guvern se propune redefinirea infracțiunii de la art. 173 Cod penal. Potrivit proiectului de lege, prin infracțiunea de hărțuire sexuală se înțelege fapta de pretindere prin comportament fizic, verbal sau nonverbal a unui act sexual sau a unei alte acțiuni cu caracter sexual dacă prin aceasta se creează o atmosferă neplăcută, ostilă, degradantă, umilitoare, discriminatorie sau insultătoare pentru victimă, săvârșită prin profitarea de starea de dependență a victimei ori prin amenințare, cu condiția că fapta nu întrunește elementele violului sau ale acțiunilor violente cu caracter sexual neconsimțite.

La pct. 2, în textul propus spre completare cuvântul „prevederi” se va substitui cu cuvântul „prevederile”, pentru ca textul propus spre completare să se încadreze armonios în cuprinsul alineatului.

La pct. 3 se va ține cont că prevederea generală privind survenirea răspunderii pentru încălcarea legislației prin nerespectarea obligației de a întreprinde măsuri de prevenire, examinare și intervenție în cazul în care se constată acte de hărțuire sexuală, obstrucționarea procesului de reclamare a cazurilor de hărțuire sexuală, persecutarea pentru depunere în organul competent a plângerilor privind hărțuirea sexuală poartă un caracter declarativ și necesită a fi exclusă. Răspunderea juridică trebuie să fie prevăzută în normele materiale ce stabilesc tipul concret de răspundere (penală sau contravențională), determină faptele și sancțiunile pentru comiterea acestora.

De asemenea, la pct. 3 se remarcă faptul că în Legea nr. 5/2006 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați nu se regăsește obligația de „intervenție” sau a acțiunii de „obstrucționare”, în consecință, se consideră oportun revizuirea termenilor respectivi, în scopul excluderii carențelor legislative, cu atât mai mult cu cât tehnica legislativă impune obligativitatea utilizării acelorași noțiuni în textul actului normativ. Obiecție valabilă și la art. III pct. 2.

Mai mult decât atât, se atrage atenția că „constatarea actelor de hărțuire sexuală” se realizează prin decizia organului competent pe marginea unei situații concrete de încălcare a legislației, care atrage răspunderea legală, având puterea lucrului judecat.

Astfel, având ca temei terminologia utilizată în legea nominalizată se recomandă substituirea sintagmei „se constată” cu cuvintele „se reclamă” (art. 21² din Legea nr. 5/2006 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați).

Suplimentar, se va revizui și denumirea art. 24 din Legea nr. 5/2006 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați, or acesta prevede răspunderea pentru discriminarea după criteriul de sex, însă amendamentul înaintat de autorul proiectului se referă la răspunderea pentru cazurile de hărțuire sexuală.

La art. III (amendamente la Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008):

La pct. 3, norma urmează a fi reformulată. Or, în redacția propusă „Neînstituirea procedurilor necesare combaterii hărțuirii sexuale la locul de muncă” norma nu conține toate elementele constitutive ale unei contravenții (obiect, latura obiectivă, subiect, latura subiectivă).

Așadar, urmează de indicat subiectul contravenției (de exemplu: angajatorul, persoana responsabilă desemnată prin act administrativ normativ etc.), precum și legătura cauzală dintre „neînstituirea procedurilor necesare combaterii hărțuirii sexuale la locul de muncă” și urmările grave care au survenit ca rezultat al inacțiunii menționate.

În contextul celor expuse, menționăm că amendamentul urmează a fi revizuit încât norma propusă să corespundă criteriilor de accesibilitate, previzibilitate și claritate. Se va ține cont de prevederile Hotărârii Curții Constituționale nr. 26/2010, potrivit căreia pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile. Într-o astfel de interpretare norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară

art. 23 din Constituție, care statuează obligația statului de a garanta fiecărui om dreptul de a-și cunoaște drepturile.

La art. 423⁵ din proiect se atenționează că autorul proiectului propune la art. III, pct. 1 abrogarea doar a alin. (2) din art. 54². Așadar, se va revizui amendamentul propus, deoarece conform modificării înaintate se exclude din competența Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității constatarea contravenției stipulate la art. 54² „Încălcarea egalității în domeniul muncii” din Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008.

La art. V. nu sunt clare raționamentele autorului, or combaterea fenomenului discriminării, inclusiv la locul de muncă, reprezintă mandatul Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității (a se vedea Legea nr. 121/2012 cu privire la asigurarea egalității și Legea nr. 298/20012 cu privire la activitatea Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității), și nu o atribuție specifică Inspectoratului de Stat al Muncii. Prin urmare, considerăm inoportune modificările de la art. V din proiect.

Referitor la prevederile art. VI și VII rămân a fi neclare rațiunile pentru care autorii proiectului au decis să opereze modificări doar la Legea nr. 1260/2002 cu privire la avocatură și la Legea nr. 112/2010 privind executorii judecătorești, argumente care urmează a se regăsi în nota informativă, inclusiv în eventualitatea menținerii acestor norme.

La art. VI, cu referire la completarea articolului 44 alin. (2) din Legea nr. 1260/2000 cu privire la avocatură, considerăm necesară excluderea acestuia din proiect, întrucât aceste prevederi contravin regulilor stabilite la art. 39 lit. d¹⁾ din Legea nr. 1260/2002, care stabilește competența Consiliului Uniunii Avocaților de a aproba regulamente, instrucțiuni și proceduri privind activitatea de avocat. Prin urmare, Comisia de etică și disciplină nu are atribuții de a elabora regulamente. Comisia de etică și disciplină este un organ de jurisdicție disciplinară, iar singurul organ reprezentativ și deliberativ al avocaților este Consiliul Uniunii Avocaților. Ca o soluție alternativă se propune substituirea textului în discuție cu următorul cuprins:

„b¹⁾ elaborează și diseminează regulamente de prevenire și combatere a hărțuirii sexuale și discriminării în avocatură”.

La art. VII (amendamente la Legea nr. 113/2010 privind executorii judecătorești):

Modificarea propusă la art. 21 este neavenită și nu corespunde intenției declarate de autorii proiectului. Astfel, prin proiect se propune completarea lit. c) a art. 21 din Legea nr. 113/2010 privind executorii judecătorești. Acest articol prevede abaterile disciplinare. Autorii proiectului însă propun drept completare un text care ține de anumite obligații, atribuții. Textul propus nu se încadrează nici logic, nici conceptual la art. 21 din Legea nr. 113/2010 privind executorii judecătorești.

Dacă pornim de la analogia cu modificările propuse la Legea nr. 1260/2002 cu privire la avocatură (art. VI al proiectului), atunci modificările operate în Legea nr. 113/2010 privind executorii judecătorești urmau a fi încadrate la alt articol.

La art. VIII alin. (1) se va ține cont că potrivit art. 56 alin. (1) din Legea nr. 100/2017, actele normative intră în vigoare peste o lună de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova sau la data indicată în textul actului normativ, care nu poate fi anterioară datei publicării. Respectiv, prevederile alin. (1) nu sunt necesare, deoarece repetă regula generală de intrare în vigoare a actelor normative.

Cu titlu de remarcă generală, ținem să menționăm încă o discrepanță care va crea probleme la aplicarea în practică – potrivit dispozițiilor finale, legea intră în vigoare în termen de 1 lună de la data publicării; totodată, Guvernul are la dispoziție 6 luni pentru a elabora Regulamentul-cadru privind mecanismul de soluționare a plângerilor cu referire la hărțuirea sexuală la locul de muncă. Astfel, se va ajunge la situația în care sancțiunile contravenționale vor deveni aplicabile înainte ca să existe regulamentul-cadru care ar ghida toți angajatorii. În acest sens, ar fi corect ca reglementările sancționatorii (Codul contravențional, Legea privind Inspectoratul de Stat al Muncii) să intre în vigoare la 1-3 luni după adoptarea Regulamentului-cadru.

Totodată, proiectul conține carențe de tehnică legislativă care necesită a fi înlăturate.

Referințele la actele normative se vor reda conform prevederilor art. 55 alin. (5) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, astfel încât la indicarea datei de adoptare a actului normativ să se indice numărul de ordine, ca element de identificare, la care să se adauge anul în care a fost adoptat, aprobat sau emis acesta, fiind despărțite de o bară „/”.

De asemenea, sursa publicării actelor normative se va indica după următoarea schemă: (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, anul publicării, numărul Monitorului, numărul articolului).

Cuvintele „se introduce/se introduc” nu sunt caracteristice limbajului normativ și prin urmare acestea se vor substitui cu cuvintele „se completează cu”.

La art. III pct. 4, textul „După articolul 70” se va exclude, dat fiind că articolele sunt numerotate și nu este necesar o asemenea mențiune. Obiecție similară și la art. V pct. 1, unde cuvintele „la sfârșit” se vor exclude. Completarea unui text sau alineat, fără a specifica ordinea în care se inserează cuvintele, semnifică, conform regulii generale de tehnică legislativă, completarea textului la sfârșitul acestuia.

Rezumând cele expuse, proiectul de lege poate fi susținut de principiu, în condițiile în care se va ține cont de obiecțiile și propunerile de îmbunătățire formulate.