

ANALIZA DE IMPACT ÎN PROCESUL DE FUNDAMENTARE
a proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative
(revizuirea cadrului normativ privind nediscriminarea și asigurarea egalității)

Titlul analizei impactului (poate conține titlul propunerii de act normativ):	Analiza de impact în procesul de fundamentare a proiectului de lege pentru modificarea unor acte legislative <i>(revizuirea cadrului normativ privind nediscriminarea și asigurarea egalității)</i>
Data:	16 decembrie 2020
Autoritatea administrației publice (autor):	Ministerul Justiției
Subdiviziunea:	Direcția elaborare acte normative
Persoana responsabilă și datele de contact:	Adriana Dodon, Consultant principal, telefon: 0(22) 20 14 27 email: adriana.dodon@justice.gov.md
Compartimentele analizei impactului	
1. Definirea problemei	
a) Determinați clar și concis problema și/sau problemele care urmează să fie soluționate	
<p>Prezentul proiect de lege este elaborat în vederea soluționării unui șir de probleme depistate pe parcursul anilor de la adoptarea legilor cadru în 2012 până în prezent, iar printre acestea evidențiem următoarele: discrepanțelor existente dintre cadrul normativ național și standardele internaționale în domeniul nediscriminării și asigurării egalității și respectării drepturilor omului, lipsa eficienței Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității (în continuare – <i>Consiliu</i>) în cadrul procesului de examinare a cazurilor de discriminare caracterizată prin deficiențe de ordin instituțional, lipsa de personal, dar și cadrul normativ deficitar care limitează eficiența Consiliului, lipsa de rol pro activ și barierele de ordin normativ la examinarea nemijlocită și nepărtinitoare a probelor în cadrul procesului în care se invocă încălcarea dreptului la nediscriminare.</p>	
b) Descrieți problema, persoanele/entitățile afectate și cele care contribuie la apariția problemei, cu justificarea necesității schimbării situației curente și viitoare, în baza dovezilor și datelor colectate și examinate	
<p>În rezultatul evaluării <i>Legii nr. 121/2012 cu privire la asigurarea egalității</i> (în continuare – <i>Legea nr. 121/2012</i>) și <i>Legii nr. 298/2012 cu privire la activitatea Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității</i> (în continuare – <i>Legea nr. 298/2012</i>), experții Consiliului Europei au recomandat ca organismul național independent de combatere a discriminării trebuie să dispună de competențe eficiente de investigare, să aibă un mandat care să îi permită examinarea plângerilor individuale în domeniul discriminării, atât în sectorul privat, cât și cel public și să emită decizii obligatorii și cu caracter executoriu, să dispună de personal și fonduri adecvate și de posibilitatea de a furniza acces la remedii efective pentru victimele discriminării.</p>	
I. Cu referire la soluționarea problemei privind majorarea statelor de personal	
<p>Potrivit principiilor privind statutul instituțiilor naționale pentru apărarea drepturilor omului, cunoscute și ca Principiile de la Paris presupun existența unui mandat larg, independență funcțională și pluralism.</p>	
<p>Conform art. 1 lit. b) al <i>Legii 298/2012</i> Consiliului i-au fost aprobate statele de personal în număr de 20 de unități. Dintre acestea 4 unități sunt atribuite serviciului economie și finanțe și resurse umane, restul 16 unități asigură implementarea mandatului Consiliului pe cele trei domenii de activitate: prevenirea discriminării, combaterea discriminării și promovarea egalității.</p>	

Prevenirea discriminării este pusă în aplicare prin exercitarea următoarelor atribuții ale Consiliului: examinarea corespunderii legislației în vigoare cu standardele privind nediscriminarea potrivit instrumentelor internaționale la care Republica Moldova este parte; inițierea propunerilor de modificare a legislației în vigoare în domeniul prevenirii și combaterii discriminării; elaborarea avizelor consultative cu privire la conformitatea proiectelor de acte normative cu legislația în domeniul prevenirii și combaterii discriminării; monitorizarea modului de implementare a legislației în domeniu; colectarea informațiilor despre dimensiunile, starea și tendințele fenomenului discriminării la nivel național și elaborarea studiilor și rapoartelor; remiterea autorităților publice propuneri de ordin general referitoare la prevenirea și combaterea discriminării și ameliorarea comportamentului față de persoanele ce cad sub incidența *Legii 121/2012*.

Trebuie de punctat că, în prezent, pentru asigurarea atribuțiilor enumerate mai sus sunt atribuite doar **5 unități**, ceea ce face imposibilă intervenția eficientă a Consiliului pe acest segment.

Insuficiența unităților de personal în cadrul Consiliului pun în pericol posibilitatea de a furniza potențialelor victime ale discriminării o protecție efectivă prin intermediul examinării plângerilor recepționate. Necesitatea majorării numărului de personal este determinată, în primul rând, de numărul în permanentă creștere a plângerilor recepționate privind faptele de discriminare.

Combaterea discriminării. Direcția combaterea discriminării asigură buna funcționare a Consiliului prin asistarea membrilor Consiliului în procesul de soluționare a plângerilor și a notelor de autosesizare de restabilire în drepturi a persoanelor discriminate.

Astfel, în 2017 au fost în examinare **160 de plângeri**, în 2018 – **248 de plângeri**, în 2019 – **257 de plângeri**, observându-se o creștere de **62 de %** a acestora, în 2020- **297 de plângeri**, iar în 2021 – **312 plângeri**. Necesitatea este și mai acută dat fiind faptul că în conformitate cu art. 15 alin. (1) din *Legea nr. 121/2012* plângerile se examinează în termen de 30 de zile de la data depunerii, cu posibilitatea prelungirii termenului, care însă nu va depăși 90 de zile. Astfel, insuficiența de personal, termenul restrâns și procedura complexă de examinare a plângerii creează obstacole în soluționarea în termen a plângerii, ceea ce apoi constituie temei de anulare a deciziei Consiliului în procedura contenciosului administrative și, ca rezultat, victima discriminării nu va putea fi repusă în drepturi, mai mult decât atât instanța de judecată obligă Consiliul să recupereze cheltuielile de judecată a reclamantului.

Necesitatea majorării numărului de personal, este determinată în principal de următoarele cauze:

- creșterea permanentă a numărului plângerilor (a se vedea tabelul de mai jos:

Anul	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014-2013
Nr. total de plângeri	312	297	257	249	160	154	158	215
Nr. de dosare pendinte în instanța de judecată	130	100	55	38	36	32	18	
Concluzii în instanța de judecată	12	20	8	5	3	2	2	

- odată cu creșterea numărului deciziilor emise, crește și numărul deciziilor contestate în instanța de judecată și, respectiv, nr. dosarelor pe care se asigură reprezentarea intereselor Consiliului în instanțele de judecată, sunt la moment 117 dosare;

• creșterea numărului recomandărilor emise de Consiliu, care urmează a fi monitorizate și în caz de neexecutare a acestora, întocmirea proceselor verbale contravenționale și susținerea acestora în instanța de judecată, de exemplu în anul 2019, Consiliul a emis 76 decizii de constatare, formulând 122 de recomandări, iar în anul 2020 Consiliul a emis 74 decizii de constatare, formulând 152 de recomandări.

Pentru analiza cantitativă a volumului de muncă realizat de subdiviziune au fost luate la bază următoarele categorii de date: structura personalului; funcții de bază; atribuții aferente fiecărei funcții; produse-cheie la nivel de subdiviziune, numărul de produse, volumul de muncă necesar pentru fiecare produs furnizat; efortul depus pentru îndeplinirea atribuțiilor pentru fiecare poziție; numărul de unități de personal implicat direct în furnizarea produsului; tipul de complexitate al sarcinilor și implicarea condițiilor specifice de muncă.

Potrivit structurii Consiliului, Direcția combaterea discriminării dispune de 7 unități de personal (inclusiv 1 șef direcție).

În vederea realizării misiunii sale, Direcția exercită 4 funcții:

- 1) examinarea plângerilor venite în adresa Consiliului, notelor de autosesizare ale membrilor Consiliului și elaborarea proiectelor de decizii;
- 2) monitorizarea procesului de implementare a recomandărilor formulate în deciziile Consiliului;
- 3) participarea la acțiuni de sporire a gradului de informare a societății cu privire la fenomenul discriminării;
- 4) participarea la elaborarea rapoartelor tematice, Raportului general privind situația în domeniul prevenirii și combaterii discriminării.

În scopul realizării funcțiilor ce îi revin, Direcția exercită 35 atribuții de bază aferente celor 4 funcții, dintre care 20 atribuții – de complexitate înaltă, 10 – de complexitate medie.

La atribuțiile de complexitate înaltă au fost atribuite: elaborarea notei informative pe caz, elaborarea raportului pe caz, elaborarea proiectului deciziei, elaborarea acordului de mediere; asistarea membrului Consiliului pe tot parcursul procedurii contravenționale (constatarea contravențiilor cu elemente discriminatorii, care țin de competența Consiliului; identificarea contravenției, întocmirea procesului-verbal de constatare a contravenției, susținerea acestuia în instanța de judecată); întocmirea, în baza rezultatelor examinării plângerilor, a notelor informative privind oportunitatea examinării prevederilor legislației naționale prin prisma nediscriminării; pregătirea actelor de procedură necesare susținerii deciziilor contestate în instanța de judecată și reprezentarea Consiliului în instanță (referință, apel, recurs, cerere, concluzii, explicații); întocmirea rapoartelor, notelor informative privind lucrul cu plângerile; colectarea și sistematizarea, informațiilor despre dimensiunile, starea și tendințele fenomenului discriminării la nivel național; participare la elaborarea rapoartelor tematice și a Raportului general privind situația în domeniul prevenirii și combaterii discriminării.

La atribuțiile de complexitate medie au fost atribuite: întocmirea totalității demersurilor, solicitărilor de informații, somațiilor pe dosar, necesare în vederea acumulării materialului probatoriu; întocmirea stenogramelor și proceselor verbale ale ședințelor de audieri; întocmirea rapoartelor privind modul de implementare și rezultatele atinse urmare a executării recomandărilor formulate în deciziile de constatare a faptei de discriminare etc.

Procesul de gestionare a plângerilor este unul complex, compus din mai multe etape, care necesită întocmirea mai multor acte de procedură obligatorii de către funcționarul public responsabil de dosar, după cum urmează: elaborarea notei informative după examinarea preliminară a plângerii și a probelor depuse; elaborarea scrisorii de concretizare adresate petiționarului; înștiințări prin care părților li se comunică anumite informații ce țin de procedura de examinare a plângerii; citații prin care părților li se comunică data și ora stabilită pentru examinarea plângerii în cadrul audierii; raportul pe caz, care se elaborează înainte de ședința de audieri și care cuprinde rezumatul sumarului informațiilor acumulate, susținerile părților, lista probelor depuse,

sumarul prevederilor naționale și internaționale aplicabile situației, lista aspectelor neelucidate; proiectul deciziei prin care se soluționează plângerea (decizie de inadmisibilitate, de constatare sau de neconstatare). Majoritatea acestor atribuții sunt de complexitate înaltă, iar numărul actelor întocmite per dosar poate ajunge până la 20-25, după caz.

Suplimentar, în procesul de soluționare a plângerilor, funcționarii publici responsabili de dosare pregătesc dosarele de lucru cu toate materialele și documentele pe caz spre examinare în cadrul ședințelor de audieri; îndeplinesc funcția de secretar al ședințelor de audieri și deliberări ale membrilor Consiliului (verificarea funcționării sistemului de înregistrare audio; prezenței participanților; prezenței actelor de identitate; legalității împuternicirilor; înregistrarea declarațiilor părților; salvarea și transferul înregistrării audio în dosarul electronic al cauzei examinate; perfectarea privind consimțământul pentru prelucrarea datelor cu caracter personal); întocmesc extrasele din procesele-verbale ale ședințelor; pregătesc și predau dosarele finalizate în arhiva Consiliului. Deși aceste atribuții sunt de complexitate medie sau joasă, realizarea lor ocupă, cumulativ, circa 2 zile per dosar.

Timpul necesar pentru realizarea atribuțiilor legate de gestionarea unei plângeri constituie circa 10,5 zile per dosar.

De menționat că deciziile adoptate de Consiliu sunt acte administrative cu caracter individual, în sensul Codului administrativ al Republicii Moldova. Respectiv, acestea pot fi contestate în instanța de judecată potrivit procedurii stabilite.

În anul 2021 Consiliul a emis 255 de decizii. Au fost contestate în instanță soluțiile emise pe 33 dosare. Totodată, pe parcursul anului au continuat acțiunile de reprezentare în instanțe pe alte 97 dosare contestate în anii precedenți. Per ansamblu, s-a asigurat reprezentarea Consiliului pentru 130 de dosare. Această activitate presupune pregătirea în termen și calitativă a actelor de procedură necesare susținerii deciziilor contestate în instanța de judecată (referință, apel, recurs, cerere, concluzii, explicații) și reprezentarea Consiliului în instanțe. Cumulativ, timpul mediu necesar pentru un dosar contestat în instanța de judecată constituie 10 zile lucrătoare.

În rezultatul analizei cantitative a muncii au fost făcute următoarele constatări:

- Volumul mediu de lucru la nivelul subdiviziunii este de 39,5 zile per angajat, ceea ce constituie mult peste 100% (22 zile lucrătoare pe lună);
- Din cele 35 atribuții ce-i revin subdiviziunii potrivit Regulamentului privind organizarea și funcționarea Direcției combaterea discriminării, actualmente, în rezultatul prioritizării sarcinilor, următoarele atribuții nu sunt realizate deloc, din lipsă de personal: elaborarea rapoartelor privind evaluarea eficienței și impactului examinării plângerilor asupra beneficiarilor, elaborarea rapoartelor anuale privind gradul de implementare/executare a recomandărilor formulate; elaborarea rapoartelor privind modul de implementare și rezultatele atinse urmare a executării recomandărilor formulate per decizie de constatare; elaborarea notelor informative privind oportunitatea examinării prevederilor legislației naționale prin prisma nediscriminării; întocmirea proceselor verbale ale ședințelor, întocmirea proceselor verbale contravenționale;
- În măsura posibilității, sunt prioritizate atribuțiile ce țin de procesul de examinare a plângerilor și de susținere a deciziilor contestate în instanța de judecată;
- Volumul mare de lucru influențează negativ asupra calității documentelor elaborate;
- Personalul este suprasolicitat din cauza volumului foarte mare de lucru, care generează fluctuația resurselor umane.

Luând în considerație problemele identificate mai sus și pentru a eficientiza procesele interne de lucru se propune crearea unei subdiviziuni distincte care va asigura reprezentarea Consiliului în instanțele de judecată, asistarea membrilor Consiliului pe tot parcursul procedurii contravenționale (constatarea contravențiilor cu elemente discriminatorii, prevăzute la articolele 54⁴, 65¹, 71¹; identificarea contravenției, întocmirea proceselor-verbale de constatare a contravenției, susținerea acestora în instanța de judecată), monitorizarea implementării recomandărilor Consiliului,

întocmirea rapoartelor privind modul de implementare și rezultatele atinse urmare a executării recomandărilor formulate, participarea la pregătirea materialelor pentru mediatizarea cazurilor de discriminare.

Menționăm că în prezent pentru atribuțiile sunt atribuite doar **5 unități** pentru: examinarea plîngerilor persoanelor care se consideră a fi victime ale discriminării; constatarea contravențiilor cu elemente discriminatorii în conformitate cu prevederile Codului contravențional; sesizarea organelor de urmărire penală în cazul săvîrșirii unor fapte discriminatorii ce întrunesc elemente ale infracțiunii; monitorizarea recomandărilor formulate în deciziile Consiliului; susținerea legalității deciziilor emise de Consiliu și a proceselor-verbale întocmite în fața instanțelor de judecată.

O altă problemă ce ia amploare odată cu desfășurarea activității Consiliului constituie creșterea numărului de decizii contestate în procedura contenciosului administrativ. Astfel, odată cu creșterea numărului de decizii emise crește proporțional și numărul dosarelor pe care se asigură reprezentarea intereselor Consiliului în instanțele de judecată. În prezent se asigură reprezentarea intereselor Consiliului în procedura contenciosului administrativ pe 117 dosare și pe 2 cauze contravenționale. Volumul enorm de lucru raportat la necesitatea realizării la nivel național a competențelor funcționale (de exemplu, la moment, funcționarul public din direcția care examinează plîngerile privind fapta de discriminare are concomitent în examinare **15 plângeri și, totodată, asigură reprezentarea Consiliului în fața instanțelor de judecată pe 30 dosare**). Mai mult, insuficiența de personal creează bariere în exercitarea atribuției de constatare a contravențiilor cu elemente discriminatorii în conformitate cu prevederile *Codului contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008*, deoarece nu există personal care să susțină legalitatea proceselor verbale contravenționale în fața instanțelor de judecată.

La domeniul de comunicare și promovare a egalității sunt atribuite doar 3 unități, deși domeniul de activitate este foarte vast, incluzând activitățile de sensibilizare și conștientizare a societății în vederea eliminării tuturor formelor de discriminare, de creștere a gradului conștiinței juridice a populației în vederea revendicării dreptului la nediscriminare și de instruire a reprezentanților organelor de drept, funcționarilor publici și a altor actori în vederea neadmiterii în activitatea lor a practicilor discriminatorii.

Potrivit Principiilor de la Paris, o instituție națională de protecție a drepturilor omului are, *inter alia*, responsabilitatea de a asista în formularea programelor pentru predarea și cercetarea în domeniul drepturilor omului și de a participa la implementarea lor în școli, universități și cercuri profesionale; de a da publicității drepturile omului și eforturile de a combate toate formele de discriminare, prin sensibilizare publică, în special prin informare și educare și prin apelare la toate mijloacele de informare în masă.

Sporirea gradului de sensibilizare și abilitare a societății din perspectiva egalității, nediscriminării, dar și de asigurare a managementului documentelor este misiunea de bază a Secției comunicare și managementul documentelor ce presupune o serie de activități complexe orientate spre implementarea politicii și strategiei de comunicare, sensibilizare și conștientizare a societății în vederea eliminării tuturor formelor de discriminare, implementarea politicii de menținere și dezvoltare a parteneriatelor cu societatea civilă, instituții și organizații naționale și internaționale, elaborarea studiilor și rapoartelor privind dimensiunea, starea și tendințele fenomenului discriminării în țara noastră, dar și asigurarea managementului documentelor și gestionarea arhivei.

Atribuțiile menționate supra impun un volum de lucru și un efort disproporționat în raport cu numărul de unități de personal atribuite Secției. Or, la moment, obiectivele de instruire a diferitor grupuri de beneficiari, devin tot mai greu de realizat din cauza volumului mare de lucru, repartizat proporțional numărului actual de unități de funcție. Drept argument servesc cifrele care demonstrează că, dacă în anul 2020 au fost organizate ședințe de instruire pentru 237 de persoane, în anul 2021 acest număr a crescut până la 1511 persoane, iar pentru anul curent, în baza solicitării parvenite din partea instituțiilor, sunt preconizate ședințe de instruire pentru aproximativ 5000 de persoane.

Este de menționat că organizarea și desfășurarea ședințelor de instruire au ca punct de pornire identificarea grupurilor de beneficiari, elaborarea planurilor anuale de instruire și, mai ales, elaborarea programelor de instruire adaptate necesităților beneficiarilor care necesită a fi instruiți – documente care variază ca și conținut, metode aplicate și indicatori obținuți. Această etapă, precum și cea de evaluare a proceselor de instruire după realizarea lor, de asemenea sporește volumul de lucru pentru persoanele implicate.

La moment, din lipsa personalului pe segmentul de instruire, aceste activități ca și atribuție de bază a secției, sunt organizate de către consultanții din secție responsabili de segmentul de comunicare și de componenta privind parteneriatele și activitățile comune cu instituțiile naționale și internaționale (lipsă la moment) și desfășurate de comun cu angajații din cadrul tuturor direcțiilor, inclusiv cu personalul din cadrul aparatului administrativ și membrii Consiliului.

Conform Studiului privind percepțiile și atitudinile față de egalitate în Republica Moldova din cele 14 grupuri vulnerabile și marginalizate față de care a fost măsurată distanța socială, niciunul din ele nu a înregistrat valori care ar semnifica intoleranță zero. Valoarea medie a indicelui distanței sociale constituie 2,4 puncte, semnificând o acceptare socială la nivelul de vecin, adică mai mult de jumătate din respondenți nu acceptă marea parte a grupurilor vizate în studiu în calitate de prieten și membru de familie. De asemenea desfășurarea campaniilor de sensibilizare în vederea combaterii stereotipurilor și prejudecăților față de anumite grupuri vulnerabile și de instruire au fost recomandate și de organisme internaționale, precum: Comitetul ONU pentru drepturile omului, Comitetul ONU privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială, Comitetul ONU pentru Eliminarea Discriminării împotriva Femeilor, Comisia Europeană împotriva Rasismului și a Intoleranței.

Conform Studiului „Evaluarea atitudinilor populației generale față de persoanele în etate” 89 % din respondenți consideră că în Moldova există discriminare, iar 29 % din aceștia consideră că au fost discriminați în ultimele 12 luni. Aceste date indică asupra necesității desfășurării campaniilor de creștere a gradului de abilitare a persoanelor pentru a-și revendica dreptul la nediscriminare, ceea ce implică în mod cert creșterea numărului unităților de personal.

Numărul mic al unităților de personal a dus și la lipsa în cadrul Consiliului a unor subdiviziuni sau funcții prevăzute în mod expres de *Hotărârea Guvernului nr. 1714/2002 cu privire la serviciul juridic al autorităților administrației publice*, art. 19 din *Legea nr. 229/2010 privind controlul financiar public intern*, pct. 59 din *Legea nr. 298/2012* cum ar fi: serviciul juridic, auditor intern și interpret.

II. Cu referire la soluționarea problemei privind eficientizarea mecanismului de examinare a plângerilor de către Consiliu

Prezentul proiect de lege se axează în principal pe modificarea cadrului normativ în sensul racordării prevederilor normative naționale la standardele internaționale. Astfel unele modificări, *inter alia* reglementarea posibilității efectuării vizitelor de documentare în cadrul procesului de examinare a cazurilor de discriminare ca de altfel toate modificările care se operează în sistemul de drept național au un impact indirect asupra activității de întreprinzător. În acest sens, trebuie să menționăm că problema cu referire la necesitatea modificărilor cadrului normativ din domeniu în partea ce ține de examinarea sub toate aspectele și în mod eficient a cazurilor de discriminare de către Consiliu, iar depășirea acesteia reprezintă de fapt un angajament pe care Republica Moldova și l-a asumat prin semnarea Acordului de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană dar și adoptarea de către Parlament a Planului de acțiuni pentru implementarea acestui acord. Tot aici, trebuie să subliniem că de exemplu, potrivit **Recomandării nr. 2 de politici generale ECRI: organismele de asigurarea a egalității și combatere a rasismului și intoleranței la nivel național**, organismele de egalitate ar trebui ca atunci când se efectuează anchete și se decide asupra plângerilor să dispună de competențe de a obține dovezi și informații. Aceasta ar trebui să includă: 1) competențe de a solicita documente, informații copii ale acestora,

dovezi sau alte probe necesare examinării cazurilor de discriminare, 2) posibilitatea efectuării vizitelor la fața locului, 3) interogarea persoanelor, 4) obținerea prin intermediul instanței de judecată a unui titlu executoriu sau aplicarea unei amenzi administrative persoanei fizice sau juridice pentru fapta constatată.

Cu referire la monitorizarea implementării legislației în domeniul asigurării egalității

În principiu, prezentul proiect de lege în partea ce ține de modificările modului de monitorizare a procesului de respectare și implementare a legislației în domeniul anti discriminării aduce un plus de claritate a mecanismului în cadrul căreia se realizează atribuțiile de monitorizare a Consiliului, care sunt și în prezent valabile și nu ar trebui să reprezinte o noutate. Cu referire la acest aspect, subliniem importanța respectării **Recomandării (UE) 2018/951 a Comisiei din 22 iunie 2018 privind standardele aplicabile organismelor de promovare a egalității**

1.2.2. Resurse

(1) Statele membre ar trebui să se asigure că fiecare organism de promovare a egalității dispune de resursele umane, tehnice și financiare, de spațiile și infrastructura necesare pentru îndeplinirea sarcinilor sale și pentru exercitarea eficace a competențelor care îi revin. Resursele alocate organismelor de promovare a egalității ar trebui să țină seama de competențele acestora și de sarcinile atribuite. Resursele pot fi considerate adecvate doar dacă permit organismelor de promovare a egalității să își îndeplinească în mod eficace funcțiile de asigurare a egalității de tratament, într-un interval rezonabil și în termenele stabilite de dreptul național.

(2) Statele membre ar trebui să se asigure că personalul organismelor de promovare a egalității este suficient de numeros și deține calificări corespunzătoare din punctul de vedere al competențelor, al cunoștințelor și al experienței, astfel încât să poată îndeplini în mod adecvat și eficace fiecare dintre funcțiile organismelor de promovare a egalității.

(3) Statele membre ar trebui să ofere organismelor de promovare a egalității posibilitatea de a monitoriza în mod real executarea propriilor decizii, precum și a deciziilor luate de instituții, de organele competente și de instanțe în legătură cu cazurile de discriminare.

c) Expuneți clar cauzele care au dus la apariția problemei

Cu referire la soluționarea problemei privind eficientizarea mecanismului de examinare a plângerilor de către Consiliu

Cauzele care au generat problemele enunțate țin de incoerența cadrului normativ precum și de faptul că nu au putut fi cuantificate în totalitate amploarea activităților pe care urma să le desfășoare Consiliul, fiind o autoritate nou creată în 2013.

În partea ce ține de modificările propuse prin proiectul de lege în discuție cu referire la pct. 37, menționăm că, efectuarea unor vizite de documentare este determinată de necesitatea cercetării circumstanțelor încălcărilor pretinse în plângere, atunci când informațiile furnizate Consiliului nu sunt suficiente sau concludente. Necesitatea a apărut din experiența negativă a Consiliului atunci când instituțiile sau persoanele responsabile reclamate fie nu au prezentat informațiile, actele sau datele solicitate, fie le prezentau în parte, denaturând situația reală.

În special, așa cum au recomandat și experții CoE în cadrul exercițiului de evaluare a Legii nr. 298/2012 în condițiile unei reprezentări dezzechilibrate a părților, Consiliul trebuie să aibă un rol pro activ în stabilirea faptelor și aplicarea legii (a se vedea recomandarea de la pct. 58 par. 22). În unele cazuri, neexaminarea situației per ansamblu, a servit ulterior temei pentru instanța de judecată de a anula legalitatea deciziei Consiliului. Mai mult ca atât, în special în relațiile de muncă, unde de regulă toate probele se află în posesia angajatorului, neprezentarea actelor și informațiilor solicitate, constituie un impediment real de a constata, eventual de a respinge, argumentat pe probe relevante alegațiilor victimelor. Statistic reflectat, anual din totalitatea plângerilor depuse la Consiliul în 20% -26% se invocă acțiuni discriminatorii aferente relațiilor de muncă, iar marja de constatare se reduce, constituind între 13% - 20% din totalul deciziilor de

constatare. Situația ar putea să arate diferit în cazul în care Consiliul ar avea posibilitatea de a se documenta în teren, de a consulta actele care se referă la alegațiile invocate în plângere.

De asemenea, vizita de documentare este necesară într-un număr mare de cazuri în care libertatea de circulație a persoanei este restrânsă, fie că aceasta se află într-o instituție de detenție sau într-o instituție rezidențială.

Verificarea autenticității/conformității informațiilor comunicate de către instituțiile/persoanele responsabile reclamate în contextul implementării recomandărilor Consiliului, în lipsa unor astfel de împuternici, devine o adevărată provocare, ceea ce pune Consiliul în dificultatea de a se pronunța pe faptul executării/neexecutării recomandărilor. Statistic vorbind, anual în marja de 12% - 19% din totalul recomandărilor formulate, rămân neexecutate, pe când întocmirea proceselor-verbale de constatare a neexecutării recomandărilor date de Consiliu, în ultimii 3 ani a fost posibilă, de realizat în baza informațiilor acumulate din solicitările scrise, doar pe două cauze, fiind încheiate și remise instanței de judecată 7 procese-verbale.

Actualmente, organizarea și efectuarea unor asemenea vizite de documentare este dificilă, în practică, din cauza ambiguității cadrului normativ, dar și din lipsa resurselor umane. Or, în lipsa prevederilor exprese, reprezentanților Consiliului le poate fi refuzat accesul în instituții sau organizații. Totodată, o vizită de documentare presupune deplasarea unei echipe de câteva persoane la fața locului (membrul-raportor, juristul-asistent), pentru efectuarea unor activități precum cercetarea și colectare de probe.

Proiectul propune efectuarea vizitelor de documentare doar în cazul aflării pe rol a unei cauze în care se invocă o faptă de discriminare și la examinarea plângerii se decide că pentru a o examina în mod direct și nemijlocit este necesară efectuarea unei vizite de documentare. Prin urmare, efectuarea vizitelor de documentare în cazul examinării unei plângeri nu reprezintă un control de stat al activității de întreprinzător.

Totuși trebuie să menționăm că documentarea de către Consiliu a cauzelor de discriminare nu reprezintă o noutate pentru o instituție a cărui mandat este prevenirea, combaterea și eliminarea discriminării, or de exemplu în România, Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării are posibilitatea de a investiga actele sau faptele de discriminare, prin efectuarea unei vizite la sediul instituției reclamate. Drept urmare, mecanismul de efectuare a vizitelor de documentare de către Consiliu a fost inspirat din legislația românească, dar nu înainte de a fi ajustat realităților legislației Republicii Moldova. Pentru mai multe detalii a se vedea Capitolul II din Ordinul nr. 114/2008 privind aprobarea Procedurii interne de soluționare a petițiilor și sesizărilor.

Trebuie să subliniem că la acest capitol Avocatul Poporului dispune de competențe privind efectuarea vizitelor de documentare, mai mult ca atât aceste atribuții aparțin și personalului Oficiului Avocatului Poporului. În acest sens, potrivit art. 11 lit. i) din *Legea nr. 52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul)*, Avocatul Poporului are dreptul „să aibă acces liber și fără întârziere în instituții, organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, în inspectoratele de poliție și locurile de detenție din cadrul acestora, în instituțiile penitenciare, în izolatoarele de urmărire penală, în unitățile militare, în centrele de plasament pentru imigranți sau pentru solicitanții de azil, în instituțiile care acordă asistență socială, medicală sau psihiatrică, în instituțiile speciale de învățământ și de reeducare sau în instituțiile curative și de reeducare a minorilor și în alte instituții similare; [evid.ns].” Iar potrivit art. 36 alin. (5) din aceeași lege „*Pentru funcționarii publici care dețin funcții de control și desfășoară activitate în condiții de risc pentru sănătate și viață, salariul de funcție se majorează cu două grade pe perioada de exercitare a funcției.*”

Instituția de egalitate din Moldova a fost creată încă în 2012, fiindu-i atribuite sarcini specifice în domeniul promovării egalității, combaterii active a discriminării precum și prevenirii ei. Din această perspectivă Consiliul pentru Egalitate nu se asimilează și nici nu interferează cu Avocatul Poporului sau cu Inspectoratul de Stat al Muncii în exercitarea mandatului său specific, or la momentul creării Consiliului acestea deja existau.

Chiar dacă Avocatul Poporului are mandat de a examina cererile persoanelor fizice care vizează încălcarea tuturor drepturilor omului, instituția nu are un mandat foarte clar în ceea ce privește examinarea plângerilor de discriminare, așa cum prevăd standardele internaționale în materie.

Misiunea Consiliului și cea a Avocatului Poporului sunt diferite. Avocatul Poporului asigură respectarea drepturilor omului de către autorități, instituții (art. 1 din Legea 52/2014), adică veghează ca acestea să-și exercite funcțiile și atribuțiile conform standardelor în domeniul drepturilor omului. Oficiul Avocatului Poporului examinează plângeri de la persoane fizice privind încălcarea drepturilor omului de către entitățile vizate. Examinarea plângerilor individuale este o atribuție adițională celei de monitorizare a respectării drepturilor omului la general. Avocatul Poporului nu are mandat distinct în ceea ce privește examinarea plângerilor de discriminare, așa cum prevăd standardele internaționale în materie.

Republica Moldova, odată cu aprobarea Legii 121/2012 cu privire la asigurarea egalității și-a asumat respectarea și implementarea anumitor standarde, care nu pot acum să meargă în regres, adică să fie limitate competențele autorității de egalitate, doar din considerentul că anumiți factori de decizie consideră că un mandat puternic al instituției ar afecta activitatea lor economică.

Potrivit Rezoluției Consiliului pentru drepturile omului al ONU nr. 17/4 din 6 iulie 2011 „Drepturile omului și corporațiile transnaționale și alte întreprinderi comerciale” ce vizează activitatea antreprenorială și drepturile omului, statelor le revine obligația de a oferi protecție împotriva încălcărilor drepturilor omului, inclusiv de către entitățile comerciale. Aceasta implică luarea măsurilor necesare pentru prevenirea, investigarea și sancționarea unor astfel de încălcări, precum și despăgubirea acestora, prin intermediul politicilor eficiente, legislație și justiție.

Entităților comerciale le revine obligația de a respecta drepturile omului. Aceasta înseamnă că ele ar trebui să evite încălcarea drepturilor omului și să înlăture efectele negative asupra drepturilor omului generate de activitatea lor. Obligația de a respecta drepturile omului impune întreprinderilor: a) să evite să provoace sau să contribuie la provocarea impactului negativ asupra drepturilor omului prin activitatea lor și să înlăture consecințele unor astfel de impacturi atunci când acestea apar; b) să întreprindă măsuri pentru a preveni sau atenua efectele negative asupra drepturilor omului, care sunt direct legate de activitatea, produsele sau serviciile lor ca urmare a activității economice, chiar dacă ele nu au contribuit direct la astfel de impacturi.

Instituțiilor naționale de protecție a drepturilor omului le revine misiunea de a veghea și proteja populația de abuzurile mediului de afaceri, de impactul nefavorabil al activității acestuia asupra drepturilor omului, responsabilizarea reprezentanților mediului de afaceri public sau privat pentru a nu admite violări ale drepturilor omului.

În ceea ce privește diferența de mandat dintre Consiliu și Inspectoratul de Stat al Muncii este de menționat că acesta din urmă în conformitate cu Legea nr. 140/2001, are un mandat îngust, controlând respectarea legislației muncii, securității și sănătății în muncă, cercetând accidentele de muncă și oferind asistență metodologică angajatorilor și salariaților în aplicarea legislației muncii. Astfel, doar Consiliul este în drept să examineze plângeri privind faptele de discriminare câmpul muncii sau de hărțuire la locul de muncă. Inspectoratul va putea verifica doar existența sau absența la nivel de întreprindere a reglementărilor interne care corespund sau nu prevederilor legislației muncii.

Mandatul organelor de drept nu cuprinde examinarea plângerilor de discriminare, decât în măsura în care faptele invocate întrunesc componentele unei infracțiuni. Componenta de contravenție în materie de discriminare în câmpul muncii, acces la bunuri și servicii disponibile publicului precum și în acces la educație este dată prin legislație Consiliului pentru Egalitate.

Cu referire la monitorizarea implementării legislației în domeniul asigurării egalității

În ceea ce privește monitorizarea modului de implementare a legislației în domeniu, subliniem că aceasta este necesară pentru evaluarea periodică a gradului de implementare a actelor legislative și normative ce vizează domeniul drepturilor omului, a gradului de realizarea a

drepturilor fundamentale ale omului, a nivelului de realizare a obligațiilor asumate de stat prin ratificarea convențiilor internaționale, dar și pentru identificarea barierelor, lacunelor și a domeniilor de intervenție pentru a înlătura inegalitățile existente.

În partea ce privește monitorizarea implementării legislației în domeniu, informațiile necesare sunt solicitate de Consiliu preponderent de la instituțiile publice cu atribuții în domenii aferente drepturilor omului (MSMPS, CNAS, CNAM, etc.). Aceste informații vizează numărul de beneficiari de anumite servicii sau prestații, date statistice segregate pe diferite criterii. Dar pentru o analiză multidimensională este necesar a cerceta ce efecte are asupra persoanelor nemijlocit anumite prevederi normative, adică cercetare, chestionare, evaluare. Consiliul, anual, își stabilește cel mult să realizeze o monitorizare a unei situații.

Consiliul a întreprins, până în prezent, exerciții de monitorizare a unor acte sectoriale (de exemplu, accesul la servicii medicale și de protecție socială a persoanelor vârstnice sau integrarea în câmpul muncii a persoanelor cu dizabilități prin intermediul întreprinderilor specializate) în domeniul drepturilor omului. De cele mai multe ori nu se atestă un refuz expres de prezentare a datelor, dar o neprezentare nemotivată a datelor solicitate de Consiliu sau o prezentare formalistă fără a cuprinde toate aspectele solicitate sau toate datele solicitate.

Mai mult ca atât cadrul normativ actual permite efectuarea monitorizării despre care menționăm supra, iar modificările propuse de proiectul de lege în discuție intervin pentru clarificarea unor aspecte procedurale, întrucât prevedea actuală de la pct. 21 din *Legea nr. 298/2012* este una declarativă. În ceea ce privește survenirea răspunderii contravenționale pentru neprezentarea informației solicitate de Consiliu în procesul de monitorizare a legislației, nu reprezintă nici acest fapt o noutate, or art. 71² din *Codul contravențional* în vigoare a fost și este în continuare aplicabil, iar în modificarea din proiectul de lege are doar scopul de a clarifica anumite lucruri.

d) Descrieți cum a evoluat problema și cum va evolua fără o intervenție

Problema legată de insuficiența numărului unităților de personal a crescut în intensitate odată cu mărirea numărului de plângeri depuse, a numărului de decizii contestate și altor împrejurări similare.

Dacă nu se va interveni pentru a modifica legislația și a schimba situația actuală, vom constata că beneficiarul final al legilor din domeniul nediscriminării și asigurării egalității va fi tot mai vulnerabil, pentru că acesta se adresează cu plângeri la Consiliu, însă examinarea cazurilor va dura mai mult decât este procedura legală (din cauza volumului mare de cauze în examinare și a numărului redus de personal se mărește termenul de examinare a plângerii).

Termenul depășit de examinare a cauzelor va duce la anularea deciziilor Consiliului, care va avea drept consecință imposibilitatea revendicării dreptului încălcat de către victima discriminării. De asemenea, anularea deciziilor Consiliului, este motiv ca instanța de judecată să stabilească ca Consiliul să recupereze cheltuielile de judecată reclamantului, astfel Consiliul suportând cheltuieli financiare suplimentare. Această situație va da dreptul victimelor discriminării, după epuizarea tuturor mecanismelor naționale să se adreseze la Curtea Europeană a Drepturilor Omului (în continuare - *Curtea Europeană*) pentru a solicita asigurarea exercitării drepturilor și libertăților fără discriminare (art. 14 din Convenția europeană pentru drepturile omului). În perspectivă, încălcarea acestor drepturi ar putea atrage pierderea unor cauze la Curtea Europeană a Drepturilor Omului de către Republica Moldova și necesitatea plății unor sume de bani cu titlu de prejudiciu.

Cu referire la volumul mare de lucru acesta va declanșa arderea profesională a funcționarilor din cadrul Consiliului, ceea ce va duce inevitabil la pierderea angajaților și o fluctuație intensă a personalului, dar și neatractivitatea *per ansamblu* a Consiliului pentru viitorii militanți ai drepturilor omului.

În partea ce ține de modificările operate pentru eficientizarea mecanismelor de intervenție a Consiliului pentru examinarea unei plângeri în care se invocă fapte de discriminare, atragem atenția

că fără intervenția propusă există probabilitatea eșuării în ansamblu a modului de examinare multiaspectuală și nemijlocită a cauzelor de discriminare. Nu în ultimul rând scăderea eficienței Consiliului va crea premise de neîncredere a unui număr mare de populație în eficiența statului în ansamblu pentru protecția drepturilor lor garantate de Constituția și de mecanismele internaționale.

Menționăm că în acest sens trebuie să se asigure garantarea unei proporționalități dintre drepturile încălcate a persoanei fizice prezumată a fi victimă a discriminării și eventualele incomodități survenite în procesul de documentare a cazurilor de către Consiliu, fapt în care partea mai slabă (victima) prevalează.

e) Descrieți cadrul juridic actual aplicabil raporturilor analizate și identificați carențele prevederilor normative în vigoare, identificați documentele de politici și reglementările existente care condiționează intervenția statului

- *Legea nr. 121/2012 cu privire la asigurarea egalității;*

- *Legea nr. 298/2012 cu privire la activitatea Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității.*

2. Stabilirea obiectivelor

a) Expuneți obiectivele (care trebuie să fie legate direct de problemă și cauzele acesteia, formulate cuantificat, măsurabil, fixat în timp și realist)

Drept obiective se propun următoarele:

- creșterea ponderii cauzelor examinate în termenii stabiliți de lege;
- Necesitatea de extindere a termenului de examinare a cauzei intervine în legătură cu creșterea numărului deciziilor anulate de către instanța de judecată pe motivul că decizia nu a fost emisă în interiorul termenului reglementat, fără a ține cont de circumstanțele obiective care au dus la depășirea acestuia (de exemplu: complexitatea obiectului, volumul mare de informații care necesită a fi examinate și apreciate corespunzător, dificultăți legate de stabilirea ședințelor de examinare cu participarea tuturor participanților, etc.) În mediul 30% din deciziile contestate sunt anulate de către instanța de judecată, în baza aspectelor procedurale, inclusiv nerespectarea termenului de examinare. Pe acest segment de referință (verificarea legalității deciziilor Consiliului de către instanța de judecată), prognoza pentru anul 2021 și următorii este că, situația se va înrăutăți dramatic, dat fiind faptul că în anul 2018, din cauza nefuncționalității Consiliului timp de patru luni, 61% din deciziile emise au fost date peste termenul legal stabilit. În egală măsură, anual se atestă o creștere a numărului de plângeri, pentru primele 7 luni ale anului 2020 se constată o creștere cu 12% față de perioada similară a anului precedent. Prin urmare, luând în considerare potențialul de creștere a plângerilor și obiectivul de a reduce considerabil numărul deciziilor emise peste termenul stabilit, corelativ se va reduce numărul deciziilor anulate de către instanța de judecată pe simplul fapt al depășirii nesemnificative a termenului prevăzut. Prin consecință acest fapt va duce la schimbarea situației discriminării în țară, or deciziile menținute de către instanță vor trebui puse în aplicare.
- creșterea gradului de satisfacție al persoanelor ce se adresează la Consiliu, prin soluționarea în termeni optimi a plângerii, care se va măsura prin completarea unui formular;
 - creșterea ratei deciziilor menținute de instanța de judecată;
 - reducerea indicelui distanței sociale între diferitele categorii de persoane, care se va măsura prin realizarea periodică a Sondajului privind percepțiile și atitudinile față de egalitate în Republica Moldova, care a fost realizat în 2015 și 2018;
 - creșterea numărului persoanelor care își revendică dreptul la nediscriminare, care va putea fi măsurat prin numărul plângerilor depuse la Consiliu și în instanțele de judecată;
 - creșterea numărului persoanelor instruite, în vederea neadmiterii în activitate a practicilor discriminatorii; Consiliul a instruit în 2019 - 386 de persoane și astfel se propune dublarea numărului persoanelor instruite.

- corespunderea necesităților Consiliului conform standardelor stipulate de Principiile de la Paris, standardele Consiliului Europei și de Directiva UE 2000/43/CE din 29 iunie 2000 de punere în aplicare a principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de rasă sau origine etnică (directiva privind egalitatea rasială) și de Directiva 2000/78/CE din 27 noiembrie 2000 de creare a unui cadru general în favoarea egalității de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă. Este necesar a corespunde indicatorilor de independență, ceea ce presupune posibilitatea de a aloca resurse (atât umane, cât și financiare) după cum se consideră adecvat, de a lua decizii cu privire la personalul propriu, de a stabili propriile priorități și a exercita prerogativele așa cum se consideră necesar și la momentul potrivit; și eficacitate, care presupune posibilitatea de exercitare a tuturor funcțiilor și prerogativelor într-o anumită măsură și conform unui standard care asigură impactul și valorificarea deplină a potențialului. Nivelul de resurse, competențele și funcțiile, capacitatea strategică, accesibilitatea, implicarea părților interesate și relaționarea sunt identificate ca factorii cheie care asigură eficacitatea. Eficacitatea este influențată și de natura sancțiunilor care pot fi și care sunt aplicate în cazurile în care se constată că a avut loc o discriminare.

- creșterea gradului de cunoaștere a rolului Consiliului în rândurile populației cu 10.%; Conform Studiului Evaluarea atitudinilor populației generale față de persoanele în etate, realizat în 2018, circa 30% din respondenți cunosc despre activitatea Consiliului. Examinarea promptă și eficientă prin sancționarea cazurilor de discriminare va duce la creșterea conștiinței juridice a populației și respectiv diminuarea fenomenului discriminării în Republica Moldova.

3. Identificarea opțiunilor

a) Expuneți succint opțiunea care presupune lipsa de intervenție

În cazul lipsei unei intervenții legislative, se va periclita activitatea Consiliului, care va duce la păstrarea unui grad înalt de intoleranță în societate, nu se va asigura o protecție efectivă victimelor discriminării, care la rândul său va duce la o violare a dreptului persoanelor la egalitate și nediscriminare și în perspectivă condamnarea statului de către Curtea Europeană, Comitetul ONU privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială și Comitetul ONU pentru Eliminarea Discriminării împotriva Femeilor. Mai mult, și datorită conștientizării necesității revendicării drepturilor constituționale încălcate, persoanele se vor adresa Consiliului cu solicitări de examinare a drepturilor lor periclitare, ceea ce va constitui în plus o presiune asupra instituției, or în cadrul evoluției constante a societății aceste fenomene sunt inevitabile și mai mult chiar de dorit.

Diminuarea pe plan național a efectivității Consiliului va duce și la retrogradarea Republicii Moldova pe plan internațional la capitolul promovarea egalității și lupta cu fenomenul de discriminare.

b) Expuneți principalele prevederi ale proiectului, cu impact, explicând cum acestea ținesc cauzele problemei, cu indicarea noutăților și întregului spectru de soluții/drepturi/obligații ce se doresc să fie aprobate

Proiectul prevede următoarele schimbări majore:

- Prin intermediul prezentului proiect de lege se propune substituirea în art. 1 lit. b) din *Legea nr. 298/2012* a cifrei „20” cu „35”, astfel fiind crescut numărul de personal

Cele 13 unități vor fi distribuite astfel:

Direcția monitorizare și contencios administrativ (care se va crea) - 7 unități

Direcția politici nediscriminare - 2 unități

Direcția combaterea discriminării - 2 unități

Secția comunicare și managementul documentelor - 2 unități

- Modificările ce urmează a fi operate vor lărgi competențele Consiliului în prevenirea și combaterea discriminării și asigurarea egalității tuturor grupurilor de persoane vulnerabile în fața fenomenului de discriminare. Acest fapt va avea impact major asupra grupurilor vizate dacă

Consiliul va fi asigurat și cu personal calificat în număr mai mare decât este la moment, inclusiv prin:

- Se propune de prevăzut expres posibilitatea efectuării vizitelor de documentare la subiecții care sunt denunțați despre încălcările admise în domeniul discriminării sau care urmează să execute recomandările emise de Consiliu.

- Instituirea funcției de Secretar General al Consiliului substituie funcția de șef de aparat, care va asigura realizarea raporturilor funcționale și conlucrarea dintre aparatul administrativ și membrii Consiliului, va coordona și asigura elaborarea programelor, planurilor activitate și a rapoartelor, studiilor, cercetărilor, va asigura monitorizarea și evaluarea realizării obiectivelor și direcțiilor strategice de activitate ale Consiliului, va coordona activitatea subdiviziunilor structurale, va asigura conlucrarea operativă dintre subdiviziuni și dintre acestea și membrii Consiliului, ș.a. atribuții, inclusiv delegate de președintele Consiliului. Totodată aceasta va duce la uniformizarea denumirii funcțiilor în cadrul autorităților publice potrivit Clasificatorului funcțiilor publice.

Astfel, instituirea unei mai bune gestionări a Aparatului administrativ al Consiliului a impus și necesitatea modificării de la *Legea nr. 270/2018 cu privire la sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar* care constă în completarea Tabelului nr. 2 din Anexa nr. 3 cu poziția A2010 – Secretar General al Consiliului pentru egalitate (în denumirea propusă de prezentul proiect de lege). O astfel de poziție este similară cu cea deținută de Secretarul General al Oficiului Avocatului Poporului (instituție determinantă în domeniul respectării drepturilor omului în Republica Moldova).

c) Expuneți opțiunile alternative analizate sau explicați motivul de ce acestea nu au fost luate în considerare

Pe marginea problemelor care au stat la baza elaborării proiectului actului normativ nu există opțiuni alternative de intervenție, alegerea putând fi realizată doar între soluția de a modifica cadrul normativ existent și în aceea de nu se interveni.

4. Analiza impacturilor opțiunilor

a) Expuneți efectele negative și pozitive ale stării actuale și evoluția acestora în viitor, care vor sta la baza calculării impacturilor opțiunii recomandate

Numărul actual al unităților de personal pune în pericol examinarea în termen a plângerilor privind faptele de discriminare, ceea ce poate duce la anularea deciziilor Consiliului și, drept urmare, imposibilitatea repunerii în drepturi a victimelor discriminării. De asemenea, insuficiența de personal, face imposibilă exercitarea atribuției de agent constatatator a Consiliului, în baza Codului contravențional și, drept urmare, rămân nesancționate faptele de discriminare și neimplementate recomandările Consiliului, înrăutățindu-se situația la capitolul asigurării egalității și nediscriminării.

Volumul mare de lucru crește fluctuația de personal din cadrul Consiliului și, respectiv, scade pregătirea profesională a angajaților Consiliului.

Insuficiența de personal duce la imposibilitatea desfășurării campaniilor de sensibilizare și conștientizare a societății în vederea eliminării tuturor formelor de discriminare, ceea ce va duce la creșterea gradului de intoleranță în societate.

Scăderea atractivității Consiliului pentru viitorii angajați va diminua și impactul social al Consiliului, care de fapt odată cu trecerea anilor trebuie să crească ca importanță.

Neglijarea de către stat a necesităților Consiliului va genera drept efect lipsa de impact în rândul persoanelor vulnerabile, care se vor simți neglijate și uitate în primul rând de propriul lor stat a căror cetățeni sunt. Lipsa încrederii în capacitățile Consiliului în lupta cu fenomenul discriminării va duce la diminuarea încrederii cetățenilor în instituțiile statului și în guvernare. Or, politica statului trebuie să fie axată pe toate domeniile reprezentând un ansamblu de acțiuni, iar asigurarea egalității

tuturor persoanelor este un deziderat nu doar al Republicii Moldova dar al întregii comunități mondiale.

Nu putem vorbi de excelarea în lupta împotriva fenomenului corupției sau reforma justiției, atât timp cât cetățenii care fac parte din grupurile vulnerabile discriminării se vor simți neajutorați, ceea ce va scădea gradul de satisfacție a vieții în ansamblu pe țară, or construirea unei societăți cu zero toleranță la discriminare necesită eforturile tuturor persoanelor.

Nu în ultimul rând, diminuarea pe plan național a efectivității Consiliului va duce și la retrogradarea Republicii Moldova pe plan internațional la capitolul promovarea egalității și lupta cu fenomenul de discriminare, iar acest lucru ar reprezenta un eșec al statului în raport cu comunitatea internațională.

b¹) Pentru opțiunea recomandată, identificați impacturile completând tabelul din anexa la prezentul formular. Descrieți pe larg impacturile sub formă de costuri sau beneficii, inclusiv părțile interesate care ar putea fi afectate pozitiv și negativ de acestea

Impactul major pe care îl va avea modificarea cadrului normativ de reglementare al Consiliului va fi asupra activității acestuia, care în consecință va duce la creșterea nivelului de respectare a dreptului la egalitate și nediscriminare atât prin măsuri preventive, punitive, cât și educative.

Desigur aplicarea în timp a noilor prevederi va avea impact și asupra vieții sociale, deoarece accesul la piața muncii, la bunuri și servicii, la educație va fi mai bine monitorizat.

Ca urmare a creșterii unităților de personal la „35”, coraportul dintre numărul funcțiilor de conducere și a celor de execuție va fi de 1 la 5, adică 20%, care vor fi funcții de conducere.

Ca urmare a modificării a numărului de unități va fi creată o subdiviziune nouă, care se va ocupa cu monitorizarea recomandărilor făcute de Consiliu și în caz de neexecutare a acestora, ea va asista membrii la întocmirea proceselor-verbale contravenționale și susținerea legalității acestora în fața instanței de judecată. Totodată ea va fi responsabilă și reprezentarea intereselor Consiliului în procedura contenciosului administrativ.

Cheltuieli de punere în aplicare a modificărilor propuse se rezumă la majorarea bugetului Consiliului pentru a acoperi cheltuielile de personal. Astfel, cauzele expuse mai sus determină majorarea numărului unităților de personal de la „20” la „35” de unități, fiind necesară alocarea resurselor financiare suplimentare din bugetul de stat, care se estimează la **1 324 224 lei pe an**.

Pentru salarizarea Secretarului General al Consiliului din bugetul de stat va fi necesară alocarea a **313 600 lei** (salariul net – împreună cu contribuțiile sociale) pe parcursul unui an calendaristic. Salariul brut va constitui 246 000 lei.

Adițional, vor fi generate costuri pentru subiecții denunțați și cei monitorizați. Întreprinzătorii vor cădea sub incidența acestora prevederi și, prin urmare, vor putea suporta următoarele costuri suplimentare în comparație cu opțiunea “a nu face nimic”:

- cazurile care vor fi investigate ar putea implica costuri suplimentare legate cu vizitele de documentare și asigurarea condițiilor bune de desfășurare a procedurii respective. Conform datelor Consiliului, în anul 2018 au fost depuse 248 de plângeri, iar în 2019 – 257, în 2020- 297. Din acestea, 35 în 2018 au fost depuse în privința agenților economici, iar în 2019 – 36, ceea ce a constituit cca. 14% din cazuri. Mai mult ca atât, din cazurile respective doar 16 în 2018 și 18 în 2019 au fost constatate ca încălcări. Astfel, chiar dacă, odată cu creșterea capacităților Consiliului și conștientizării drepturilor de către persoane, nr. de cazuri se va dubla, impactul va rămâne unul foarte nesemnificativ pentru sectorul privat.

- monitorizarea situației cu privire la discriminare, unde conformarea va crește din cauza sancțiunilor care vor putea fi aplicate. Consiliul preconizează să colecteze informația de la agenți economici cel mult anual. Informația solicitată va ține de date care nu pot fi obținute de la alte autorități și vor ține în special de câmpul muncii. Astfel de date vor putea fi oferite cu efort minim – cca. 1 oră de timp în mediu de un agent economic, ceea ce echivalează cu 73 lei ținând cont de

salariu mediu prognozat pentru anul 2020 de 7953 lei, la care se adaugă 25% cheltuieli administrative și contribuțiile achitate de angajator de 22,5% (18% + 4,5%).

b²) Pentru opțiunile alternative analizate, identificați impacturile completând tabelul din anexa la prezentul formular. Descrieți pe larg impacturile sub formă de costuri sau beneficii, inclusiv părțile interesate care ar putea fi afectate pozitiv și negativ de acestea

c) Pentru opțiunile analizate, expuneți cele mai relevante/iminente riscuri care pot duce la eșecul intervenției și/sau schimba substanțial valoarea beneficiilor și costurilor estimate și prezentați presupuneri privind gradul de conformare cu prevederile proiectului a celor vizați în acesta

Riscul care ar putea schimba valoarea costurilor estimate ar putea fi generat de modificările la *Legea nr. 270/2018 privind sistemul unic de salarizare în sectorul bugetar*, precum și de deținerea unei vechimi în muncă mai mare decât cea solicitată de funcție, care dă dreptul la adăugarea claselor de salarizare succesive.

Pentru sectorul privat nu au fost identificate riscuri majore care ar putea duce la schimbarea costurilor.

d) Dacă este cazul, pentru opțiunea recomandată expuneți costurile de conformare pentru întreprinderi, dacă există impact disproporționat care poate distorsiona concurența și ce impact are opțiunea asupra întreprinderilor mici și mijlocii. Se explică dacă sînt propuse măsuri de diminuare a acestor impacturi

Costurile de conformare pentru întreprinderi sunt expuse în compartimentul b¹. Impactul va fi unul prea mic pentru a fi diferențiat între întreprinderile mici și mari și a afecta concurența.

Concluzie

e) Argumentați selectarea unei opțiuni, în baza atingerii obiectivelor, beneficiilor și costurilor, precum și a asigurării celui mai mic impact negativ asupra celor afectați

Având în vedere argumentele expuse anterior referitoare la creșterea potențialului Consiliului, a impactului de intervenție în societate și formarea unei societăți care nu tolerează discriminarea se impune necesitatea majorării numărului de personal al Consiliului cu încă 13 unități și instituirea funcției de Secretar General al Consiliului. Considerăm că opțiunea propusă în proiect este unica fezabilă, din punct de vedere al atingerii obiectivelor propuse, dar și din perspectiva asigurării unei abordări și aprecieri echilibrate a costurilor și beneficiilor intervenției legislative, considerăm că proiectului actului normativ urmează a fi susținut și adoptat.

5. Implementarea și monitorizarea

a) Descrieți cum va fi organizată implementarea opțiunii recomandate, ce cadru juridic necesită a fi modificat și/sau elaborat și aprobat, ce schimbări instituționale sunt necesare

În urma adoptării proiectului de act normativ nu va fi necesar modificarea altor acte normative sau alte schimbări instituționale.

b) Indicați clar indicatorii de performanță în baza cărora se va efectua monitorizarea

- numărul de cazuri aflate în examinare la Consiliu, examinate în termeni legali;
- rata deciziilor menținute de instanța de judecată;
- reducerea indicelui distanței sociale;
- creșterea numărului persoanelor care își revendică dreptul la nediscriminare;
- creșterea numărului persoanelor instruite, în vederea neadmiterii în activitate a practicilor discriminatorii.
- numărul proceselor-verbale contravenționale întocmite;

c) Identificați peste cât timp vor fi resimțite impacturile estimate și este necesară evaluarea performanței actului normativ propus. Explicați cum va fi monitorizată și evaluată opțiunea

Evaluarea performanței proiectului actului normativ este relevantă a fi efectuată la expirarea unei perioade orientative de 3 (trei) ani de la data intrării în vigoare, deoarece va fi necesar timp pentru angajarea personalului, instruirea și perfecționarea lui într-un domeniu specific cum este egalitatea și nediscriminarea.

Pentru monitorizarea impactului reglementării se vor solicita informațiile relevante deținute de Consiliul, se va evalua indicele distanței sociale, dar și încrederea cetățenilor în instituțiile statului.

6. Consultarea

a) Identificați principalele părți (grupuri) interesate în intervenția propusă

- Ministerul Finanțelor;
- Cancelaria de Stat;
- Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene;
- Ministerul Afacerilor Interne;
- Ministerul Educației și Cercetării;
- Ministerul Sănătății;
- Ministerul Muncii și Protecției Sociale;
- Oficiul Avocatului Poporului;
- Biroul Relații Interetnice;
- A.O. „Centrul de Resurse Juridice din Moldova”;
- Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității;
- A.O. „Centrul Parteneriat pentru Dezvoltare”;
- A.O. „Promo-LEX”;
- A.O. „Institutul pentru Politici și Reforme Europene”.

b) Explicați succint cum (prin ce metode) s-a asigurat consultarea adecvată a părților

Potrivit Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative, prezentul proiect de lege urmează a fi consultat și avizat cu instituțiile statului dar și cu participarea în format larg a societății civile în domeniu. Analiza de impact însoțită de proiectul de lege și nota informativă au fost publicate pe pagina web-oficială a Ministerului Justiției la compartimentul Transparența decizională și pe portalul particip.gov.md la data de 16 decembrie 2020. Consultarea prezentei analize de impact are loc în conformitate cu prevederile legale, prin remiterea proiectului și a documentelor ce îl însoțesc prin scrisoare oficială pentru examinare Cancelariei de Stat, Ministerului Finanțelor dar și Grupului de lucru al Comisiei de Stat pentru reglementarea activității de întreprinzător.

La data de 22 decembrie 2020, analiza de impact împreună cu proiectul de lege și nota informativă a fost examinată în cadrul ședinței Grupului de lucru al Comisiei de Stat pentru reglementarea activității de întreprinzător, cu participarea reprezentanților Ministerului Justiției. În urma examinării acesteia, în baza comentariilor expertului, analiza de impact a fost completată și revăzută în măsura în care propunerile și obiecțiile comunicate au putut fi acceptate ca fiind judicioase. În acest sens, în vederea comunicării obiecțiilor formulate de experții din cadrul Grupului de lucru al Comisiei de Stat pentru reglementarea activității de întreprinzător considerăm necesar a anexa la proiect și poziția oficială a acestora.

c) Expuneți succint poziția fiecărei entități consultate față de documentul de analiză a impactului și/sau intervenția propusă (se expune poziția a cel puțin unui exponent din fiecare grup de interese identificat)

- Proiectul analizei de impact, proiectul de lege și nota informativă a fost avizată cu toți subiecții interesați așa cum reglementează *Metodologia de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative* aprobată prin HG nr. 23/2019. Comentariile experților din cadrul Grupului de lucru al Comisiei de Stat pentru reglementarea activității de întreprinzător au fost expuse în Procesul-verbal al ședinței din 22 decembrie 2020 (se anexează) și acestea se rezumă la

nesușinerea analizei de impact. Trebuie să menționăm că potrivit pct. 34 din Regulamentul Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1429/2008, constatările Comisiei poartă un caracter consultativ. La rândul său, Ministerul Finanțelor a solicitat includerea unor modificări la cele propuse prin proiect la *Legea nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar*, dar și faptul că propunerea de majorare a numărului de unități de personal precum și instituirea funcției de Secretar General urmează a fi examinată în cadrul noului proces de planificare bugetară pe termen mediu (se anexează).

Cancelaria de Stat a recomandat completarea analizei de impact cu informația referitoare la atribuțiile specifice ale subdiviziunilor structurale propuse a fi majorate sau unităților de personal instituite, coraportul dintre numărul de funcții de conducere raportat la cele de execuție cu respectarea prevederilor *Hotărârii Guvernului nr.1001/2011 privind punerea în aplicare a unor acte legislative* (se anexează).

Anexă

Tabel pentru identificarea impacturilor

Categoriile de impact	Punctaj atribuit		
	Opțiunea propusă	Opțiunea alterativă 1	Opțiunea alterativă 2
Economic			
costurile desfășurării afacerilor	0		
povara administrativă	0		
fluxurile comerciale și investiționale	0		
competitivitatea afacerilor	0		
activitatea diferitor categorii de întreprinderi mici și mijlocii	0		
concurența pe piață	0		
activitatea de inovare și cercetare	0		
veniturile și cheltuielile publice	-1		
cadru instituțional al autorităților publice	0		
alegerea, calitatea și prețurile pentru consumatori	0		
bunăstarea gospodăriilor casnice și a cetățenilor	2		
situația social-economică în anumite regiuni	0		
situația macroeconomică	0		
alte aspecte economice	0		
gradul de ocupare a forței de muncă	0		
nivelul de salarizare	3		
condițiile și organizarea muncii	3		
sănătatea și securitatea muncii	3		
formarea profesională	2		
inegalitatea și distribuția veniturilor	0		
nivelul veniturilor populației	0		
nivelul sărăciei	0		
accesul la bunuri și servicii de bază, în special pentru persoanele social-vulnerabile	3		
diversitatea culturală și lingvistică	2		

partidele politice și organizațiile civice	2		
sănătatea publică, inclusiv mortalitatea și morbiditatea	0		
modul sănătos de viață al populației	0		
nivelul criminalității și securității publice	1		
accesul și calitatea serviciilor de protecție socială	2		
accesul și calitatea serviciilor educaționale	2		
accesul și calitatea serviciilor medicale	2		
accesul și calitatea serviciilor publice administrative	2		
nivelul și calitatea educației populației	0		
conservarea patrimoniului cultural	0		
accesul populației la resurse culturale și participarea în manifestații culturale	0		
accesul și participarea populației în activități sportive	2		
discriminarea	3		
alte aspecte sociale	0		
clima, inclusiv emisiile gazelor cu efect de seră și celor care afectează stratul de ozon	0		
calitatea aerului	0		
calitatea și cantitatea apei și resurselor acvatice, inclusiv a apei potabile și de alt gen	0		
biodiversitatea	0		
flora	0		
fauna	0		
peisajele naturale	0		
starea și resursele solului	0		
producerea și reciclarea deșeurilor	0		
utilizarea eficientă a resurselor regenerabile și neregenerabile	0		
consumul și producția durabilă	0		
intensitatea energetică	0		
eficiența și performanța energetică	0		
bunăstarea animalelor	0		
riscuri majore pentru mediu (incendii, explozii, accidente etc.)	0		
utilizarea terenurilor	0		
alte aspecte de mediu	0		

Tablelul se completează cu note de la -3 la +3, în drept cu fiecare categorie de impact, pentru fiecare opțiune analizată, unde variația între -3 și -1 reprezintă impacturi negative (costuri), iar variația între 1 și 3 – impacturi pozitive (beneficii) pentru categoriile de impact analizate. Nota 0 reprezintă lipsa impacturilor. Valoarea acordată corespunde cu intensitatea impactului (1 – minor, 2 – mediu, 3 – major) față de situația din opțiunea „a nu face nimic”, în comparație cu situația din alte opțiuni și alte categorii de impact. Impacturile identificate prin acest tabel se descriu pe

larg, cu argumentarea punctajului acordat, inclusiv prin date cuantificate, în compartimentul 4 din Formular, lit. b¹) și, după caz, b²), privind analiza impacturilor opțiunilor.

Anexe

Avizele Ministerului Finanțelor, Grupului de lucru al Comisiei de Stat pentru reglementarea activității de întreprinzător și Cancelariei de Stat.