



CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



PR. 124/06.04.22  
CPS, CDD, CY

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198  
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2-2442 din 26.04.2022

La nr. 124 din 06.04.2022

## Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Codul muncii - art.5, 10 ș.a., Legea nr.5/2006 - art.2, 10 ș.a., Codul contravențional, Legea nr.1129/200 - art.17 și alte legi).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

Director

Iulian RUSU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. <u>1001</u>		
" <u>28</u> "	<u>04</u>	<u>2022</u>
Ora _____		





## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO22/7900 din 20.04.2022**

### **la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Codul muncii - art.5, 10 ș.a., Legea nr.5/2006 - art.2, 10 ș.a., Codul contravențional, Legea nr.1129/200 - art.17 și alte legi)**

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

#### **I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului**

##### **I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului**

Autor al proiectului de act normativ este Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este Deputați în Parlament, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

##### **I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului**

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional "*etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

Proiectul supus expertizei a fost plasat pentru consultare publică pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul părților interesate. Totuși, nu a fost respectată norma prevăzută la art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008, care prevede publicarea

anunțului cu privire la inițierea elaborării proiectului de decizie.

Prin urmare, deși rigorile de transparență decizională au fost respectate fragmentar, părțile interesate au avut acces la proiect și materialele aferente acestuia.

### **I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului**

Potrivit notei informative, proiectul are drept scop *„revizuirea cadrului legislativ național, privind hărțuirea sexuală la locul de muncă”*.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea unor acte normative (Codul muncii nr.154/2003, Legea nr.5/2006 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați, Codul Contravențional nr.218/2008, Legea sindicatelor nr.1129/2000, Legea nr. 140/2001 privind Inspectoratul de Stat al Muncii, Legea nr.1260/2002 cu privire la avocatură, Legea nr.113/2010 privind executorii judecătorești), în vederea completării acestora cu prevederi în domeniul prevenirii și combaterii a cazurilor de hărțuire sexuală și/sau discriminare la locul de muncă.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

### **I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect**

Proiectul promovează interesul cetățenilor Republicii Moldova, angajați în câmpul muncii, prin reglementarea obligației angajatorilor de a elabora și implementa măsuri de prevenire și combatere a hărțuirii sexuale la locul de muncă, în acest sens atribuind și în competența Inspectoratului de Stat al Muncii sarcina verificării existenței măsurilor de prevenire și combatere a fenomenului discriminării, hărțuirii și victimizării la locul de muncă în procedurile interne ale entităților, dar și respectarea acestora de către angajator și angajați.

Prin urmare, se constată conformitatea prevederilor proiectului cu interesul public general.

### **I.5. Justificarea soluțiilor proiectului**

#### **I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.**

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de *„nota informativă care cuprinde:*

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;*
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;*
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;*
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;*
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare”*.

În nota informativă sunt specificate condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite cu precizarea principalelor prevederi și evidențierea elementelor noi. Astfel, considerăm că nota informativă conține o justificare suficientă pentru promovarea proiectului de act normativ.

#### **I.5.2. Argumentarea economică-financiară.**

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să

conțină „e) fundamentarea economico-financiară”.

Implementarea în practică a normelor proiectului nu necesită alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul de stat, fapt enunțat și de către autor în nota informativă.

## **II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului**

### **II.1. Limbajul proiectului**

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]

a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]

c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]

e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]

f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]”.

Textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, însă în conținutul proiectului au fost identificate formulări distincte pentru descrierea proceselor similare, fapt ce poate servi drept temei de interpretare eronată a normelor și implementare dificilă. Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

### **II.2. Coerența legislativă a proiectului**

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare.

### **II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect**

Proiectul conține norme ce reglementează activitatea angajatorilor, prin instituirea obligației de elaborare și implementare a mecanismelor de prevenire și combatere a cazurilor de hărțuire sexuală la locul de muncă. De asemenea, sunt atribuite noi competențe în sarcina Inspectoratului de Stat al Muncii, în vederea verificării existenței în procedurile interne ale unităților a măsurilor de prevenire și combatere a fenomenului discriminării, hărțuirii, hărțuirii sexuale și victimizării la locul de muncă.

Suplimentar, prevederile proiectului reglementează activitatea Guvernului, care în termen de 6 luni de la data intrării în vigoare a proiectului de lege, are sarcina de revizuire a actelor sale normative în corespundere cu prevederile proiectului de act normativ, precum și prezentării Parlamentului propuneri de modificare a legislației în sensul racordării acestora la normele nou adoptate.

### **II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului**

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

### III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -

#### Art. I, II, V

Art. I. – Codul muncii al Republicii Moldova nr. 154/2003 [...], se modifică după cum urmează:

2. Articolul 10: [...] la aliniatul (2) litera f<sup>5</sup>), se completează la sfârșit cu următorul text: „și să prevadă mecanismul de soluționare a plângerilor cu referire la hărțuirea sexuală la locul de muncă în baza Regulamentului Cadru elaborat și aprobat de Guvern; se completează cu aliniatul (3) cu următorul cuprins: „(3) Încălcarea legislației de către angajator, prin nerespectarea obligației de a întreprinde măsuri de prevenire, examinare și intervenție în cazul când se constată acte de hărțuire sexuală în cadrul unității, [...]”.

3. Articolul 31, aliniatul (2) se completează cu litera i<sup>1</sup>) cu următorul cuprins: „i<sup>1</sup>) interzicerea hărțuirii sexuale la locul de muncă și aplicarea procedurilor de prevenire și eliminare a acesteia;”

Art. II. – Legea nr. 5 din 09.02.2006 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați [...] se modifică după cum urmează: [...] 3. Articolul 24 se completează cu aliniatul (3), cu următorul cuprins: „(3) Încălcarea legislației, prin nerespectarea obligației de a întreprinde măsuri de prevenire, examinare și intervenție [...]”.

Art. V. Legea nr. 140 din 10.05.2001 privind Inspectoratul de Stat al Muncii, [...] se modifică după cum urmează:

1. Articolul 4: la aliniatul (1), litera a) va avea următorul cuprins: „controlează respectarea legislației muncii, securității și sănătății în muncă, a măsurilor de prevenire și combatere a oricăror forme de discriminare, inclusiv pe segmentul prevenirii hărțuirii sexuale în raporturile de muncă;”.

#### Obiecții:

Pe tot parcursul textului actului normativ au fost identificate formulări distincte pentru procese similare, de prevenire și combatere a hărțuirii sexuale la locul de muncă. Întrucât, normele propuse spre examinare sunt elaborate în scopul reglementării obligației angajatorilor de a elabora și aplica mecanisme de prevenire și combatere a hărțuirii sexuale, în timp ce Inspectoratul de Stat al Muncii își lărgeste competențele în vederea verificării aplicării acestor mecanisme, se impune necesitatea de utilizare a unui limbaj constant în sensul evitării interpretărilor eronate din partea părților responsabile de implementarea normelor.

În acest sens, Legea nr.100/2017 statuează expres că elaborarea actului normativ se realizează în corespundere cu regulile enunțate la art.54 alin.(1) lit.c) unde se enunță că „terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative [...]”.

#### Recomandări:

Prin urmare se propune utilizarea următoarelor formulări:

- la art.I, pct.2, alin.(2) cuvintele „să prevadă mecanismul de soluționare” se substituie cu textul „să elaboreze și implementeze mecanismul de prevenire și soluționare” - precum este formulat la art.I pct.4 din proiect;

- la art.I, pct.3 cuvântul „eliminarea” se substituie cu lexemul „combaterea”, astfel cum este utilizat în normele ce presupun modificarea Legii nr.5/2006, Legii nr.140/2001;

- la art.II pct.3 și art.III pct.2, textul „, , examinare și intervenție” se substituie cu cuvintele „și combatere”, în sensul utilizării unei terminologii unice, cu precădere că examinarea și intervenția constituie etape ale combaterii;

- la art.III pct.3 se propune completarea cu textul „prevenirii și” după cuvântul „necesare”, modificare

necesară în contextul instituirii obligației angajatorilor de elaborare și aplicare a mecanismelor de prevenire și combatere a hărțuirii sexuale;

- la art.V pct.3, art.VI, art. VII se propune completarea normelor prin includerea cuvintelor „și combaterea”, întrucât pentru aplicarea corespunzătoare a normelor este necesară utilizarea consecventă a termenilor, în caz contrar acestea pot fi interpretate în modul convenabil părților implicate în procesul de implementare.

**Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Utilizarea neuniformă a termenilor

**Riscuri de corupție:**

- Generale

- 2 -

**Art.II pct.3 (Legea nr. 5 din 09.02.2006 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați)**

3. Articolul 24 se completează cu aliniatul (3), cu următorul cuprins:

„(3) Încălcarea legislației, prin nerespectarea obligației de a întreprinde măsuri de prevenire, examinare și intervenție în cazul când 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, se pedepsește conform legii.”

**Obiecții:**

Articolul 24 din Legea nr.5/2006 stabilește răspunderea pentru discriminare după criteriul de sex, însă norma ce se propune spre completare reglementează răspunderea pentru omisiunea realizării măsurilor de prevenire, examinare și intervenție în cazul constatării actelor de hărțuire sexuală. Astfel, considerăm că obiectul de reglementare atât a articolului 24, cât și a normei propuse spre adoptare sunt distincte și nu se integrează organic în același articol.

**Recomandări:**

Prin urmare, în scopul respectării principiilor de elaborare a actelor normative reglementate de Legea nr. 100/2017, în vederea asigurării coerenței, stabilității și predictibilității normelor juridice, propunem crearea unui articol ce ar reglementa răspunderea pentru omisiunea realizării măsurilor de prevenire, examinare și soluționare a cazurilor de hărțuire sexuală, sau modificarea titlului articolului 24, prin completarea acestuia cu mențiuni referitoare la hărțuirea sexuală.

**Factori de risc:**

- Altceva

**Riscuri de corupție:**

- Generale

- 3 -

**Art. III pct.3**

Art. III. Codul contravențional nr. 218/2008, publicat la 17.03.2017 [...], cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează: [...] 3. Articolul 55 se completează cu aliniatul (4), cu următorul cuprins: „(4) Neînstituirea procedurilor necesare combaterii hărțuirii sexuale la locul de muncă, se sancționează cu amendă de la 60 la 84 de unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 120 la 210 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere, cu amendă de la 210 la 270 de unități convenționale aplicată persoanei juridice”

**Obiecții:**

Sancțiunile pecuniare pentru omisiunea instituirii procedurilor necesare combaterii hărțuirii sexuale la locul

de muncă sunt stabilite în cuantum mai mic decât încălcările la legislația muncii prevăzute la art.55 alin.(3) din Codul Contravențional nr.218/2008, deși impactul și gravitatea respectivei omisiuni pot afecta substanțial demnitatea și starea psiho-emoțională a victimelor hărțurii sexuale la locul de muncă.

Suplimentar, enunțăm necesitatea respectării regulilor și principiilor de elaborare a actelor normative stabilite de Legea nr.100/2017, cu precădere asigurarea principiilor oportunității, coerenței, consecutivității, stabilității și predictibilității normelor juridice, în vederea integrării organice a normelor proiectului în actul normativ supus modificării, prin stabilirea graduală a sancțiunilor corespunzător impactului și gravității faptelor.

#### **Recomandări:**

În consecință, se recomandă revizuirea normei prevăzute la art.III pct.3, în sensul respectării principiilor coerenței, consecutivității și predictibilității actului normativ, prin integrarea organică a dispoziției în cadrul normativ, reieșind din necesitatea prezentării graduale a faptelor ilicite raportat la gravitatea acțiunii și sancțiunea aplicată.

#### **Factori de risc:**

- Altceva

#### **Riscuri de corupție:**

- Generale

- 4 -

#### **Art. VII, art. VI**

Art. VII. Articolul 21 aliniatul (2), litera c) din Legea nr.113/2010 privind executorii judecătorești [...], după cuvintele „bunelor moravuri”, se completează cu textul „inclusiv are atribuții de prevenire a cazurilor de hărțuire sexuală și discriminare în rândurile executorilor judecătorești prin elaborarea și diseminarea regulamentelor de prevenire a hărțurii sexuale și discriminării”.

#### **Art. VI. La**

articolul 44, aliniatul (2), din Legea nr. 1260/2002 cu privire la avocatură [...], se completează cu litera b<sup>1</sup>) cu următorul cuprins: „b<sup>1</sup>) are atribuții de prevenire a cazurilor de hărțuire sexuală și discriminare în rândurile avocaților prin elaborarea și diseminarea regulamentelor de prevenire a hărțurii sexuale și discriminării în avocatură;”.

#### **Obiectii:**

Potrivit Legii nr.113/2010 privind executorii judecătorești, obiectul de reglementare al art.21 constă în stabilirea răspunderii executorului judecătoresc pentru săvârșirea abaterilor disciplinare, iar la alin.(2) sunt prezentate cazurile care constituie abateri disciplinare în virtutea legii menționate.

Prin urmare, includerea prevederilor ce stabilesc competențe noi în sarcina executorului judecătoresc, în speță atribuția de prevenire a cazurilor de hărțuire sexuală și discriminare prin elaborarea și diseminarea regulamentului de prevenire a hărțurii sexuale și discriminării, nu se încadrează organic în norma ce stabilește situațiile ce constituie abateri disciplinare.

Suplimentar, la art.25 din Legea nr.113/2010 se statuează că „Activitatea executorului judecătoresc se desfășoară în cadrul unui birou, în care pot activa unul sau mai mulți executori judecătorești asociați. Drepturile și obligațiile executorilor judecătorești în vederea deținerii biroului asociat se stabilesc prin contract. În cadrul biroului asociat, fiecare executor judecătoresc își desfășoară activitatea în mod individual și răspunde personal pentru activitatea sa”. Prin urmare, atribuirea competenței de elaborare și diseminare a regulamentului de prevenire a hărțurii sexuale va avea o aplicare limitată și deficitară, întrucât fiecare executor judecătoresc este independent în activitatea sa, iar elaborarea și diseminarea unui regulament în cadrul biroului unde activează decât un executor judecătoresc va avea un impact irelevant.

În acest caz, considerăm oportună includerea sarcinii de elaborare, diseminare a regulamentului de prevenire și combatere a hărțurii sexuale în sarcina Consiliului Uniunii Naționale a Executorilor

Judecătorești, fapt ce ar asigura o aplicabilitate uniformă pentru toți executorii judecătorești.

Situație similară în cazul modificărilor propuse la art.VI din proiect, unde se intenționează modificarea Legii nr.1260/2002 cu privire la avocatură, prin atribuirea competenței de elaborare și diseminare a regulamentului menționat supra, în sarcina Comisiei de etică și disciplină. Întrucât, conform Legii prenotate Comisia de etică și disciplină are rolul de examinare și sancționare a abaterilor disciplinare săvârșite de avocați, considerăm necesar de a include sarcina de elaborare și diseminare în competența Consiliului Uniunii Avocaților, care actualmente, potrivit art.39 lit.d<sup>1</sup>) din Legea nr.1260/2002, are atribuția de aprobare a regulamentelor, instrucțiunilor și procedurilor privind activitatea de avocat.

Suplimentar, notificăm asupra necesității de modificare și a Legii nr.69/2016 cu privire la organizarea activității notarilor, în condiții similare ca în cazul executorilor judecătorești și avocaților, fapt menționat în nota informativă la proiect, însă lipsă în conținutul proiectului de act normativ.

#### **Recomandări:**

În consecință, se recomandă următoarele modificări:

- la art.42 din Legea nr.113/2010 se include lit. h<sup>2</sup>) cu următorul conținut: „elaborează și diseminează în rândurile executorilor judecătorești regulamentul de prevenire și combatere a hărțuirii sexuale și discriminării la locul de muncă”;

- la art.39 din Legea nr.1260/2002 se include lit.d<sup>3</sup>) cu următorul conținut: „elaborează și diseminează în rândurile avocaților și avocaților stagiați regulamentul de prevenire și combatere a hărțuirii sexuale și discriminării la locul de muncă”.

- la art.49 din Legea nr.69/2016 se include lit.k<sup>1</sup>) cu următorul conținut: „elaborează și diseminează în rândurile notarilor regulamentul de prevenire și combatere a hărțuirii sexuale și discriminării la locul de muncă”.

#### **Factori de risc:**

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

#### **Riscuri de corupție:**

- Generale

## **IV. Concluzia expertizei**

Proiectul de act normativ a fost elaborat în scopul revizuirii cadrului normativ, prin instituirea normelor ce reglementează atribuirea de noi competențe în domeniul prevenirii și combaterii hărțuirii sexuale la locul de muncă.

Rigorile de transparență decizională statuate de Legea nr.239/2008, au fost respectate parțial, fiind asigurat accesul părților interesate la proiect în vederea prezentării recomandărilor supra acestuia.

Prevederile proiectului sunt conforme interesului public și nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului, în acest sens fiind promovate prevederi ce pot contribui la prevenirea și combaterea hărțuirii sexuale la locul de muncă, astfel protejând demnitatea, onoarea și starea psiho-emoțională a persoanelor angajate în câmpul muncii.

Cu toate acestea, urmare a examinării textului proiectului au fost identificate careva curențe în formularea și identificarea articolelor ce urmează a incorpora normele propuse în proiect, fapt ce contravine regulilor și principiilor de elaborare a proiectelor de acte normative stabilite de Legea nr. 100/2017, în speță, utilizarea constantă și uniformă a termenilor, precum și respectarea principiului integrării organice a normei în actul legislativ supus modificării.

Prin urmare, în scopul prevenirii manifestărilor de corupție, se recomandă revizuirea proiectului prin prisma recomandărilor expuse în prezentul raport de expertiză.

20.04.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:  
*Daniela Carbuni, Inspector superior*

