



## Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

### Direcția generală juridică

#### AVIZ

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative  
(nr.124 din 06.04.2022)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege sus-menționat în conformitate cu art.54 din Regulamentul Parlamentului și Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative și expune următoarele considerente.

#### I. Observații de ordin general și procedural

1. Proiectul de lege este înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către un grup de deputați, fapt ce corespunde prevederilor art.73 din Constituție și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Domeniul dat ține de competența Parlamentului și este în concordanță cu art.66 din Constituție.

3. Prin natura relațiilor sociale reglementate, inițiativa legislativă face parte din categoria legilor organice.

4. Potrivit Notei informative, proiectul de lege are drept scop modificarea cadrului normativ existent cu reglementări care să prevadă un mecanism de protecție împotriva hărțuirii sexuale. Principalele modificări propuse prin proiectul de lege se referă la completarea:

- Codului muncii nr.154/2003, Legii sindicatelor nr.1129/2000, Legii nr.140/2001 privind Inspectoratul de Stat al Muncii cu prevederi în domeniul prevenirii și examinării/soluționării cazurilor de hărțuire sexuală la locul de muncă;

- Codului contravențional nr.218/2008 cu prevederi care reglementează atragerea la răspundere contravențională a angajatorului pentru nerespectarea obligației de a întreprinde măsuri de prevenire, examinare și intervenție în cazul când se constată acte de hărțuire sexuală în cadrul unității, precum și completarea acestuia cu prevederi care determină răspunderea contravențională pentru fapte de hărțuire ca formă de discriminare și victimizare;

- Legii nr.1260/2002 cu privire la avocatură și Legii nr.113/2010 privind executorii judecătorești cu prevederi referitoare la aprobarea și diseminarea

regulamentelor de prevenire a hărțuirii sexuale și discriminării în avocatură și în rândurile executorilor judecătorești.

5. Din punct de vedere procedural, semnalăm asupra nerespectării prevederilor art.21 alin.(1) lit.e) din Legea nr.100/2017, care stabilește necesitatea supunerii proiectului de lege consultării publice și avizării, de către autoritățile a căror competență au tangență directă sau indirectă cu obiectul de reglementare a proiectului actului normativ. În acest context, considerăm necesar a fi prezentate avizele următoarelor autorități:

- Ministerul Muncii și Protecției Sociale, care potrivit pct.7 subpct.7 din Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Muncii și Protecției Sociale, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.149/2021, are atribuția de examinare și avizare a proiectelor de acte normative elaborate de alte autorități;

- Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității, care în conformitate cu alin.(1) lit.c) al art.12 din Legea nr.121/2012 cu privire la asigurarea egalității adoptă avize consultative cu privire la conformitatea proiectelor de acte normative cu legislația în domeniul prevenirii și combaterii discriminării;

- Inspectoratul de Stat al Muncii, care în conformitate cu art.1 din Legea nr.140/2001 privind Inspectoratul de Stat al Muncii, exercită controlul de stat asupra respectării actelor legislative și a altor acte normative în domeniul muncii, securității și sănătății în muncă;

- organele de autoadministrare a avocaților (Uniunea avocaților) și executorilor judecătorești (Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești).

## II. Observații de ordin juridic și tehnico-legislativ

### 1. La Art.I, modificarea Codului muncii nr.154/2003:

1.1 La **pct.2**, referitor la completarea propusă pentru lit.f<sup>3</sup>) alin.(2) din art.10 ce constă în obligarea angajatorului de a oferi ”instruiri *în domeniu* în baza Regulamentului Cadru elaborat și aprobat de Guvern”, menționăm că nu este clar dacă aceste instruiri se referă la măsurile de prevenire a hărțuirii sexuale la locul de muncă, sau la măsurile de prevenire a persecutării pentru depunere în organul competent a plângerilor privind discriminarea. Totodată, atenționăm asupra necesității concretizării denumirii Regulamentului la care se face referire, prin care va fi clar și conținutul acestuia;

1.2 La **pct.2**, în completarea propusă pentru alin.(2) lit.f<sup>3</sup>) din art.10, la fel se face trimitere la Regulamentul Cadru elaborat și aprobat de Guvern, este de observat că din cuprinsul proiectului de lege nu este clar dacă se are în vedere Regulamentul Cadru menționat la alin.(2) lit.f<sup>3</sup>) sau este necesar a fi aprobat un alt Regulament. Din aceste considerente, reiterăm asupra necesității concretizării denumirii regulamentului la care se face trimitere.

1.3 În ceea ce privește completarea **art.10** cu un nou alineat care prevede, sancționarea angajatorului pentru *încălcarea legislației*, prin nerespectarea obligației de a întreprinde măsuri de prevenire, examinare și intervenție în cazul

când se constată acte de hărțuire sexuală în cadrul unității, *obstrucționarea procesului de reclamare a cazurilor de hărțuire sexuală*, persecutarea pentru depunere în organul competent a plângerilor privind discriminarea și hărțuirea sexuală (victimizare), atragem atenția că alineatul dat conține mai multe neclarități, cum ar fi:

- nu reglementează legislația/actul normativ la care se face referire;
- este de observat că, legislația existentă nu conține norme care să reglementeze obligația și mecanismul de examinare și intervenție a angajatorului în cazul când se constată acte de hărțuire sexuală în cadrul unității, precum și obligația de a întreprinde măsuri de prevenire a obstrucționării procesului de reclamare a cazurilor de hărțuire sexuală. În cazul în care se face referire la Regulamentul Cadru care urmează a fi aprobat de către Guvern, considerăm oportun a fi indicat exact actul la care se face referire, în caz contrar, din prevederea dată, reiese sancționarea angajatorului pentru nerespectarea anumitor obligații, fără ca să fie stabilită procedura de examinare și intervenție a angajatorului în cazul constatării actului de hărțuire sexuală, de obstrucționare a procesului de reclamare ș.a. În acest sens, menționăm că, art.10 alin.(2) lit.f<sup>3</sup>) din Codul muncii prevede că angajatorul este obligat să *întreprindă doar măsuri de prevenire a hărțuirii sexuale la locul de muncă, precum și măsuri de prevenire a persecutării pentru depunere în organul competent a plângerilor privind discriminarea*;

- la alin.(3), obiectăm asupra textului „*se pedepsește conform legii*”, deoarece poartă un caracter general, nefiind indicate prevederile legale la care se face referire;

- totodată, remarcăm că, din conținutul normelor ce se propun pentru alin.(3) al art.10, angajatorul urmează să poarte răspundere pentru nerespectarea obligației de a întreprinde măsuri de persecutare pentru depunere în organul competent a plângerilor privind discriminarea și hărțuirea sexuală (victimizare), iar alin.(2) lit.f<sup>3</sup>) din art.10 din Codul Muncii stabilește obligația angajatorului să întreprindă măsuri de prevenire a persecutării pentru depunere în organul competent a plângerilor privind discriminarea. Prin urmare, observăm că, alin.(3) propus prin proiectul de lege nu corespunde criteriului de claritate având un caracter confuz, fapt pentru care invocăm aprecierile Curții Constituționale din Hotărârea nr.26 din 23 noiembrie 2010, unde Curtea a reținut că „*pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile. Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară art.23 din Constituție*”.

În scopul excluderii problemelor care pot apărea în aplicare, sugerăm revizuirea cuprinsului alin.(3) prin prisma obiecțiilor invocate.

1.4 La **pct.3** urmează a se revedea textul „*aplicarea procedurilor de prevenire*”, dat fiind faptul că în cuprinsul proiectului de lege precum și în art.10 din Codul Muncii este utilizat termenul „*întreprinderea măsurilor de prevenire*”;

1.5 La **pct.4**, întru asigurarea unității terminologice se va revizui termenul „*reclamațiilor*” deoarece în cuprinsul Codului muncii nu este utilizat acest termen.

1.6 La **pct.5**, propunem următoarea redacție: „*La articolul 386 alineatul (4<sup>1</sup>), după cuvintele "a cazurilor de" se vor introduce cuvintele "hărțuire sexuală în raporturile de muncă și de "*”.

## **2. La Art.II, modificarea Legii nr.5/2006 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați:**

2.1 În dispoziția **art. II**, numărul legii și sursa publicării urmează a fi indicată în corespundere cu regulile tehnicii legislative și prevederile art.42 alin.(5) din Legea nr.100/2017, Astfel, propunem următoarea redacție a acesteia:

„*Legea nr.5/2006 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2006, nr.47–50, art.200), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:*”;

2.2 La **pct.1**, este de observat că noțiunea de „*hărțuire sexuală*” propusă prin proiectul de lege corespunde noțiunii date definită la art.1 din Codul muncii, cu unele deosebiri. În scopul excluderii discrepanțelor între prevederile Codului muncii și prevederile proiectului de lege sugerăm revizuirea noțiunii de „*hărțuire sexuală*”;

2.3 La **pct.2**, referitor la completarea propusă art.10 alin.(2) din legea vizată, potrivit căreia contractele individuale de muncă, contractele colective de muncă și convențiile colective vor conține obligatoriu prevederi ce țin de prevenirea și *combaterea* hărțuirii sexuale la locul de muncă, remarcăm că în conformitate cu modificările propuse la **pct.3** din art.I al proiectului de lege, în contractul colectiv de muncă pot fi prevăzute angajamente reciproce ale salariaților și angajatorului cu privire la interzicerea hărțuirii sexuale la locul de muncă și aplicarea procedurilor de prevenire și *eliminare*. Respectiv, întru asigurarea unității terminologice, sugerăm revizuirea termenelor „*combaterea* ” și „*eliminarea*” în sensul alegerii spre utilizare a unui termen unic. Obiecție valabilă și pentru art.V **pct.1** și 2.

De asemenea la **pct.2**, referitor la conținutul obligatoriu al convenției colective și contractului individual de muncă, atenționăm că art.35 alin.(2) din Codul muncii stabilește clauzele care pot fi incluse în convenție, iar art.49 din Codul muncii prevede conținutul contractului individual de muncă, printre care prevederi ce țin de prevenirea hărțuirii sexuale nu se regăsesc. În scopul păstrării cuprinsului **pct.2** din art.II în cadrul proiectului de lege, se va examina posibilitatea revizuirii în acest sens a art.I întru modificarea art.35 alin.(2) și art.49 din Codul muncii.

2.4 La **pct.3**, în scopul excluderii oricărui echivoc, se impune necesitatea concretizării subiecților asupra cărora această prevedere se va răsfrânge.

### 3. La **art.III**, **modificarea Codului contravențional nr.218/2008**:

3.1 În dispoziția art.III, textul „*publicat la 17.03.2017*” se va exclude ca fiind de prisos, de asemenea se vor exclude și expresiile „*și completările*” și „*și se completează*”, deoarece potrivit art. 62 din Legea nr.100/2017, modificarea actului normativ, a unor părți din text conține în sine și completarea acestora.

3.2 La **pct.2**, în privința completării art.55 alin.(1) cu literele i) și j), care propun ca situațiile de ”nerespectare de către angajator a obligației de a întreprinde măsuri de prevenire, examinare și intervenție în cazul când se constată acte de hărțuire sexuală în cadrul unității” și de ”obstrucționare a procesului de reclamare a cazurilor de hărțuire sexuală” să fie incluse drept contravenții ce atentează la dreptul muncii, menționăm că acestea sunt diferite de cele ale art.10 alin.(2) lit.f<sup>3</sup>) din Codul muncii, care stabilesc drept obligație a angajatorului ”*să întreprindă măsuri de prevenire a hărțuirii sexuale la locul de muncă, precum și măsuri de prevenire a persecutării pentru depunere în organul competent a plângerilor privind discriminarea*”. În acest context, relevăm că diferențele dintre faptele care sunt considerate contravenții prevăzute în Codul contravențional și obligațiile stabilite în Codul muncii, pot genera interpretări și tălmăciri eronate, iar astfel în scopul aplicării uniforme a legislației și eliminării neclarităților din practică, considerăm oportun revizuirea Art.III în sensul coroborării prevederilor art.55 din Codul contravențional cu prevederile art.10 din Codul muncii.

3.3 **Pct.3**, prevede introducerea unei contravenții care constă în ”neînstituirea procedurilor necesare combaterii hărțuirii sexuale la locul de muncă”. Menționăm că, pct.2 al art.III din proiectul de lege deja introduce drept încălcare a legislației muncii „nerespectarea de către angajator a obligației de a întreprinde măsuri de prevenire a hărțuirii sexuale la locul de muncă”. Este de observat că aceste contravenții sunt asemănătoare prin conținut, dar neproporționale prin sancțiunile/amenzile stabilite, ceea ce va constitui o dublare de norme și o dublă sancționare. În acest sens, semnalăm că în conformitate cu art.9 alin.(2) din Codul contravențional, nimeni nu poate fi supus de două ori răspunderii contravenționale pentru una și aceeași faptă. În temeiul celor enunțate, considerăm necesar revizuirea necesității păstrării pct.3 al art.III în proiectul de lege.

4. La **pct.4** se propune completarea Codului contravențional cu un articol nou, care prevede contravenția de „Hărțuire” fiind definită ca „Orice comportament nedorit care conduce la crearea unui mediu intimidant, ostil, degradant, umilitor sau ofensator, având drept scop sau efect lezarea demnității unei persoane pe baza criteriilor de rasă, culoare, naționalitate, origine națională și etnică, origine și statut social, limbă, religie sau convingeri, sex, identitate de gen, vârstă, dizabilitate, statut HIV, stare de sănătate, opinii

politice sau orice alte opinii, avere, naștere, orientare sexuală, statut matrimonial sau orice altă situație”.

Relevăm că, actualmente contravenția de „hărțuire” este stabilită la art.54<sup>2</sup> alin.(2) din Codul contravențional (care prin proiect se propune a fi exclusă din acest articol), și constă în manifestarea de către angajator a oricărui comportament, bazat pe criteriu de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie sau convingeri, sex, vîrstă, dizabilitate, opinie, apartenență politică sau pe orice alt criteriu, care duce la crearea unui cadru intimidant, ostil, degradant, umilitor sau ofensator la locul de muncă. De asemenea, noțiunea de „hărțuire” este definită în art.2 din Legea nr.121/2012 cu privire la asigurarea egalității, fiind similară cu cea din proiect, dar la art.1 alin.(1) din aceeași lege stabilește alte criterii de discriminare cum ar fi: rasă, culoare, naționalitate, origine etnică, limbă, religie sau convingeri, sex, vîrstă, dizabilitate, opinie, apartenență politică sau orice alt criteriu similar. Totodată art.16 alin.(2) din Constituție stabilește că toți cetățenii Republicii Moldova sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială. Sub acest aspect considerăm relevant, între altele, și faptul că legislația în vigoare nu operează și nu definește termenele de „origine națională și etnică” și „identitate de gen”. În ansamblul normelor vizate, considerăm oportun a se revedea criteriile de discriminare expuse în proiectul de lege în coroborare cu normele vizate.

Totodată, la **pct.4**, menționăm că sancțiunea aplicată prin amendă, propusă prin proiectul de lege în mărime de la 120 la 400 unități convenționale aplicată persoanei fizice și de la 450 la 650 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere, urmează a fi analizată sub aspectul corespunderii principiului proporționalității sancțiunilor. În acest context, sunt relevante aprecierile Curții Constituționale statuate în Hotărârea sa nr.10/2016 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi ale articolului 345 alin.(2) din Codul contravențional, unde la pct.61 și pct.67 Curtea a reținut că: *„...individualizarea sancțiunii trebuie să reflecte relația dintre sancțiune (proporția și natura acesteia) și gradul pericolului social al faptei. Prin urmare, acest fapt poate conduce la încălcarea criteriilor de apreciere deduse din jurisprudența Curții Europene (Engel și alții v. Olanda, hotărârea din 8 iunie 1976), în cazul în care persoanei declarate vinovate de comiterea contravenției să-i fie aplicată o sancțiune care, prin caracterul și gradul de severitate, să nu fie proporțională naturii juridice a încălcării.”.*

Este de observat că actualmente potrivit art.54<sup>2</sup> alin.(2) din Codul contravențional pentru „Hărțuire” este prevăzută sancțiunea cu amendă de la 78 la 90 de unități convenționale aplicată persoanei fizice și de la 150 la 240 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere.

4.1 În scopul respectării normelor de tehnică legislativă punctele 2 și 3 ale Art.III se vor comasa într-un singur punct , deoarece se referă la modificările aplicate art.55 din Cod.

5. **Art.V** din proiect prevede modificarea **Legii nr.140/2001 privind Inspectoratul de Stat al Muncii**, în sensul oferirii unor atribuții Inspectoratului pe subiectul hărțuirii sexuale la locul de muncă. La acest capitol menționăm că, potrivit art.423<sup>5</sup> din Codul contravențional, contravențiile specificate la art.54<sup>2</sup> - Încălcarea egalității în domeniul muncii, se constată de către Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității, pe când **Art.III** din proiectul de lege prevede completarea art.55 alin. (1), potrivit căreia *nerespectarea de către angajator a obligației de a întreprinde măsuri de prevenire, examinare și intervenție în cazul când se constată acte de hărțuire sexuală în cadrul unității și obstrucționarea procesului de reclamare a cazurilor de hărțuire sexuală vor fi sancționate cu amendă*. În acest context, potrivit proiectului de lege, atenționăm asupra faptului că în conformitate cu art. 423<sup>5</sup> din Codul contravențional, pentru contravențiile specificate la art.70<sup>1</sup> "Hărțuirea" și art.70<sup>2</sup> "Victimizarea" agentul constator va fi Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității, însă reieșind din modificările propuse în același timp Legii nr.140/2001 privind Inspectoratul de Stat al Muncii, acestuia inclusiv, i se atribuie competență de control pe segmentul prevenirii hărțuirii sexuale în raporturile de muncă, avînd dreptul să verifice existența măsurilor de prevenire și combatere a fenomenului discriminării, hărțuirii, hărțuirii sexuale, victimizării la locul de muncă în procedurile interne a unității, cât și respectarea acestora. Analizând prevederile propuse prin proiectul de lege, nu este clar sensul și intenția modificărilor, în contextul stabilirii de atribuții și drepturi pe subiectul hărțuirii sexuale Inspectoratului de Stat al Muncii, iar contravențiile privind nerespectarea legislației în acest domeniu să se constate de către Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității, nefiind totodată, reglementată finalitatea controalelor și verificărilor efectuate de Inspectorat.

5.1. În dispoziția **art.V**, numărul legii este indicat nerespectându-se prevederile art.42 alin.(5) din Legea nr.100/2017, potrivit cărora se va indica doar numărul, anul și denumirea integrală a actului normativ la care se face trimitere.

6. La **art.VII**, modificarea propusă pentru art.21 alin.(2) lit. c) din **Legea nr.113/2010 privind executorii judecătorești**, nu se încadrează în obiectul de reglementare a acestui articol.

#### 7. **Art.VIII:**

7.1 **Alin.(1)** stabilește intrarea în vigoare a legii după o lună de la data publicării în Monitorul Oficial, atragem atenția că potrivit art.56 alin.(1) din Legea nr.100/2017, actele normative intră în vigoare peste o lună de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova sau la data indicată în textul actului normativ, care nu poate fi anterioară datei publicării. În acest context, propunem excluderea alin.(1).

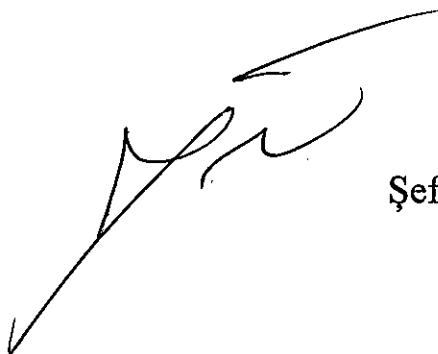
7.2 **Art.VIII** urmează a fi completat cu prevederi care vor stabili expres, drept sarcină a Guvernului aprobarea Regulamentului cadru la care se face referire la art.I din proiectul de lege.

8. De asemenea, proiectul de lege urmează a fi supus examinării sub aspect redacțional referitor la utilizarea termenului „se completează la sfârșit”. În acest sens, menționăm că în conformitate Metodologia de tehnică legislativă aplicată la redactarea proiectelor de acte normative, aprobată prin Hotărârea Biroului Permanent al Parlamentului nr.3/2022, pentru modificarea elementelor structurale ale unui act normativ se utilizează următoarele verbe: „se substituie” (când o unitate lingvistică o înlocuiește pe alta), „se introduce” (când o unitate lingvistică e introdusă după o altă unitate lingvistică) și „se completează” (când unitatea lingvistică se introduce la final sau când un element structural se completează cu unul sau mai multe elemente structurale subsumate).

9. Conform art.64 alin.(4) din Legea nr.100/2017, în cazul modificării mai multor acte normative, modificările se expun în ordinea cronologică a datei adoptării actelor normative.

10. Luând în considerare modificările propuse la art.VI (Legea nr.1260/2002 cu privire la avocatură) și art.VII (Legea nr.113/2010 privind executorii judecătorești), sugerăm examinarea necesității completării cu prevederi referitoare la hărțuirea sexuală la locul de muncă și a Legii nr.69/2016 cu privire la organizarea activității notarilor.

Reieșind din cele expuse, relevăm că proiectul de lege menționat necesită a fi adus în corespundere cu cerințele legislației în vigoare, ținându-se cont de obiecțiile expuse în aviz.



Ion CREANGĂ  
Șef Direcție generală

Ex. A. Suroceanu  
tel. 820-559