

24 Mai 2012, nr. 540

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii cu privire la asigurarea egalității

(înregistrat în Parlament cu numărul 1103 din 07 Mai 2012)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii cu privire la asigurarea egalității.

Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Justiției, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.
- 2. Categoria actului legislativ** propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.
- 3. Scopul promovării proiectului.** Referendu-ne la scopul promovării proiectului, nota informativă la proiectul Legii a reținut următoarele

"Pentru ca principiile afirmate în Constituție să fie aplicate în practică, este nevoie de dezvoltarea lor în cadrul sistemului legislativ din Republica Moldova. Făcînd o scurtă incursiune în sistemul legislativ al Republicii Moldova, constatăm prevederi inserate în diferite acte legislative care interzic discriminarea pe criteriul de rasă, naționalitate, etnie, limbă, religie, origine socială, opinie, sex, apartenență politică, avere sau orice alt criteriu care are ca scop restrîngerea sau înlăturarea recunoașterii, exercitării, în condiții de egalitate, a drepturilor omului și a libertăților fundamentale sau a drepturilor recunoscute de lege, în domeniul politic, economic, social și cultural sau în orice alte domenii ale vieții publice.

În pofida existenței unor prevederi multiple în domeniul nediscriminării, la nivel național nu există însă nici o lege generalizată în acest domeniu, iar practica judiciară în problemele discriminării este inexistentă.

Unele țări europene au adoptat legi separate în domeniul prevenirii discriminării (ex. România, Irlanda, Finlanda, Norvegia, Grecia, Bulgaria, Serbia, Cosovo, etc.).

Aspirațiile Republicii Moldova de integrare europeană, necesită ajustarea cadrului legislativ național la cel internațional. În acest sens, Ministerul Justiției a elaborat proiectul Legii privind egalitatea de șanse.

Proiectul de lege propus vine să consolideze și să întărească normele existente în domeniul nediscriminării."

Fundamentarea proiectului

- 4. Nota informativă** a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

- 5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă** Proiectul Legii (atît versiunea inițială, cît și cea revizuită) a fost plasat pe site-ul Ministerului Justiției o perioadă suficientă de timp, pînă a fi transmis

Guvernului spre aprobare. Considerăm că în acest fel, orice persoană interesată a avut posibilitatea să-și expună opinia. Mai mult decât atât, pînă la aprobarea proiectului Legii de către Guvern au avut loc mai multe dezbateri publice avînd drept obiect proiectul Legii privind prevenirea și combaterea discriminării/proiectul Legii cu privire la egalitatea de șanse/proiectul Legii cu privire la asigurarea egalității.

6. Suficiența argumentării. Autorii proiectului Legii au prezentat o argumentare suficientă a necesității promovării proiectului, în nota informativă fiind descrise reglementările pertinente internaționale și naționale, documentele de politici naționale care vizează revizuirea legislației sub aspectul antidiscriminării, etc.

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. În conformitate cu exigențele articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă, dar și textul proiectului conțin referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare, precum și la alte standarde internaționale relevante.

8. Fundamentarea economico-financiară. Nota informativă la proiectul Legii privind prevenirea și combaterea discriminării/proiectul Legii cu privire la egalitatea de șanse/proiectul Legii privind asigurarea egalității conține o evaluare sumară a eventualelor cheltuieli necesare pentru implementarea legii. Potrivit autorilor, resursele financiare pentru întreținerea aparatului administrativ al Consiliului pentru prevenirea și combaterea discriminării vor fi estimate după elaborarea Regulamentului de activitate al acestuia.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general.

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului nu sînt concurente cu alte prevederi ale legislației.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație.

13. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul Legii stabilește:

- 1.O nouă instituție cu competențe în domeniul prevenirii și combaterii discriminării - Consiliul pentru prevenirea și combaterea discriminării;
- 2.Noi competențe pentru autoritățile publice centrale și cele locale;
- 3.O procedură specială pentru examinarea acțiunilor privind discriminarea în instanțele de judecată.

Cît privește Consiliul pentru prevenirea și combaterea discriminării, autorii proiectului au stabilit atribuțiile acestuia, procedura de constituire, modalitatea de activitate a Consiliului (cu titlu pozitiv, trebuie să remarcăm atribuirea calității de agent constatator pentru Consiliu - ceea ce determină necesitatea completării Codului contravențional),etc. Totuși, nota de fundamnetare nu conține nici o explicație privind inoportunitatea investirii Avocaților parlamentari cu aceste competențe. În scopul evitării cheltuielilor financiare, ar putea fi examinată și posibilitatea transmiterii competențelor de implementare a proiectului Legii privind prevenirea și combaterea discriminării/proiectul Legii cu privire la egalitatea de șanse/proiectul Legii privind asigurarea egalității avocaților parlamentari.

Cît privește investirea autorităților publice locale cu noi competențe, în scopul implementării efective a proiectului Legii, în mod imperativ, va fi necesar de prevăzut și mijloace financiare pentru acoperirea acestei competențe (respectiv, și modificări în actele normative care reglementează activitatea autorităților publice locale).

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art.2 lit.b)	b) discriminare directă - <u>tratarea unei persoane în baza oricăruia dintre criteriile prohibitive mai puțin favorabil decât altă persoană sau tratarea într-o situație comparabilă.</u>	"Definiția" este confuză.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Preluarea versiunii definiției din prima versiune a proiectului legii.
2	Art.7 alin.(1)	(1) Se interzice orice deosebire, excludere, restricție sau preferință, în baza criteriilor stabilite de prezenta lege, care au drept efect limitarea sau subminarea egalității de șanse sau tratament la angajarea sau eliberarea din câmpul muncii, activitatea nemijlocită și formarea profesională. Interzicerea discriminării pe bază de orientare sexuală va fi aplicată în domeniul angajării în câmpul muncii și ocupării forței de muncă.	Este de înțeles intenția autorilor, dar referința specială la nediscriminare pe bază de criteriu de orientare sexuală în domeniul angajării în câmpul muncii și ocupării, este de natură a genera o interpretare eronată că în celelalte domenii aceasta discriminare se admite, odată ce a fost enunțată expres doar într-un anumit domeniu, fără a fi enunțată, în mod special, și în altele.	Coruptibilitate Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	În această situație sînt posibile cîteva soluții: fie se renunță la orice referință privind orientarea sexuală, fie referința de orientare sexuală se introduce la toate domeniile, fie neadmiterea discriminării în domeniul angajării în câmpul muncii și ocupării urmează să se refere, în special, în cazul orientării sexuale.
3	Art.18, alin.(3)	(3) La solicitarea victimei, se interzice răspîndirea informației despre viața privată și identitatea acesteia. Înregistrarea, păstrarea și utilizarea informațiilor cu caracter personal privind victima discriminării se efectuează cu respectarea regulilor speciale de confidențialitate, stabilite conform legii.	Nu este clar care sînt aceste reguli de confidențialitate și în care lege concretă acestea sînt stabilite.	Coruptibilitate Norme de blanșetă	Indicarea expresă a actului normativ pertinent, fie stabilirea unui mecanism pentru respectarea confidențialității informațiilor cu caracter personal.

Concluzii

Proiectul Legii privind prevenirea și combaterea discriminării/ cu privire la egalitatea de șanse/ cu privire la asigurarea egalității a fost elaborat de Ministerul Justiției, în scopul ajustării cadrului legislativ național la cel internațional.

Nota informativă conține:

- 1) o argumentare suficientă a necesității promovării proiectului, fiind descrise reglementările pertinente internaționale și naționale, documentele de politici naționale care vizează revizuirea legislației sub aspectul antidiscriminării etc;
- 2) referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare;

3) o evaluare sumară a eventualelor cheltuieli necesare pentru implementarea legii.

Prevederile proiectului nu sînt concurente cu alte prevederi ale legislației, iar formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise.

Cît privește evaluarea coruptibilității proiectului legii constatăm următoarele:

- 1) Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general.
- 2) Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.
- 3) Proiectul Legii reglementează, în principiu, de o manieră satisfăcătoare activitatea autorităților publice. Totuși, considerăm necesar, ca o dată sau imediat după adoptarea Legii, să fie elaborate modificări/completări ale Codului contravențional, legislației care reglementează activitatea autorităților publice locale etc. Totodată, considerăm, oportun, examinarea posibilității investirii avocaților parlamentari cu competențele atribuite Consilului pentru prevenirea și combaterea discriminării.

În concluzie, proiectul Legii privind prevenirea și combaterea discriminării/cu privire la egalitatea de șanse/cu privire la asigurarea egalității poate fi adoptat cu luarea în considerare a obiecțiilor expuse mai sus.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției