



CONSILIUL PENTRU PREVENIREA ȘI ELIMINAREA DISCRIMINĂRII ȘI ASIGURAREA EGALITĂȚII

СОВЕТ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ И ЛИКВИДАЦИИ ДИСКРИМИНАЦИИ И ОБЕСПЕЧЕНИЮ РАВЕНСТВА
COUNCIL ON THE PREVENTION AND ELIMINATION OF DISCRIMINATION AND ENSURING EQUALITY

Adresa: Republica Moldova, Chișinău, MD-2004
bd. Ștefan cel Mare, 180, bir.405
tel.: +373 (022) 212 - 817

Адрес: Республика Молдова, Кишинёв, MD-2004
бул. Штефан чел Маре , 180, каб. 405
тел.: +373 (022) 212 - 817

Nr. 04/ 1557 din 20. 09. 2019

Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale

Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității (în continuare - Consiliul) în temeiul art. 12 alin. (1) lit. c) al Legii nr. 121/2012 cu privire la asigurarea egalității și pct. 19; pct. 21 lit. b) al Legii nr. 298/2012 cu privire la activitatea Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității, a examinat proiectul de Lege pentru modificarea unor acte legislative (nr.475/MSMPS/2019) și vine cu următoarele propuneri:

1. Examinând legislația în vigoare și proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte normative în vederea prevenirii și combaterii hărțuirii sexuale, Consiliul observă existența unor obstacole în calea sancționării hărțuirii sexuale și asigurării unei protecții efective victimelor hărțuirii, cum ar fi: lipsa unei clasificări clare a actelor de hărțuire sexuală după severitatea faptei ceea ce va duce la exonerarea de răspundere, atunci când faptele nu vor putea fi calificate în baza legii penale și vine în contradicție cu standardele în domeniu; inaplicabilitatea cadrului legal de prevenire și combatere a hărțuirii sexuale tuturor domeniilor (de exemplu, spațiul public, acces la servicii, sport, politică, mediul on-line), dar doar câmpului muncii și educației; nedelimitarea clară a atribuțiilor instituțiilor responsabile de prevenirea, investigarea și combaterea hărțuirii sexuale.
2. Reieseind din cele expuse mai sus, Consiliul ține să aducă în atenție că **hărțuirea sexuală** este definită în art. 40 din Convenția Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice (Convenția de la Istanbul semnată de Republica Moldova la 06 februarie 2017) drept orice formă de conduită verbală, nonverbală sau fizică de natură sexuală, cu scopul sau efectul violării demnității unei persoane, în special atunci când se creează un mediu intimidant, ostil, degradant, umilitor sau jignitor.

Recomandarea generală a Comitetului ONU pentru eliminarea discriminării față de femei nr. 19 Violența față de femei prevede că hărțuirea sexuală se manifestă printr-un comportament nedorit determinat de motive sexuale, inclusiv prin constrângerea la contacte fizice și avansuri, remarci cu conotație sexuală, rularea pornografiei și solicitări de ordin sexual, fie prin cuvinte sau acțiuni.

Definiția hărțuirii sexuale este prezentă și la art. 2 lit. (d) din Directiva 2004/113/CE a Consiliului din 13 decembrie 2004 de aplicare a principiului egalității de tratament între femei și bărbați privind accesul la bunuri și servicii și furnizarea de bunuri și servicii, care o definește ca situația în care survine un comportament nedorit cu conotație sexuală, cu manifestări fizice, verbale sau nonverbale, având ca obiect sau efect atingerea demnității unei persoane și, în special, crearea unui mediu intimidant, ostil, degradant, umilitor sau ofensator.

Examinând legislația națională, Consiliul observă că hărțuirea sexuală este definită în art. 2 din Legea nr. 5/2006 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați, drept manifestare a unui comportament fizic, verbal sau nonverbal care lezează demnitatea persoanei ori creează o atmosferă neplăcută, ostilă, degradantă, umilitoare sau insultătoare în scopul de a determina o persoană la raporturi sexuale ori la alte acțiuni cu caracter sexual nedorite, **săvârșite prin amenințare, constrângere, sătaj.**

De asemenea, Consiliul constată că hărțuirea sexuală sancționată de art. 173 Cod penal are aceeași definiție ca și cea din art. 2 al Legii nr. 5/2006 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați.

Contrapunând standardele internaționale prevederilor naționale, observăm că definiția hărțuirii sexuale din art. 2 al Legii nr. 5/2006 este una mult prea îngustă, lăsând pe dinafara fără a fi sancționat comportamentul nedorit cu conotație sexuală, cu manifestări fizice, verbale sau nonverbale, având ca obiect sau efect atingerea demnității unei persoane și, în special, crearea unui mediu intimidant, ostil, degradant, umilitor sau ofensator, care nu este săvârșit prin amenințare, constrângere, sătaj.

Drept urmare, observăm că legislația națională nu prevede o sancționare graduală a acțiunilor de hărțuire sexuală. Penal se sancționează doar forma gravă comisă prin amenințare, constrângere sau sătaj, și contravențional se sancționează doar acțiunile de hărțuire comise în cîmpul muncii în conformitate cu art. 54² Cod contravențional. Totodată, Consiliul ține să atragă atenția asupra constatărilor Studiului „Cum prevenim și reducem hărțuirea sexuală la locul de muncă și studii”¹ care indică că fiecare a cincea femeie angajată se confruntă cu acțiuni de manifestare a hărțuirii sexuale (priviri, gesturi, limbaj cu conotație sexuală), aproximativ 13,5% sunt atinse într-un mod nepotrivit, iar la 6,7% li s-au propus relații sexuale. Drept urmare observăm că fenomenul hărțuirii sexuale înregistrează o incidență mare în Republica Moldova, iar sancționarea acestuia este infimă din mai multe considerente: lipsa cadrului legal care ar sancționa toate formele de manifestare a hărțuirii sexuale și în toate domeniile, survenirea pentru aceleași fapte a formei de răspundere diferită, când nu se încadrează în acțiunile penale (contravențională sau disciplinară) precum și dificultatea probatorului.

Pentru a asigura o protecție efectivă victimelor hărțuirii sexuale prin aplicarea răspunderii pentru hărțuire sexuală în toate sferele vieții în dependență de gravitatea acțiunilor comise și a aduce în concordanță legislația națională cu standardele internaționale și aquis-ul comunitar, Consiliul vine cu propunerea de a introduce în Codul contravențional contravenția de Hărțuire, care la aliniatul (1) ar sancționa faptele de hărțuire morală, iar la aliniatul (2) faptele de hărțuire sexuală, cu gravitate redusă comparativ cu cele penale:

„Articolul 70¹. Hărțuirea

(1) 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,

¹ http://cdf.md/files/resources/131/9468_cpdcdf_analiza_hartuirea_sexuala_final.pdf

vârstă, dizabilitate, statut HIV, stare de sănătate, opinii politice sau orice alte opinii, avere, naștere, orientare sexuală, statut matrimonial sau orice altă situație se sanctionează 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.

(2) Orice formă de comportament verbal, nonverbal sau fizic de conotație sexuală, care are scop sau efect lezarea demnității unei persoane, în special atunci când se creează un mediu intimidant, ostil, degradant, umilitor sau ofensator se sanctionează cu amendă de la 78 la 90 de unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 150 la 240 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere, cu sau fără privarea, în ambele cazuri, de dreptul de a deține anumite funcții sau de dreptul de a desfășura o anumită activitate pe un termen de la 3 luni la un an.

3. Examinând legislația în vigoare, Consiliul a constatat că victimele acțiunilor de hărțuire sexuală nu sunt protejate împotriva persecuției pentru depunerea în organul competent a plângerilor privind discriminarea și hărțuirea sexuală.

Directivele Uniunii Europene de aplicare a principiului egalității de tratament², la rândul său, impun statelor membre obligația de a introduce în sistemul juridic intern măsurile necesare pentru protecția persoanelor împotriva persecuției sau represaliilor.

Consiliul ține să atragă atenția că acțiunile de persecutare pentru depunerea plângerii privind discriminarea sau hărțuirea sexuală se încadrează în noțiunea de victimizare prevăzută de art. 2 din Legea nr. 121/2012 cu privire la asigurarea egalității. Drept urmare, Consiliul vine cu propunerea de a completa Codul contravențional cu următoarea contravenție:

„Articolul 70². Victimizarea

Orice acțiune sau inacțiune soldată cu consecințe negative pentru persoana care a depus plângere sau a înaintat acțiune în instanța de judecată în scopul asigurării principiilor egalității și nediscriminării sau în scopul furnizării unor informații, inclusiv a unor mărturii care se referă la plângerea sau acțiunea înaintată de către o altă persoană

se sanctionează 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.

Luând în considerație faptul că atât hărțuirea, cât și victimizarea sunt forme ale discriminării, Consiliul consideră oportuna atribuirea competenței de constatare a contravențiilor de hărțuire și victimizare Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității, prin modificarea prevederilor art. 423⁵ Cod contravențional:

la alineatul (1) după cifra „65¹” se introduc cifrele „70¹, 70²”.

4. În Art. II din proiect la pct. 3 se propune completarea art. 8 din Legea 140/2001 privind Inspectoratul de Stat al Muncii, prin introducerea dreptului ISM de a cere

² Directiva 2000/43/CE a Consiliului din 29 iunie 2000 de punere în aplicare a principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de rasă sau origine etnică, Directiva 2000/78/CE a Consiliului 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 (art. 11), Directiva 2004/113/CE a Consiliului din 13 decembrie 2004 de aplicare a principiului egalității de tratament între femei și bărbați privind accesul la bunuri și servicii și furnizarea de bunuri și servicii (art. 10).

„lichidarea imediată sau într-un anumit termen a abaterilor constatare de la dispozițiile actelor legislative și ale altor acte normative referitoare la prevenirea și combaterea hărțuirii în domeniul muncii.”

Deoarece constatarea faptelor de hărțuire în domeniul muncii ține de competența Consiliului (art. 423⁵ Cod Contraventional), împuternicirea ISM de a cere lichidarea abaterilor constatare, va face misiunea instituției imposibilă, deoarece victimă hărțuirii mai întâi va trebui să se adreseze Consiliului pentru constatarea faptei, apoi Inspectoratului pentru a solicita implicarea în revendicarea dreptului încălcăt. Drept urmare, Consiliul consideră că propunerea de modificare a Legii 140/2001 privind Inspectoratul de Stat al Muncii trebuie reformulată astfel încât împuternicirile ISM se vor limita doar la verificare existenței procedurelor intrene privind prevenirea și combaterea hărțuirii sexuale, în conformitate cu contravenția 55¹ propusă prin acest proiect de modificare.

5. La Art. III din proiect se propune modificarea Legii nr. 1260/2002 cu privire la avocatură, art. 44 alin. (2) prin delegarea competenței Comisiei de etică și disciplină „să examineze plângerile avocaților și avocaților stagiaři care se consideră victime ale hărțuirii sexuale și să sesizeze, după caz, organele de urmărire penală”. Consiliul consideră această propunere exagerată, deoarece hărțuirea sexuală prin definiție este o infracțiune și ea trebuie examinată în modul corespunzător de către organele de drept, nu „după caz” aşa cum este menționat în proiect. Or, se creează impresia că se instituie o barieră în calea victimelor hărțuirii sexuale din rândul avocaților, care ar urma să se adreseze Comisiei de etică și disciplină dacă ar fi vreun caz de hărțuire sexuală între avocați. Mai mult, Consiliul consideră că prin definiția dată în art. 173 Cod penal nu sunt stabilite condiții care ar limita accesul avocaților la organele de urmărire penală.

Comisia de etică și disciplină poate avea atribuții de prevenire a cazurilor de hărțuire sexuală și discriminare în rândurile avocaților prin elaborarea și diseminarea regulaamentelor de prevenire a hărțuirii sexuale și discriminării în avocatură.

În ceea ce privește hărțuirea sexuală a avocaților sau a avocaților stagiaři să rămână de competența organelor de urmărire penală sau a Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității, în funcție de gravitatea faptei și a consecințelor.

6. La Art. IV din proiect se propune modificarea anumitor articole din Codul muncii printre care și art. 10 alin. (2) lit. f⁵) prin care se intenționează completarea listei de obligații ale angajatorului cu câteva atribuții ce țin de prevenirea încălcării drepturilor salariaților.

Consiliul este de opinia că angajatorul urmează să-și asume obligații de prevenire a fenomenului de hărțuire sexuală (reglementări interne privind măsurile de hărțuire sexuală, informarea angajařilor privind actele de hărțuire sexuală și instituțiile abilitate cu examinarea acestor fapte și.a.), iar examinarea plângerilor cu referire la hărțuirea sexuală să fie atribuită organelor abilitate în acest sens în dependență de gravitatea faptei.

Drept urmare, Consiliul vine cu propunerea de a exclude din proiectul de modificare a art. 10 alin.(2) lit. f⁵) sintagma: „să prevadă **mecanismul de soluționare a plângerilor** cu referire la hărțuirea sexuală la locul de muncă”, deoarece organele abilitate cu soluționarea plângerilor referitoare la hărțuirea sexuală la locul de muncă

sunt organele de urmărire penală pentru art. 173 Cod penal și Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității în celealte cazuri.

De asemenea în aceeași ordine de idei se propune expunerea completării art. 199 alin.(1) lit. b) în următoarea redacție: „procedura detaliată de prevenire a actelor de hărțuire sexuală la locul de muncă”.

7. Ca urmare a propunerilor făcute în punctul 2 al prezentului aviz, Consiliul vine cu recomandarea de a aduce în concordanță definiția hărțuirii sexuale din art. 2 al Legii nr.5/2006 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați cu prevederile art. 40 din Convenția Consiliului European privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice (Convenția de la Istanbul semnată de Republica Moldova la 06 februarie 2017) și ale Directivei 2004/113/CE a Consiliului din 13 decembrie 2004 de aplicare a principiului egalității de tratament între femei și bărbați privind accesul la bunuri și servicii și furnizarea de bunuri și servicii prin expunerea acesteia în următoarea redacție:

„hărțuire sexuală - orice formă de comportament verbal, nonverbal sau fizic de conotație sexuală, care are scop sau efect lezarea demnității unei persoane, în special atunci când se creează un mediu intimidant, ostil, degradant, umilitor sau ofensator.”.

8. Consiliul observă că la Art. VII din proiect se propune modificarea Legii nr. 113/2010 privind executorii judecătoreschi prin introducerea la art. 21 alin. (2) ca abatere disciplinară hărțuirea sexuală la locul de muncă, cu excepția cazurilor când aceasta este pasibilă de răspundere penală. Consiliul notează că această modificare va crea standarde duble de sanctiune, căci pentru persoanele angajate în cîmpul muncii va surveni răspunderea contravențională, iar executorii judecătoreschi vor fi supuși răspunderii disciplinare. Din aceste considerente Consiliul nu susține acest amendament. În schimb propune instituirea obligației organelor profesionale ale executorilor judecătoreschi de prevenire a cazurilor de hărțuire sexuală și discriminare în rândurile executorilor prin elaborarea și diseminarea regulamentelor de prevenire a hărțuirii sexuale și discriminării.
9. La Art. VIII din proiect se propune modificarea Codului educației cu prevederi ce țin de interzicerea hărțuirii sexuale și a violenței fizice, psihologice - bullying.

În ceea ce privește introducerea în Codul educației a art. 11¹ Consiliul ține să menționeze că, în conformitate cu prevederile de tehnică legislativă aprobată prin Legea 100/2017 cu privire la actele normative, definițiile de hărțuire sexuală și violență psihologică - bullying urmează a fi expuse în art. 3 din Codul educației, alături de celealte noțiuni descrise.

Referitor la definiția hărțuirii sexuale, Consiliul consideră că aceasta urmează a fi expusă în redacția art. 40 din Convenția Consiliului European privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice (Convenția de la Istanbul semnată de Republica Moldova la 06 februarie 2017) și art.2 din Directiva 2004/113/CE a Consiliului din 13 decembrie 2004 de aplicare a principiului egalității de tratament între femei și bărbați privind accesul la bunuri și servicii și furnizarea de bunuri și servicii drept: „hărțuire sexuală - orice formă de comportament verbal, nonverbal sau fizic de conotație sexuală, care are scop sau efect lezarea demnității unei persoane, în special atunci când se creează un mediu intimidant, ostil, degradant, umilitor sau ofensator.”.

În ceea ce privește procedura de examinare și sanctiōnare a cazurilor de hărțuire sexuală în domeniul educației, la fel ca și în situațiile descrise mai sus, Consiliul insistă asupra faptului că hărțuirea sexuală este o faptă penală sau contravențională în funcție de gravitatea ei, și Consiliile de etică ale instituțiilor de învățământ sau a organului local de specialitate în domeniul învățământului nu au pregătirea necesară și nici competența legală de a examina și sanctiōna aceste cazuri. În schimb pot contribui la prevenirea cazurilor de hărțuire sexuală prin aprobarea și promovarea instrucțiunilor interne de prevenire și combatere a hărțuirii sexuale în instituțiile de învățământ.

Astfel, Consiliul propune revizuirea propunerii de modificare a Codului educației în partea ce ține de prevenirea și eliminarea violenței și hărțuirii sexuale în instituțiile de învățământ, prin formularea unor prevederi corespunzătoare competențelor funcționale ale instituțiilor de învățământ.

10. În art. IX din proiect se propune modificarea Legii nr. 69/2016 cu privire la organizarea activității notarilor, prin care se propune completarea competenței Comisiei de etică a notarilor cu atribuția de „a constata cazurile de hărțuire sexuală la locul de muncă”. Consiliul ține să menționeze că competența de constatare a cazurilor de hărțuire sexuală nu poate fi atribuită comisiilor de etică. Acestea sunt instituite pentru a trage la răspundere disciplinară, dar nu contravențională sau penală.

La fel ca și în situațiile descrise mai sus, Consiliul consideră că astfel de organe de autoadministrare pot fi abilitate cu atribuții de prevenire a cazurilor de hărțuire sexuală și discriminare prin elaborarea și diseminarea procedurilor interne.

În concluzie, Consiliul subliniază că în situația în care statul și-a propus să combată efectiv hărțuirea sexuală trebuie să adapteze cadrul normativ standardelor în domeniu, asigurând ca obligația de prevenire a cazurilor de hărțuire sexuală să fie atribuită angajatorilor, comisiilor de etică sau organelor de autoadministrare, iar atribuția de examinare și sanctiōnare să revină organelor de urmărire penală sau Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității în dependență de gravitatea faptei.

Președinte



Ian FELDMAN