



AmCham Moldova
fighting for your business

AP "Camera de Comerț Americană din Moldova"
nr. 3678, cod fiscal 1009620002440
str. Pușkin 45B, MD-2005, Chișinău, Moldova
Tel.: +373 22 211 781, Fax: +373 22 211 782
info@amcham.md, www.amcham.md

Către Mircea Buga

Ministru

Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei

MD-2009, Chisinau

str. Vasile Alecsandri, 1

Nr. 49 din 17 august 2015

Ref: *Propuneri la proiectul de lege pentru modificarea legii 60 din 30.03.2012 privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități*

Stimate Dle Ministru,

În virtutea supunerii spre consultări publice a proiectul de lege pentru modificarea legii 60 din 30.03.2012 privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități pe site-ul Ministerului, Asociația Patronală "Camera de Comerț Americană din Moldova" (în continuare „AmCham”), consideră oportun de a revizui legea dată per ansamblu, în special ne referim la deficiențele în aplicare pentru sectorul privat și vine cu o serie de măsuri de îmbunătățire a acesteia.

Rugăm respectuos organizarea unei întrevederi cu companiile membre AmCham pentru a discuta în detaliu impactul legii cu privire la incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități: curențe și recomandări de îmbunătățire a legii per ansamblu.

În această ordine de idei, Vă prezentăm comentariile noastre în **Anexă** la această adresare.

În speranța că veți da curs solicitării noastre de dialog și colaborare, rămânem deschiși de a ne implica activ la îmbunătățirea legislației.

Cu respect,

Mila Malairău

**Director Executiv al Asociației Patronale
"Camera de Comerț Americană din Moldova"**

Anexă:

Comentarii și Recomandări la legea cu privire la incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități nr.60 din 30.03.2012.

Este bine cunoscut că ultimile modificări și completări aprobate prin Hotărâre de Guvern au avut ca scop ajustarea cadrului legislativ existent la prevederile Convenției ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități (în continuare, Convenția ONU) și Legii privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități. Nu negăm faptul că, odată ratificată Convenția ONU, R. Moldova îi revin o serie de obligații pentru adaptarea legislației naționale prevederilor acesteia. Apreciind ralierea Republicii Moldova la valorile democratice universale, și importanța includerii problemelor cu care se confruntă persoanele cu dizabilități în strategiile dezvoltării durabile, precum și fără a nega obligativitatea implementării Convenției ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități (Convenția ONU), considerăm că cadrul normativ în acest domeniu este defectuos și urmează a fi ajustat ținând cont de realitățile curente. Totuși, acest proces de adaptare trebuie să țină cont de prevederile Convenției, așa cum rezultă din art. 4 alin. (1) lit.d)¹, dar și de echilibrul reglementării.

Adoptarea ultimilor propunerilor, pe fonul unor reglementări dure privind obligativitatea angajării persoanelor cu dizabilități (art. 34 alin. (4) Legii privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități nr. 60 din 30.03.2012), acest echilibru a fost compromis, iar angajatorii din sectorul privat puși în situația de a suporta consecințele unui cadru legal disproporționat și ostil – fapt care a contribuit la soluționarea problemelor angajării persoanelor cu dizabilități.

Din acest motiv, considerăm că cadrul normativ/legislativ în redacția actuală necesită a fi modificat, cel puțin sub aspectul excluderii obligativității angajării persoanelor cu dizabilități în sectorul privat.

În primul rând, menționăm că, deși prin art. 27 al Convenției ONU, Statele Participante s-au obligat să adopte măsuri legislative pentru protejarea și promovarea realizării dreptului la muncă al persoanelor cu dizabilități, totuși, în privința obligativității angajării/încadrării acestor persoane în serviciu, Convenția ONU instituie obligații ferme doar în privința angajării în sectorul public (art. 27 alin.(g) al Convenției ONU).

În privința sectorului privat, art. 27 alin.(h) al Convenției ONU nu instituie obligații și nu autorizează impunerea unor obligații de angajare pentru patroni, ci doar impune statelor să ia măsuri pentru promovarea angajării persoanelor cu dizabilități în acest sector, oferindu-le, orientativ, și instrumentele necesare - politici și măsuri corespunzătoare ce includ programe de afirmare, stimulare, alte măsuri.

Diferența de redacție dintre art. 27 alin.(g) și art. 27 alin.(h) ale Convenției ONU este evidentă și impune un tratament corespunzător. Astfel, dacă pentru sectorul public, Convenția ONU obligă la angajarea persoanelor cu dizabilități, pentru domeniul privat, aceasta prevede doar obligația Statelor de a elabora politici de încurajare și stimulare a angajatorilor din acest sector. În nici un caz, însă, textul Convenției nu lasă să se înțeleagă că aceasta ar autoriza Statele să impună direct angajatorilor din sectorul privat obligația de angajare a persoanelor cu dizabilități, în încercarea de „a se elibera valabil” de obligația de a elabora și implementa politici și măsuri de stimulare a angajării unor astfel de persoane (prevăzute de Convenția ONU).

În cazul R. Moldova, constatăm, însă, că Statul, ignorând prevederile Convenției ONU, a procedat simplist – impunând, prin lege, angajatorilor din sectorul privat angajarea sau crearea și rezervarea locurilor de muncă pentru persoanele cu dizabilități, în proporție de 5% din numărul total de salariați - fapt inacceptabil, în condițiile în care atât prevederile constituționale cât și cele ale legilor organice garantează libertatea activității de întreprinzător, a

¹ Conform art. 4 alin. (1) lit.d) al Convenției ONU, Statele s-au obligat „să nu se implice în nici o acțiune sau practică care nu este în conformitate cu această Convenție și să asigure că autoritățile și instituțiile publice acționează în conformitate cu prezenta Convenție”.

utilizării factorilor de producție² și inadmisibilitatea ingerinței disproporționate a Statului în interesele mediului de afaceri³. Reieșind din rolul statului, dar și din principiile care trebuie să fie puse la baza raportării acestuia la subiecții activității de întreprinzător, considerăm că statul a pus pe umerii celor din urmă poveri sociale care trebuiau soluționate, de stat, pe alte căi și prin alte mijloace.

În al doilea rând, deficiențele majore ale textelor legale ce impun angajarea persoanelor cu dizabilități sunt date de **proporția considerabilă** a acestei obligații - 5% din numărul total de angajați, dar și **modalitatea de realizare** a ei – prin crearea și rezervarea artificială a locurilor de muncă.

Ținând cont de rolul pe care statul, în mod normal, ar trebui să și-l asume în soluționarea respectivei probleme, considerăm că proporția de 5% din numărul total al angajaților, pentru sectorul privat, este una exagerată și dezechilibrată, aceasta trebuind să fie redusă de cel puțin 2 ori. Totuși aceasta va putea fi menținută pentru sectorul public, astfel cum prevede Convenția ONU. Pe de altă parte, pentru creșterea nivelului de angajare a acestor persoane în sectorul privat, statul va trebui să elaboreze măsuri eficiente de stimulare pentru angajatori, fără a-și utiliza instrumentele coercitive.

Cât privește crearea și rezervarea artificială a locurilor de muncă, includerea acestui procedeu în lege contravine atât garanțiilor constituționale privind cadrul favorabil pentru valorificarea factorilor de producție cât și prevederilor legale care impun respectarea principiului oportunității la elaborarea, adoptarea și aplicarea actelor legislative⁴. Or, impunerea creării artificiale a locurilor de muncă este o măsură inoportună.

În al treilea rând, considerăm drept absolută și arbitrară raportarea procentului de angajați cu dizabilități la numărul total al angajaților entității/întreprinderii, deoarece, datorită specificului muncii sau al condițiilor de muncă, nu toate funcțiile sau posturile de la o întreprindere pot fi deținute sau ocupate de persoanele cu dizabilități. Din acest motiv, este echitabil și corect ca proporția să se raporteze nu la numărul total de angajați, ci la numărul de posturi de muncă care, potențial, ar putea fi ocupate de persoanele cu dizabilități.

Totodată, pentru unele domenii ale producției, datorită importanței lor strategice sau specificului activității, această obligație ar trebui să fie inaplicabilă. Din aceste motive, pentru armonizarea cadrului legal național cu privire la angajarea persoanelor cu dizabilități, se impun a fi luate următoarele măsuri:

1. Menținerea obligației de angajare a persoanelor cu dizabilități, în redacția actuală a art. 34 alin. (4) Legii privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități nr. 60 din 30.03.2012 doar (sau preponderent) pentru sectorul public.
2. Raportarea proporției (procentului) de persoane cu dizabilități angajate de către un angajator la numărul de posturi de muncă care, potențial, ar putea fi ocupate de către acestea, și nu la numărul total de angajați ai entității sau întreprinderii. Angajatorul poate fi ținut să examineze posturile vacante în cadrul societății pentru posibilitatea de angajare a persoanelor cu dizabilități, să asigure formarea profesională și selectarea prioritară a acestora, însă nu de a crea alte noi locuri de muncă pentru a se conforma cotei obligatorii. Regula 7 din Regulile standard privind egalizarea șanselor pentru persoanele cu handicap din 20 decembrie 1993 adoptate de Adunarea Generală a ONU („Reguli standard”), stabilește că statele trebuie să sprijine activ integrarea

² Conform art. 126 alin.(2) lit. b) al Constituției R. Moldova, „Statul trebuie să asigure libertatea comerțului și activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale, crearea unui cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție”.

³ Conform art. 4 al Legii nr. 235 din 20.07.2006, reglementarea activității de întreprinzător trebuie să aibă la bază principiul echitabilității (proporționalității) în raporturile dintre stat și întreprinzător. Principiul echitabilității (proporționalității) presupune o distribuie echilibrată a obligațiilor și sarcinilor legate de protecția socială a angajaților între stat și întreprinzător, excluzând orice posibilitate de punere în sarcina întreprinzătorului a obligațiilor specifice statului.

⁴ În acest sens, art. 4 alin. (3) lit. a) al Legii privind actele legislative, nr. 780 din 27.12.2001, prevede că, la elaborarea, adoptarea și aplicarea actului legislativ, trebuie să se respecte și principiul oportunității.

persoanelor cu dizabilități în ocuparea locurilor de muncă „vacante”. Prin urmare Regulile standard din start exclud obligația angajatorului de a crea noi locuri de muncă.

3. Eliminarea impunerii angajării acestor categorii de persoane în sectorul privat, elaborându-se și implementându-se măsuri pentru promovarea angajării lor, prin adoptarea politicilor și măsurilor corespunzătoare ce vor include programe de afirmare, stimulare, alte măsuri (conform textului Convenției ONU).
4. Excluderea anumitor entități și întreprinderi din sfera de aplicabilitate a prevederilor ce impun angajarea obligatorie a persoanelor cu dizabilități - în special, a celor strategice și celor care gestionează izvoare de pericol sporit. Angajatorul din Moldova va întâlni dificultăți în intenția sa de a se conforma cotei prevăzute de Lege, având în vedere faptul că angajatorul nu poate cunoaște impactul real al diferitor tipuri de dizabilități asupra productivității muncii. Totodată, angajatorul nu poate fi obligat să creeze în mod artificial noi locuri de muncă. Formulările normative cu privire la sancțiunile prevăzute pentru nerespectarea cotei obligatorii pot duce la apariția unor situații abuzive față de angajatorii care, din motive obiective, nu pot să se conformeze cotei obligatorii. De exemplu, Legea nu prevede ce se întâmplă în cazul în care angajatorul, chiar în urma colaborării cu agenția teritorială pentru ocuparea forței de muncă, nu găsește nici o persoană cu dizabilități care să ocupe locul de muncă vacant. La fel nu este reglementată situația când în cadrul unității nu este nici un loc de muncă adecvat pentru persoane cu dizabilități.

Textul Convenției ONU lasă o discreție foarte mare statelor cu privire la măsurile care urmează a fi adoptate în vederea implementării Convenției. Este regretabil faptul, că având o marjă de apreciere atât de mare, în prevederile din proiectul analizat au fost introduse numai măsuri de sancționare a angajatorului.

Regulile standard privind egalizarea șanselor pentru persoanele cu handicap prevăd o serie de măsuri care ar putea fi întreprinse de către stat și care ar putea servi drept ghid. Astfel, Regula 7 stabilește că programele statelor, ar putea să prevadă o varietate de măsuri, printre care și cote obligatorii sau locuri de muncă rezervate, însă toate acestea însoțite de:

- concesiile fiscale pentru angajatorii care angajează salariați cu dizabilități;
- asistență financiară pentru companiile care angajează persoane cu dizabilități;
- drepturi prioritare de producție, etc.

În rezultat, este regretabil faptul că autoritățile tind să implementeze și să transpună anumite norme care sunt convenabile și care sunt favorabile doar uneia dintre părți. Însă măsurile care ar aduce un echilibru dintre angajator și angajarea persoanelor cu dizabilități sunt total ignorate.

Având în vedere sancțiunile drastice disputate mai sus, la care se adaugă obligația sub sancțiune a angajatorului de a amenaja și adapta locul de muncă din mijloace proprii pentru a asigura accesul și folosirea acestora de către persoanele cu dizabilități, împovărează angajatorul în mod nejustificat.

Astfel, măsurile propuse de autoritățile naționale în vederea implementării Convenției ONU depășesc limitele noțiunii de “*acomodare rezonabilă*” din Articolul 2 al Convenției, care exclude impunerea unei poveri exagerate pentru modificarea sau ajustarea necesară și corespunzătoare garantării persoanelor cu dizabilități beneficierea de drepturile și libertățile fundamentale ale omului.

Prin prezenta lege, statul încalcă Articolul 4 lit. d al Convenției ONU, potrivit căruia Statele Participante se obligă să asigure ca autoritățile și instituțiile publice acționează în conformitate cu prezenta Convenție.