

**Cadrul de cooperare programatică
pentru Armenia, Azerbaidjan, Georgia, Republica Moldova, Ucraina și Belarus**

**Programmatic Cooperation Framework for
Armenia, Azerbaidjan, Georgia, Republic of Moldova, Ukraine and Belarus**



Iulie 2016

Evaluarea Legii nr. 298 cu privire la activitatea Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității în Moldova

Întocmită de Niall Crowley și Ivana Roagna,
Consultanți ai Consiliului Europei

Punctele de vedere exprimate în prezentul raport aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția Consiliului Europei sau a Uniunii Europene. Prezentul raport a fost elaborat ca urmare a unei evaluări independente întreprinse de către consultanții contractați în cadrul proiectului „Susținerea eforturilor naționale privind prevenirea și combaterea discriminării în Republica Moldova”

Cuprins

1. Introducere.....	3
2. Prezentare generală a standardelor aplicabile organismelor de promovare a egalității	3
2.1 Independența și eficacitatea	3
2.2 Accesibilitatea.....	5
3. Analiza articolelor și a recomandărilor selectate	6
3.1 Perspectivă generală.....	6
3.2 Independența	10
3.3 Eficacitatea	11
3.3.1 Aspecte generale	11
3.3.2 Promovarea.....	12
3.3.3 Cercetarea.....	14
3.3.4 Comunicarea	14
3.3.5 Amicus curiae	15
3.3.6 Aplicarea	16
4. Accesibilitatea	18
5. Alte aspecte	19
5.1 Principiul contradictorialității și egalitatea armelor.....	19
5.2 Definiții	22
5.3 Dispoziții referitoare la Președinte.....	23
5.4 Soluționarea amiabilă.....	23

1. Introducere

Prezentul raport furnizează o evaluare a Legii nr. 298 cu privire la activitatea Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității (denumit în continuare Consiliul), precum și sugestii pentru dezvoltarea ulterioară a acesteia. Legea a intrat în vigoare în ianuarie 2013. Consiliul a fost înființat prin Legea nr. 121 cu privire la asigurarea egalității, care a fost, de asemenea, consultată în scopul prezentei evaluări.

Evaluarea are la bază o traducere neoficială a legii asigurată de Oficiul Consiliului Europei în Republica Moldova. Prin urmare, sunt posibile erori de interpretare. Ar trebui remarcat, de asemenea, că această lucrare este limitată și deoarece nu acoperă toate componentele actuale ale legislației din Moldova referitoare la discriminare sau legate de aceasta. Aspectele legate de coordonarea acestora sunt explorate numai într - o măsură restrânsă.

Legea nr. 298 și regulamentul care o însoțește abordează modul în care ar trebui să opereze Consiliul. Avizul abordează acele dispoziții ale legii care sunt problematice în raport cu standardele internaționale, astfel cum sunt stabilite în Avizul privind mecanismele naționale de promovare a egalității emis de Comisarul pentru drepturile omului al Consiliului Europei, în Recomandările de politici generale nr. 2 și nr. 7 ale Comisiei Europene împotriva Rasismului și Intoleranței (denumită în continuare ECRI) și în directivele UE privind egalitatea de tratament: Directiva 2000/43/CE a Consiliului de punere în aplicare a principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de rasă sau origine etnică, Directiva 2004/113/CE a Consiliului de aplicare a principiului egalității de tratament între femei și bărbați privind accesul la bunuri și servicii și furnizarea de bunuri și servicii și Directiva 2006/54/CE privind punerea în aplicare a principiului egalității de șanse și al egalității de tratament între bărbați și femei în materie de încadrare în muncă și de muncă (reformă). Se face referire și la Convenția europeană a drepturilor omului (denumită în continuare CEDO), la principiile ONU referitoare la statutul instituțiilor naționale (Principiile de la Paris) și la Convenția ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități.

Prezenta analiză include recomandări menite să asigure conformitatea deplină a Legii nr. 298 cu aceste standarde. De asemenea, ia în considerare constatările din Analiza compatibilității legislației din Republica Moldova cu standardele europene în domeniul egalității și nediscriminării publicată de Centrul de Resurse Juridice din Moldova și de Centrul Euroregional pentru Inițiative Publice în 2015.¹

2. Prezentare generală a standardelor aplicabile organismelor de promovare a egalității

2.1 Independența și eficacitatea

Standardele Consiliului Europei² identifică independența și eficacitatea ca fiind cei doi indicatori de bază pentru evaluarea organismelor din domeniul egalității și a operațiunilor acestora. Independența este definită ca fiind „posibilitatea de a aloca resurse după cum se consideră adecvat, de a lua decizii cu privire la personalul propriu, de a stabili propriile priorități și a exercita prerogativele așa cum se consideră necesar și la momentul potrivit.”

¹ Disponibilă la: <http://crim.org/wp-content/uploads/2015/07/LRCM-Compatib-MD-EU-nondiscrim-legis-2015.pdf>. Raportul se concentrează asupra dispozițiilor Legii nr. 121 referitoare la mandatul și rolul Consiliului, inclusiv la mecanismele de contestație pe care le instituie și le contextualizează în raport cu practica internă și cu cadrul juridic mai larg.

² Opinie privind mecanismele naționale de promovare a egalității, Biroul Comisarului pentru Drepturile Omului, Consiliul European, Strasbourg, 2010 - disponibilă la: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1761031&direct=true>.

Factorii - cheie identificați în legătură cu independența sunt structura juridică, formele de răspundere, procesele de numire și conducerea.

Eficacitatea este definită ca fiind posibilitatea „de exercitare a tuturor funcțiilor și prerogativelor într - o anumită măsură și conform unui standard care asigură impactul și valorificarea deplină a potențialului”. Nivelul de resurse, competențele și funcțiile, capacitatea strategică, accesibilitatea, implicarea părților interesate și relaționarea sunt identificate ca factorii cheie care asigură eficacitatea.

Conform prezentului standard, accesibilitatea este considerată un element al eficacității. Cu toate acestea, având în vedere importanța sa, aceasta este abordată ca un indicator separat în scopul prezentului raport.

Directivele Uniunii Europene privind egalitatea de tratament pe motive de sex și de rasă sau de origine etnică prevăd că organismele de promovare a egalității trebuie să fie independente în îndeplinirea funcțiilor lor. Acestea impun statelor membre să desemneze sau să instituie un organism de promovare a egalității care: să ofere asistență independentă victimelor discriminării în formularea plângerilor de discriminare, să efectueze anchete independente privind discriminarea, să publice rapoarte independente și să facă recomandări cu privire la orice aspect conex.³

În revizuirea Directivei privind egalitatea rasială și a Directivei - cadru privind ocuparea forței de muncă, Comisia Europeană a subliniat eficacitatea ca un criteriu pentru organismele de promovare a egalității și cerința „să se asigure că organismele de promovare a egalității dispun de competențele și resursele necesare pentru a - și îndeplini eficient sarcinile, inclusiv pentru a - și asuma rolul lor fundamental, acela de a acorda asistență victimelor discriminării”.⁴ Revizuirea Directivei privind egalitatea de tratament în materie de încadrare în muncă oferă unele detalii suplimentare cu privire la independență, subliniind că „organismele de promovare a egalității își pot desfășura activitatea în mod independent numai dacă au, de asemenea, o anumită independență în ceea ce privește organizarea și resursele umane și financiare”.⁵

Eficacitatea este influențată și de natura sancțiunilor care pot fi și care sunt aplicate în cazurile în care se constată că a avut loc o discriminare. Directivele UE privind egalitatea de tratament impun ca sancțiunile să fie „eficace, proporționale și cu efect de descurajare”.

³ Directiva 2000/43/CE a Consiliului de punere în aplicare a principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de rasă sau origine etnică, Directiva 2004/113/CE a Consiliului de aplicare a principiului egalității de tratament între femei și bărbați privind accesul la bunuri și servicii și furnizarea de bunuri și servicii și Directiva 2006/54/CE privind punerea în aplicare a principiului egalității de șanse și al egalității de tratament între bărbați și femei în materie de încadrare în muncă și de muncă (reformă).

⁴ Raport comun privind aplicarea Directivei 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 privind egalitatea rasială) și a Directivei 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 (directiva privind egalitatea de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă), Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu, COM (2014) 2 final, Bruxelles, 2014.

⁵ Raport al Comisiei către Consiliu și către Parlamentul European - Raport privind aplicarea Directivei 2002/73/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 septembrie 2002 de modificare a Directivei 76/207/CEE a Consiliului privind punerea în aplicare a principiului egalității de tratament între bărbați și femei în ceea ce privește accesul la încadrarea în muncă, la formarea și la promovarea profesională, precum și condițiile de muncă, COM(2009) 409 final, Bruxelles, 2009.

Aceasta evidențiază o preocupare de a repara prejudiciile cauzate petiționarului, de a îmbunătăți situația acestuia și de a preveni reapariția cazurilor similare de discriminare.

Standardele Consiliului Europei⁶ pun un accent deosebit pe operațiunile organismelor de promovare a egalității. În ceea ce privește independența, acestea recomandă o conducere independentă și dezvoltarea unei culturi interne a independenței. Ele subliniază importanța implicării autorităților publice, a organismelor angajatorilor, a sindicatelor și a organizațiilor neguvernamentale în vederea mobilizării, dezvoltării și sprijinirii unui cadru mai larg de acțiune în domeniul egalității și al nediscriminării.

În ceea ce privește eficacitatea, acestea recomandă ca organismele de promovare a egalității să adopte o abordare strategică și un plan strategic pentru activitatea lor, să dezvolte și să pună în aplicare o strategie de comunicare, precum și să elaboreze criterii de selecție a cazurilor care urmează să fie sprijinite. Este subliniată necesitatea de a dezvolta sisteme și forumuri pentru participarea părților interesate, de a se implica în relaționarea la nivel național cu alte organisme statutare cu mandate interconectate în domeniul egalității și drepturilor omului și de a se implica în rețelele europene ale organismelor de promovare a egalității și a drepturilor omului. Acestea indică necesitatea de a asigura vizibilitatea tuturor tipurilor de discriminare în cadrul activităților organismelor de promovare a egalității.

2.2 Accesibilitatea

În ceea ce privește accesibilitatea, standardul Consiliului Europei menționat mai sus recomandă ca organismele de promovare a egalității să stabilească o prezență locală sau activități de informare care să acopere întreaga zonă geografică de acțiune. Este subliniată necesitatea de a elabora și de a pune în aplicare proceduri gratuite și simple în activitatea lor pentru a spori accesibilitatea, precum și necesitatea de a sprijini organizațiile neguvernamentale și sindicatele în vederea oferirii de măsuri de sprijin persoanelor care se confruntă cu discriminarea.

Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene a publicat o cercetare care oferă clarificări suplimentare cu privire la cerințele de accesibilitate.⁷ Această cercetare privind accesul la justiție identifică importanța:

- „Structurilor care includ formatul legislației privind egalitatea și al mecanismelor de contestație, precum și a structurilor în termeni de proximitate geografică a mecanismelor de contestație;
- Procedurilor din perspectiva caracterului utilizabil, a caracterului echitabil și a eficacității procedurilor;
- Sprijinului care include accesul la consiliere și asistență juridică și furnizarea altor forme de sprijin, cum ar fi cel de natură emoțională, personală și morală, precum și conștientizarea drepturilor și integrarea diversității, care să permită accesul independent de nevoi, precum în cazul persoanelor cu dizabilități”.

Potrivit acestui raport de cercetare, structurile stabilite pentru a trata cazurile de discriminare trebuie să faciliteze capacitatea petiționarilor de a stabili către instituții să se adreseze. Definițiile legale ale discriminării trebuie să fie clarificate, iar dispozițiile legale standardizate.

⁶Opinie privind mecanismele naționale de promovare a egalității, Biroul Comisarului pentru Drepturile Omului, Consiliul European, Strasbourg, 2010 - disponibil la: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1761031&direct=true>.

⁷ Accesul la justiție în cazurile de discriminare în UE: pași spre o mai mare egalitate, Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene, Luxemburg, 2012.

Este important să fie acoperită distanța fizică dintre punctele de prim contact pentru petiționarii care accesează sistemul de justiție.

Procedurile în cazurile de discriminare trebuie să abordeze conceptul în prezent îngust al capacității procesuale active, lipsa „egalității armelor” între persoanele implicate într-o cauză, lipsa protecției petiționarilor și martorilor în fața victimizării, gradul insuficient de cunoaștere de către instanțe a legislației în materie de egalitate și aplicarea necorespunzătoare a inversării sarcinii probei;

Cercetarea indică necesitatea de a facilita proceduri mai rapide și mai simple, de a asigura resurse adecvate pentru ca organismul de promovare a egalității să evite întârzierile nejustificate și nesoluționarea cauzelor și de a abilita organismele cvasi-judiciare de promovare a egalității și alte instituții administrative/judiciare să adopte decizii cu caracter obligatoriu. În ceea ce privește sancțiunile, este subliniată importanța unor dispoziții care ar putea facilita o întoarcere, acolo unde este posibil și la cererea petiționarului, la situația anterioară actului discriminării și de a soluționa cazurile de discriminare în concordanță cu scopurile petiționarilor.

Măsurile de sprijin aflate la dispoziția petiționarilor trebuie să includă accesul la asistență juridică sau la utilizarea asigurării legale pentru a acoperi costurile și trebuie să asigure accesibilitatea și disponibilitatea consilierii și asistenței juridice pe parcursul întregii proceduri. Raportul subliniază necesitatea de a integra diversitatea petiționarilor. Procedurile organismelor de promovare a egalității de a identifica și de a răspunde în mod adecvat la necesitățile diferite ale petiționarilor, precum și gradul de conștientizare și competența referitoare la aceste aspecte din partea personalului organismelor respective constituie elemente - cheie. Strategiile comunicaționale de calitate, inclusiv inițiativele de informare care vizează anumite grupuri expuse riscului de discriminare, precum și adaptarea informațiilor la nevoile specifice ale acestora sunt, de asemenea, importante pentru accesibilitate.

3. Analiza articolelor și a recomandărilor selectate

3.1 Perspectivă generală

Articolul 2 din regulamentul Legii nr. 298 prevede că misiunea Consiliului este protecția împotriva discriminării, asigurarea egalității și restabilirea în drepturi a tuturor persoanelor discriminate. Aceasta corespunde articolului 11 alineatul (1) din Legea nr. 121 cu privire la asigurarea egalității. Ar fi util ca misiunea prevăzută să includă un rol în prevenirea discriminării, dat fiind că această funcție este indicată în denumirea Consiliului.

Acest fapt indică o problemă generală a Legii nr. 298. Aceasta este cauzată în mare parte de o înțelegere limitată a mandatului Consiliului. Sunt menționate diversele activități pe care Consiliul le poate iniția în temeiul mandatului său. Cu toate acestea, domină preocuparea pentru activitatea juridică și, în mod specific, pentru audierea și soluționarea cauzelor.

De exemplu, articolul 10 din regulament prevede că ședințele Consiliului sunt publice, permițând în același timp ședințe închise în împrejurări limitate. Este oportun, având în vedere natura cvasi-judiciară a Consiliului, să se asigure posibilitatea petiționarilor și reclamațiilor de a solicita ca examinarea unei cauze să aibă loc în privat. Totuși, împrejurările limitate stabilite pentru aceasta ar putea să nu fie suficiente pentru a acoperi toate situațiile în care ar putea fi necesar să se aprobe o astfel de cerere, iar rolul Consiliului ar putea fi restricționat în mod nejustificat în această privință. Articolul 10 pare, de asemenea, să fie în

contradicție cu articolul 63, care impune Consiliului să delibereze cu privire la cauze în ședințe închise.

În plus, această dispoziție care permite ședințe închise nu permite Consiliului să desfășoare alte tipuri de activități de intervenție sau de evaluare și de planificare, care ar fi mai bine să fie efectuate în privat. Ar fi util ca diferitele tipuri de ședințe și cerințele acestora referitoare la confidențialitate să fie abordate la articolul 10.

Articolul 19 din regulament prevede că Consiliul poate să adopte decizii, note de autosesizare, avize consultative, acte de constatare, să întocmească demersuri și sesizări, să elaboreze studii și rapoarte, să prezinte informații și să depună solicitări. Aceasta este o listă de acțiuni care sunt relevante pentru activitatea juridică a Consiliului, însă articolul pare să se refere la toate sarcinile Consiliului. Luarea în considerare a altor domenii ale activității sale ar fi avut drept rezultat includerea altor forme de activitate și ar fi util ca acest lucru să fie modificat.

Standardele Consiliului Europei⁸ identifică patru categorii de activități pentru organismele de promovare a egalității:

- Aplicarea: punerea în aplicare a legislației privind egalitatea de tratament prin acordarea de asistență petiționarilor și prin investigarea și audierea cazurilor de discriminare.
- Comunicarea: conștientizarea drepturilor conferite de legislație și a modului de exercitare a acestor drepturi, precum și conștientizarea egalității și a principiului unei societăți egale.
- Cercetare: dezvoltarea unei baze de cunoștințe și de date prin activități de sondaje și proiecte de cercetare în vederea sprijinirii acțiunilor care vizează discriminarea și egalitatea.
- Promovarea: furnizarea de orientări și asistență cu privire la bunele practici ale factorilor de decizie, ale angajatorilor și ale furnizorilor de servicii în vederea promovării egalității, a adaptării la diversitate și a eliminării discriminării.

Legea nr. 298 face trimitere la fiecare dintre aceste categorii de activități, însă nu într-un mod clar și lipsit de ambiguitate. Cele mai multe secțiuni ale legii privesc categoria aplicării. Celelalte domenii de activitate sunt abordate în dispoziții dispersate în lege. S-ar obține o mai mare claritate a Legii nr. 298 dacă ar fi urmat cadrul stabilit de standardele internaționale și dacă dispozițiile acestea ar fi grupate și dezvoltate în secțiuni denumite aplicare, comunicare, cercetare și promovare. Ar trebui, de asemenea, asigurate corespondențe și o coordonare mai bună cu Legea nr. 121 cu privire la asigurarea egalității. Acest lucru ar putea fi realizat în mod util prin orice revizuire.

Ar fi util ca această restructurare a raportului să se bazeze pe următoarea analiză a celor cinci secțiuni diferite ale legii, astfel cum se detaliază în continuare.

Secțiunea 1 din lege se referă la „perfecționarea legislației și schimbarea practicilor în domeniul discriminării” care se axează pe monitorizarea și pe recomandarea de îmbunătățiri ale Legii nr. 121 cu privire la asigurarea egalității. Aceasta include, de asemenea, două

⁸ Opinie privind mecanismele naționale de promovare a egalității, Biroul Comisarului pentru Drepturile Omului, Consiliul European, Strasbourg, 2010 - disponibilă la: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1761031&direct=true>.

elemente ale categoriei de activități de promovare la articolul 21 litera (b), referitor la influențarea altor acte legislative, și la articolul 21 litera (d), referitor la elaborarea de politici. Articolul 21 litera (d) face referiri generale, fără nicio mențiune cu privire la atenția specială sugerată de dispozițiile specifice ale Legii nr. 121 cu privire la asigurarea egalității în legătură cu cele trei domenii ale muncii, accesului la bunuri și servicii și învățământului. Acea parte din secțiunea 1 privind „perfecționarea legislației și schimbarea practicilor în domeniul discriminării”, care se referă la activitatea Consiliului de a face recomandări pentru îmbunătățirea legislației privind egalitatea de tratament, ar trebui să existe în continuare ca o secțiune distinctă a acestei categorii de activități, sub denumirea „Promovarea”.

Nu este clar dacă articolul 24 din această secțiune permite membrilor individuali să facă recomandări referitoare la modificarea legislației sau dacă aceștia vor semna amendamentele propuse în mod individual care au fost aprobate de către Consiliu. În orice caz, această secțiune ar trebui eliminată, deoarece slăbește impactul potențial al deciziei colective bazate pe o majoritate a Consiliului.

Secțiunea 2 din lege se referă la „sporirea gradului de informare a societății cu privire la fenomenul discriminării”. Deși această secțiune se axează în principal pe categoria comunicării și ar trebui să fie denumită „Comunicarea”, aceasta include categoria de activități de cercetare atunci când menționează studii și rapoarte tematice și raportul general al Consiliului la articolele 26, 27, 28, 29 și 30. Aceste din urmă activități au o funcție mai largă decât cea de informare a societății, în sensul în care contribuie la o bază de cunoștințe care servesc politicilor, practicilor instituționale și interpretării juridice, printre altele. Acestea ar trebui să fie plasate într-o secțiune separată denumită „Cercetarea”.

Secțiunea 3 din lege se referă la „cooperarea cu societatea civilă, cu alte instituții naționale sau internaționale”. Aceasta este o secțiune utilă, care permite proiecte și evenimente care ar putea fi incluse în toate cele patru categorii de activități menționate mai sus. Aceasta ar trebui să existe în continuare ca o secțiune de sine stătătoare, sub denumirea „Cooperare”. Nu există nicio dispoziție în această secțiune cu privire la implicarea societății civile în activitatea Consiliului și, așa cum se sugerează în continuare în acest raport, în partea despre eficiență, ar fi util să fie introdusă o dispoziție care să impună Consiliului să instituie un comitet consultativ alcătuit din reprezentanți ai societății civile. Alte detalii cu privire la această propunere sunt prezentate în secțiunea 3.3.1 de mai jos.

Secțiunea 4 din lege se referă la „colaborarea cu autoritățile publice pentru sancționarea faptelor discriminatorii”. Aceasta se referă la categoria de activități de aplicare și include monitorizarea deciziilor și accesul la instanțe. Ar fi util să fie introduse unele dispoziții suplimentare detaliate în legătură cu procedurile de monitorizare. Alte detalii cu privire la această propunere sunt prezentate în secțiunea 3.3.5 de mai jos. Aceste dispoziții sunt de asemenea limitate la autoritățile publice. Având în vedere că Legea nr. 121 se aplică persoanelor fizice și persoanelor juridice din sectorul public și din cel privat, ar trebui, de asemenea, să fie introdusă o secțiune similară privind colaborarea cu persoane fizice și juridice din sectorul privat.

Secțiunea 4, prin articolul 32 litera (a) din regulament, permite în mod util transmiterea de propuneri generale autorităților publice referitoare la o acțiune amplă privind discriminarea și egalitatea atunci când se constată o discriminare. Astfel, cazuistica poate contribui atât la categoria de activități de promovare, cât și de aplicare. Ar fi util ca și această dispoziție să fie extinsă pentru a include sectorul privat. Terminologia din secțiunea 4 pare a fi problematică. Articolul 32 litera (b), de exemplu, se referă la „măsurile întreprinse de persoana care a comis

fapta discriminatorie". Cu toate acestea, în cazul unei autorități publice, ar trebui să se facă referire la răspunderea autorității publice și nu numai, sau nu în mod necesar, a individului.

Dispozițiile de la punctele 65 și 66 din secțiunea 5 din lege, consacrate examinării plângerilor și autosesizărilor, se raportează de asemenea la categoria de activități de aplicare. Acestea ar trebui să fie incluse într-o singură secțiune dedicată activităților Consiliului vizând punerea în aplicare a legii, al cărei conținut ar trebui să îl includă pe cel al actualei secțiuni 4, sub denumirea „Aplicare”.

Recomandări

Articolul 2 ar trebui reformulat pentru a reflecta misiunea Consiliului astfel cum este prevăzută la articolul 11 alineatul (1) din Legea nr. 121 cu privire la asigurarea egalității. Ar trebui inclusă o referire la prevenirea discriminării, pentru a reflecta denumirea Consiliului.

Articolul 10 ar trebui modificat pentru a se asigura că atât petiționarii, cât și reclamații au posibilitatea de a solicita ca examinarea cauzei să aibă loc în privat.

Limitarea circumstanțelor în care poate avea loc o ședință secretă prevăzută la articolul 10 ar trebui modificată pentru a permite Consiliului o libertate deplină în luarea unei astfel de decizii, astfel încât să se asigure că sunt acoperite toate situațiile în care o astfel de decizie ar fi adecvată, inclusiv aspecte interne din alte domenii de activitate ale Consiliului.

Dispozițiile articolului 10 ar trebui să fie armonizate cu cele ale articolului 63.

Articolul 19 ar trebui modificat pentru a include alte forme de activități specifice îndeplinirii sarcinilor Consiliului, mai degrabă decât să se refere numai la atribuțiile acestuia referitoare la cazuistică. Acesta ar trebui să includă sarcini legate de activitățile de comunicare, cercetare și promovare a bunelor practici. Nu este necesar să fie o listă exhaustivă, ci ar trebui să fie o listă deschisă care să permită Consiliului flexibilitate și libertate de apreciere.

Legea nr. 298 ar trebui să urmeze cadrul stabilit de standardele internaționale în ceea ce privește gruparea și dezvoltarea tuturor dispozițiilor sale în secțiuni denumite aplicare, comunicare, cercetare și promovare.

Dispozițiile secțiunii 1 privind „perfecționarea legislației și schimbarea practicilor în domeniul discriminării”, care se referă la activitatea Consiliului de a face recomandări pentru îmbunătățirea legislației privind egalitatea de tratament, ar trebui să existe în continuare ca o secțiune distinctă.

Articolul 24 ar trebui eliminat, deoarece slăbește impactul potențial al deciziei colective a majorității Consiliului.

Dispozițiile secțiunii 2 privind „sporirea gradului de informare a societății cu privire la fenomenul discriminării” ar trebui modificate pentru a include referiri numai la acele activități ale Consiliului care țin de comunicare.

Dispozițiile secțiunii 3 privind „cooperarea cu societatea civilă, cu alte instituții naționale sau internaționale” ar trebui să fie în continuare o secțiune de sine stătătoare.

Propunerile generale prevăzute în secțiunea 4 ar trebui să fie extinse la sectorul privat.

Secțiunea 4 ar trebui să includă prevederi suplimentare referitoare la procedurile de monitorizare, inclusiv în ceea ce privește sectorul privat.

Articolul 32 litera (b) ar trebui reformulat pentru a face referire nu numai la persoana răspunzătoare pentru fapta discriminatorie, ci și la angajator (atât cel privat, cât și cel public).

Dispozițiile din secțiunea 5 care privesc categoria aplicării ar trebui să fie grupate în secțiunea unică referitoare la activitățile de punere în aplicare ale Consiliului.

3.2 Independența

Este important ca, în măsura în care Legea nr. 121 stabilește limitele în cadrul cărora funcționează Consiliul, Legea nr. 298 să nu creeze obstacole în calea marjei de apreciere referitoare la funcționarea în cadrul acestor limite. Astfel, ar fi utilă folosirea unor liste deschise, cu formulări precum „inclusiv” și „printre altele”, pentru a permite această marjă de apreciere. Aceasta se aplică în special articolelor 7, 14, 15, 19, 21, 25, 31, 32 și 53 din regulament. Din același motiv, ar fi mai bine ca listele de sarcini ale Consiliului de la articolele 21, 25, 31 și 32 din regulament să nu exprime ideea de necesitate, ci pe aceea de posibilitate.

În general, Legea nr. 298 abordează independența într-un mod util. Articolul 20 din regulament afirmă cu claritate independența Consiliului: „Consiliul acționează în condiții de imparțialitate și independență față de alte autorități publice, persoane fizice sau juridice.” Articolul 1 din regulament afirmă că Consiliul este un organ colegial cu statut de persoană juridică de drept public. O structură juridică autonomă este importantă pentru independență.

Rolul prevăzut pentru Parlament în stabilirea bugetului Consiliului este important în ceea ce privește independența. Articolul 3 din regulament prevede că bugetul Consiliului este aprobat de către Parlament și, ulterior, este remis Guvernului pentru a fi inclus în bugetul de stat pentru anul următor. Consiliul format din cinci membri este numit de Parlament, în conformitate cu Legea nr. 121, ceea ce constituie un alt element important pentru independență. De asemenea, este important faptul că se prevede că Președintele este ales prin vot de către membrii Consiliului.

Articolul 11 alineatul (14) din Legea 121 prevede implicarea Parlamentului de asemenea în ceea ce privește regulamentul de activitate al Consiliului, care trebuie să primească aprobarea Parlamentului. Acest lucru pare să fie în conflict cu necesitatea Consiliului de a - și desfășura activitățile de zi cu zi în mod independent. Pentru a menține autonomia operațională a Consiliului, textul acestei dispoziții ar trebui să fie reformulat astfel încât Consiliului să îi fie conferită competența de a elabora propriile norme detaliate de procedură pentru audierea cauzelor, în urma consultării părților interesate relevante, care să nu poată suferi modificări din partea niciunei autorități externe. Legea nr. 298 ar trebui să instituie competența Consiliului în acest sens independent de orice aspecte care intră sub incidența prezentei legi.

Articolul 69 din regulament prevede că recrutarea personalului are loc în condițiile Legii nr. 158. Nu este clar dacă aceasta lasă Consiliului controlul complet al procesului de recrutare, astfel cum implică articolul 7 litera (e) din regulament. Este important ca situația să fie aceasta.

Recomandări

Articolele 7, 14, 15, 19, 21, 25, 31, 32 și 53 ar trebui reformulate pentru a asigura că independența Consiliului atunci când funcționează în limitele stabilite prin Legea nr. 121, nu este obstructivă, folosindu-se formulări precum „inclusiv” și „printre altele”.

Articolele 21, 25, 31 și 32 ar trebui reformulate, înlocuind ideea de necesitate cu aceea de posibilitate.

Pentru a se asigura independența Consiliului, dispoziția de la articolul 11 alineatul (14) din Legea nr. 121 ar trebui modificată astfel încât să confere Consiliului competența de a elabora norme detaliate de procedură pentru audierea și medierea cazurilor de discriminare, iar o dispoziție în acest sens ar trebui inclusă în Legea nr. 298, care să prevadă și consultarea părților interesate relevante.

Articolul 69 ar trebui să clarifice faptul că trimiterea la Legea nr. 158 cu privire la recrutarea de personal nu poate fi interpretată în sensul în care afectează independența Consiliului și controlul său deplin asupra procesului de recrutare.

3.3 Eficacitatea

3.3.1 Aspecte generale

Legea nr. 298 demonstrează o concentrare utilă asupra eficacității prin detaliile oferite cu privire la procedurile interne și prin gama de domenii acoperite. Cu toate acestea, înainte de a examina cele patru categorii specifice de activități pentru un organism de promovare a egalității, apar câteva aspecte generale.

Articolul 3 din regulament se referă în mod util la aprobarea bugetului Consiliului de către Parlament. Articolul 1 din lege stabilește o limită a numărului de personal la 20 de unități. Legea nr. 298 nu face nicio referire la caracterul adecvat al resurselor. De asemenea, aceasta nu oferă nicio orientare Parlamentului în ceea ce privește stabilirea bugetului Consiliului. Ar fi util ca legea să se angajeze să „furnizeze resurse adecvate Consiliului pentru ca acesta să își poată exercita funcțiile la o scară și un standard prin care să asigure impactul și realizarea deplină a potențialului său”.

Cooperarea părților interesate și rețelele naționale și internaționale sunt abordate într-o manieră importantă la articolul 31 literele (a), (b), (c) și (d). Cu toate acestea, nu există nicio dispoziție cu privire la participarea părților interesate la activitatea Consiliului. Ar fi util să se rectifice acest aspect, pentru a asigura un dialog între Consiliu și organizațiile societății civile care activează în domeniul egalității și nediscriminării cu privire la planurile, prioritățile, activitatea și standardele Consiliului. Consiliul ar putea înființa un Comitet consultativ cu scopul: de a primi rapoarte ale Consiliului cu privire la activitatea sa actuală și la planurile de viitor, de a furniza informații utile pentru activitatea și planurile Consiliului, de a oferi consultanță Consiliului pentru dezvoltarea anumitor activități cu privire la strategia și planificarea acestuia, precum și cu privire la abordarea și practicile sale referitoare la implementarea mandatului său și de a furniza asistență în evaluarea activității Consiliului. Comitetul consultativ ar urma să includă reprezentanți din partea organizațiilor societății civile care reprezintă grupuri care se confruntă cu inegalitatea din diferite motive reglementate de Legea nr. 121 cu privire la asigurarea egalității, precum și din reprezentanți ai mediului academic cu expertiză în acest domeniu.

Consiliul are o strategie de dezvoltare și un plan de acțiune. Cu toate acestea, Legea nr. 298 nu face nicio referire la necesitatea Consiliului de a planifica strategic și de a - și evalua propria activitate în mod regulat. Nu există dispoziții cu privire la persoana responsabilă pentru această sarcină sau la modul în care aceasta urmează să fie realizată. O rectificare în această privință s - ar dovedi utilă.

Consiliul lucrează pe baza unei liste deschise de criterii, dintre care o parte sunt menționate. Eficacitatea impune ca accentul să fie pus pe toate aceste criterii în cadrul activității Consiliului. Este nevoie de vizibilitate pentru toate criteriile în cadrul activităților de aplicare, promovare, comunicare și cercetare ale Consiliului. Legea nu face nicio referire la acest aspect. Ar fi utilă o rectificare pentru a asigura că toate criteriile sunt abordate în cadrul activității Consiliului.

Recomandări

Legea nr. 298 ar trebui modificată pentru a oferi orientări Parlamentului în ceea ce privește stabilirea bugetului Consiliului, în special pentru a asigura adecvarea resurselor.

Articolul 1 ar trebui reformulat pentru a include un angajament în sensul „furnizării de resurse adecvate Consiliului pentru ca acesta să își poată exercita funcțiile la o scară și un standard prin care să asigure impactul și realizarea deplină a potențialului său”.

Ar trebui inclusă o dispoziție pentru a asigura instituirea unui Comitet consultativ de către Consiliu, format din reprezentanți ai organizațiilor societății civile din partea unor grupuri care se confruntă cu inegalitatea din diferite motive reglementate de Legea nr. 121 cu privire la asigurarea egalității, precum și din reprezentanți relevanți ai mediului academic, pentru a primi rapoarte cu privire la activitatea Consiliului, a oferi informații și consiliere pentru planurile, prioritățile și activitățile Consiliului, a monitoriza standardele și a asista evaluarea activităților Consiliului.

Legea nr. 298 ar trebui modificată pentru a prevedea responsabilitățile și a indica modalitățile de realizare de către Consiliu a unei strategii de dezvoltare și a unui plan anual de acțiune, precum și de evaluare a acestora. Consiliul ar trebui să își evalueze anual activitatea în funcție de prioritățile și de indicatorii prevăzuți în planul său de strategie. O evaluare independentă ar trebui să fie efectuată în ultimul an al fiecărui plan de strategie pentru a testa relevanța activității Consiliului în contextul în care funcționează și pentru a evalua eficiența, eficacitatea și impactul activității Consiliului pe parcursul perioadei corespunzătoare planului de strategie.

Ar trebui să se prevadă dispoziții prin care să se asigure că toate motivele prevăzute de Legea nr. 121 vor beneficia de vizibilitate în cea mai mare măsură posibilă în ceea ce privește activitățile de aplicare, promovare, comunicare și de cercetare desfășurate de Consiliu.

3.3.2 Promovarea

Categoria de activități a promovării este abordată în diferite locuri în lege. Aceasta trebuie să fie mai clară, cu o secțiune separată privind activitatea de promovare a Consiliului, care să includă:

- articolul 21 litera (b) privind examinarea conformității noii legislații cu Legea nr. 121 cu privire la asigurarea egalității. Ar fi util ca aceasta să se extindă la legislația în vigoare.

- articolul 21 litera (d) privind elaborarea documentelor de politici cu privire la aspectele de discriminare și monitorizarea punerii în aplicare a acestor documente.
- articolul 25 litera (d) privind educarea populației cu privire la asigurarea egalității prin educație realizată în contexte formale și nonformale.
- O referire la articolul 32 litera (a) privind remiterea propunerilor de ordin general către autoritățile publice în urma constatărilor faptelor de discriminare, precum și importanța acestora în stimularea bunelor practici din partea organelor publice.

Nu există nicio referire în lege cu privire la colaborarea sau cooperarea cu sectorul privat, în pofida faptului că Legea nr. 121 cu privire la asigurarea egalității cuprinde reglementări în ceea ce privește sectorul privat. Ar fi util să fie adăugată o dispoziție care să direcționeze Consiliul înspre:

- Oferirea de îndrumare și sprijin cu referire la bunele practici pentru organizațiile publice și private cu scopul prevenirii și combaterii discriminării și asigurării egalității în domeniul muncii, al furnizării de bunuri și servicii și al învățământului.

Nu există nicio referire în lege cu privire la remiterea de avize consultative de către Consiliu cu privire la proiectele de lege, astfel cum prevede articolul 12 din Legea nr. 121 cu privire la asigurarea egalității. Ar fi util să fie adăugată o dispoziție care să direcționeze Consiliul înspre:

- Remiterea de avize consultative cu privire la proiectele de legislație, prin care să se asigure că legislația este în conformitate cu Legea nr. 121 și că este adecvată în ceea ce privește prevenirea discriminării și asigurarea egalității pe motivele reglementate de Legea nr. 121, precum și încurajarea Consiliului să ofere îndrumări și să stabilească standarde pentru autoritățile publice cu privire la modul în care acestea să elaboreze legislația astfel încât să fie nediscriminatorie, să prevină discriminarea și să asigure egalitatea.

Recomandări

Categoria promovării din cadrul activităților Consiliului ar trebui abordată în mod organic într-o secțiune separată, dedicată, care să grupeze dispozițiile, inclusiv articolul 21 literele (b) și (d), articolul 25 litera (d) și articolul 32 litera (d), care sunt dispersate în prezent în lege.

Ar trebui realizată o mai bună coordonare cu Legea nr. 121, prin introducerea unei dispoziții care să reglementeze cooperarea cu sectorul privat. Aceasta ar trebui să se reflecte și în modul de redactare a articolului 32 care, în stadiul actual, se referă doar la autoritățile publice.

Ar trebui introdusă o nouă dispoziție care să fundamenteze activitatea Consiliului de oferire de îndrumare și sprijin privind bunele practici pentru organizațiile din sectorul public și privat.

Ar trebui introdusă o nouă dispoziție pentru a fundamenta activitatea Consiliului de remitere de avize consultative cu privire la proiectele de lege, precum și atribuțiile sale de sprijinire și asigurare că autoritățile publice elaborează legislația în conformitate cu Legea nr. 121.

3.3.3 Cercetarea

Categoria de activități de cercetare este abordată în diferite locuri în lege. Aceasta trebuie să fie mai clară, cu o secțiune separată privind activitatea de cercetare a Consiliului, care să includă:

- articolul 25 litera (e) privind colectarea de informații cu privire la tendințele de discriminare și elaborarea de rapoarte.
- articolul 26 privind efectuarea de studii. Cuvântul „analizează” ar putea fi schimbat cu „poate analiza”, iar la sfârșit ar putea fi adăugată formularea „printre altele”.
- articolul 27 privind pregătirea rapoartelor tematice. Ar putea fi oferite mai multe detalii cu privire la natura unui raport tematic și la modul în care acesta urmează să fie abordat de către autorități. Rapoartele tematice ar trebui să aibă o importanță mai mare decât studiile de cercetare și ar fi util să fie luate în considerare de către Parlament.
- articolele 28 și 29 cu privire la raportul general al Consiliului.

Recomandări

Categoria cercetării din cadrul activităților Consiliului ar trebui abordată în mod organic într - o secțiune separată, dedicată, care să grupeze dispozițiile, inclusiv articolul 25 litera (e) și articolele 26, 27, 28 și 29, care sunt dispersate în prezent în lege.

Articolul 26 ar trebui modificat astfel încât cuvântul „analizează” să fie schimbat cu „poate analiza”, iar la sfârșit ar putea fi adăugată formularea „printre altele”.

Articolul 27 ar putea oferi mai multe detalii cu privire la natura unui raport tematic și la modul în care acesta urmează să fie abordat de către autorități. Acestor rapoarte ar trebui să li se acorde același statut precum raportului general, iar Parlamentul să le trateze în mod similar.

3.3.4 Comunicarea

Categoria de activități de comunicare este abordată în mod adecvat la articolul 25. Aceasta este abordată ulterior la articolul 31 litera (e). Ar fi util ca aceste dispoziții să fie reunite într - o secțiune separată privind comunicarea, împărțită în două subsecțiuni:

- Comunicarea cu societatea, care ar fi util:
 - să includă articolul 25 literele (a) și (b).
 - să includă articolul 31 litera (e).
 - să evidențieze necesitatea ca această activitate de comunicare să aibă impact asupra modului în care societatea valorizează egalitatea, diversitatea și nediscriminarea, precum și toleranța zero față de discriminare menționată la articolul 25 litera (a).
- Comunicarea cu grupurile care se confruntă cu discriminarea, care ar fi util:
 - să includă articolul 25 litera (c).
 - să facă referire la imperativul de a înțelege și a aborda problematica raportării insuficiente a faptelor de discriminare, oricare ar fi motivul discriminării, și de a dezvolta colaborări cu cât mai multe părți interesate pentru a răspunde la aceste preocupări.
 - să îndrepte Consiliul în direcția asigurării unei prezențe locale în afara Chișinăului prin intermediul unor reuniuni deschise regulate de informare în localități din întreaga țară și/sau prin intermediul unor birouri locale.

- să îndrepte Consiliul în direcția dezvoltării de acțiuni de comunicare care să vizeze grupuri specifice care se confruntă cu discriminarea.

Ar fi util să fie adăugat un articol suplimentar general pentru a încuraja Consiliul să dezvolte și să pună în aplicare o strategie specifică de comunicare. O astfel de strategie ar putea fi pregătită în coordonare cu fiecare plan strategic. Acesta ar servi la prioritizarea și la concentrarea activității Consiliului pe ceea ce reprezintă un domeniu crucial, dar foarte larg de activitate. Ar asigura, de asemenea, canale eficiente de comunicare cu grupurile care se confruntă cu inegalitatea și care sunt supuse discriminării, precum și mesaje eficiente în materie de egalitate, diversitate și nediscriminare pentru a promova aceste valori către publicul larg.

Recomandări

Categoria comunicării din cadrul activităților Consiliului ar trebui abordată în mod organic într - o secțiune separată, dedicată, care să grupeze dispozițiile, inclusiv articolul 25 literele (a), (b) și (c) și articolul 31 litera (e), care sunt dispersate în prezent în lege. Această secțiune ar trebui împărțită în două subsecțiuni, una referitoare la comunicarea cu societatea, iar cealaltă referitoare la comunicarea cu grupurile care se confruntă cu discriminarea.

Prima subsecțiune, privind comunicarea cu societatea, ar trebui să se refere la impactul pe care această activitate de comunicare ar putea să - l aibă asupra valorilor sociale ale egalității, diversității și nediscriminării, precum și asupra adoptării unei politici de toleranță zero față de discriminare, astfel cum este denumită în prezent.

Cea de - a doua subsecțiune, dedicată comunicării cu grupurile care se confruntă cu discriminarea, ar trebui să prevadă o prezență locală a Consiliului în afara Chișinăului prin reuniuni deschise regulate de informare sau prin birouri locale, precum și prin acțiuni de comunicare care să vizeze grupurile specifice care se confruntă cu discriminarea.

Ar trebui introdusă o dispoziție generală care să încurajeze Consiliul să dezvolte și să pună în aplicare o strategie specifică de comunicare în același timp cu planul strategic.

3.3.5 Amicus curiae

„Amicus curiae” este un instrument juridic important în lupta împotriva discriminării. Totuși, acesta nu este prevăzut în mod explicit de Legea nr. 298. Ar putea fi utilizat de Consiliu ca instrument în cadrul propriilor sale audieri, prin invitarea unor experți relevanți în domeniile examinate care să ofere consultanță și expertiză în audierea unei cauze. Aceasta ar oferi Consiliului acces la informație, cunoaștere și analiză atât de tip juridic, cât și de altă natură, prin invitarea organizațiilor și a indivizilor să acționeze în calitate de „amicus curiae”. Prin aceasta s - ar recunoaște amploarea și complexitatea misiunii Consiliului și ar permite acestuia o gestionare eficientă în cadrul activității sale de aplicare. Consiliul însuși ar putea solicita să fie invitat în fața instanțelor ca „amicus curiae” în cazuri relevante pentru mandatul său. Aceasta ar permite instanțelor să beneficieze de expertiza referitoare la legislația în domeniul egalității de tratament, care altfel nu ar fi ușor disponibilă. Acest lucru permite Consiliului să urmărească obiectivele sale de aplicare într - un mod care să țină seama de resurse. În acest fel se susține consolidarea capacităților în cadrul sistemului judiciar în materia egalității de tratament.

Recomandări

Ar trebui introdusă o dispoziție suplimentară în Legea nr. 298 pentru a permite Consiliului:

- Să invite organizațiile și persoanele relevante să acționeze în calitate de „amicus curiae” în audierea unei caz de discriminare.
- Să acționeze în calitate de „amicus curiae” în fața instanțelor în cauzele relevante, în cazul în care este invitat.

3.3.6 Aplicarea

Legea nr. 298 face o referire extensivă la categoria de activități de aplicare a Consiliului. Ar fi util ca și aceasta să fie organizată în secțiuni mai coerente.

Articolul 32 din regulament face o referire utilă la monitorizarea cauzelor audiate în care s - au constatat fapte de discriminare, în special la litera (b). Ar fi utile dispoziții suplimentare care să asigure că aceste acțiuni vor avea loc. Ar putea fi introdusă obligația reclamaților cu privire la care s - a constatat că au săvârșit fapte de discriminare de a raporta într - un anumit termen că au implementat recomandările Consiliului sau Consiliul ar putea fi direcționat către a corespunde cu petiționarii, cu persoanele interesate și cu reclamații cu privire la care s - a constatat că au săvârșit fapte de discriminare, în vederea confirmării că recomandările sale au fost implementate, precum și către a efectua inspecții la fața locului în cadrul organizației implicate, pentru a se asigura că recomandările au fost implementate.

Articolul 5 din Legea nr. 121, „Modalitățile de eliminare a discriminării”, face referire la prevenirea, medierea, sancționarea și repararea prejudiciului. Articolul 61 din Legea nr. 298, privind conținutul deciziei Consiliului, se referă numai la „recomandările formulate în vederea asigurării repunerii în drepturi a victimei discriminării și a prevenirii faptelor similare pe viitor”. Ar fi util ca Legea nr. 298 să aducă clarificări cu privire la persoana responsabilă pentru punerea în aplicare a diferitelor modalități prevăzute la articolul 5 din Legea nr. 121 și la măsura în care Consiliul ar putea fi implicat în sancționare și în repararea prejudiciului. Impactul cazuisticii Consiliului în domeniul prevenirii discriminării ar fi mai puternic dacă deciziile sale ar avea caracter obligatoriu și dacă acesta ar putea să aplice sancțiuni și să urmărească repararea prejudiciului în mod eficace, proporțional și cu efect de descurajare.

Articolul 32 litera (a) din regulament prevede că, atunci când se constată o discriminare, Consiliul remite propuneri generale autorităților publice referitoare la prevenirea și combaterea discriminării și schimbarea comportamentului față de persoanele care cad sub incidența legii. Ar fi util ca această dispoziție să fie extinsă pentru a include sectorul privat. Ar fi utilă orientarea Consiliului, în cadrul recomandărilor formulate atunci când se constată o discriminare, în direcția coroborării unor astfel de dispoziții generale cu prevederi mai specifice referitoare la persoana discriminată. Acest lucru este sugerat la articolul 61 din regulament, care prevede recomandări formulate în vederea asigurării repunerii în drepturi și a prevenirii faptelor similare pe viitor. Acest lucru ar putea fi considerat suficient, dar o referire în cadrul articolului 32 litera (a) ar consolida această orientare.

Articolul 55 din regulament conține prevederi utile în legătură cu soluționarea prin mediere a conflictelor apărute în cadrul audierii. Aceasta este o prevedere utilă deoarece se poate ajunge la soluții reciproc acceptabile pentru faptele discriminatorii fără situația conflictuală

implicată de audierea cauzei. Cu toate acestea, ar fi util să se clarifice responsabilitatea Consiliului de a asigura că orice soluție rezultată din mediere îndeplinește cerințele Legii nr. 121. Dispoziția potrivit căreia refuzul părților de a participa la mediere se consemnează în procesul - verbal al ședinței nu este utilă și ar fi mai bine să fie eliminată. Nu ar trebui deduse concluzii din refuzul de participare la mediere, iar procesul - verbal ar trebui să reflecte numai faptul că soluția medierii a fost propusă, iar participanții și - au exercitat dreptul de a o accepta sau respinge, precum și dacă ambele părți au fost sau nu au fost de acord cu această procedură.

Articolul 56 din regulament face referire în mod util la punerea în aplicare a inversării sarcinii probei. Ar fi util să se specifice în mod explicit faptul că elementele de probă *prima facie* privind discriminarea trebuie să fie prezentate în primul rând. Sarcina probei ar trebui transferată la reclamat numai după ce petiționarul a stabilit existența unui tratament mai puțin favorabil. În această etapă, reclamatul trebuie să probeze că acest tratament a avut loc din alte motive decât motivele în temeiul cărora discriminarea este interzisă prin Legea nr. 121.

Recomandări

Categoria activităților de aplicare ale Consiliului ar trebui abordată în mod organic într - o secțiune separată, dedicată, care să grupeze dispozițiile care sunt dispersate în prezent în lege.

Ar trebui introduse dispoziții în legătură cu monitorizarea deciziilor adoptate de Consiliu într - o anumită cauză, prin impunerea în sarcina părții reclamate a unei obligații de raportare într - un anumit termen, prin abilitarea Consiliului să monitorizeze petiționarii sau alte persoane interesate sau prin posibilitatea unor inspecții ale Consiliului la fața locului în cadrul organizației cu privire la care s - au constatat fapte discriminatorii, pentru a asigura că recomandarea făcută a fost pusă în aplicare în mod corect și corespunzător.

Legea nr. 298 ar trebui să aducă clarificări cu privire la persoana responsabilă pentru punerea în aplicare a diferitelor modalități de combatere a discriminării prevăzute la articolul 5 din Legea nr. 121 și la măsura în care Consiliul ar putea fi implicat în „sanționare” și în „repararea prejudiciului” în cadrul deciziilor adoptate în cazurile de discriminare. Aceasta ar trebui să prevadă că deciziile Consiliului în cazurile de discriminare au caracter obligatoriu din punct de vedere juridic și ar trebui să instituie competența Consiliului de a impune sancțiuni, inclusiv sancțiuni financiare eficace, proporționale și cu efect de descurajare în cazurile în care s - au constatat discriminări.

În ceea ce privește conținutul deciziei Consiliului, ar trebui realizată coordonarea articolului 32 litera (a) și articolului 61 din Legea nr. 298.

Legea nr. 298 ar trebui să fie mai bine coordonată cu Legea nr. 121 și să precizeze că orice soluție de mediere oferită de Consiliu ar trebui să îndeplinească cerințele prevăzute de Legea nr. 121.

Articolul 55 ar trebui să clarifice că procesul - verbal al ședinței nu cuprinde nicio referire la refuzul de a se angaja în mediere și că nu vor fi deduse concluzii în urma unui astfel de refuz.

Articolul 56 ar trebui modificat pentru a preciza că elemente de probă *prima facie* privind discriminarea trebuie să fie prezentate în primul rând pentru a avea loc inversarea sarcinii probei.

4. Accesibilitatea

Articolul 53 stabilește șase principii cheie care ar trebui să guverneze examinarea plângerilor. Acest lucru este important. Totuși, ar fi util ca articolul 53 să facă referire la principiul accesibilității și la necesitatea ca procesul și procedurile Consiliului să fie accesibile reclamaților, petiționarilor și persoanelor interesate și să țină seama de diversitatea reclamaților, a petiționarilor și a persoanelor interesate.

Regulamentul stabilește o serie de termene și lasă o marjă redusă de apreciere în cazul în care termenele nu pot fi respectate. În special, articolul 14 litera (c) prevede ca secretariatul să comunice cu cel puțin 7 zile înainte reclamatului și petiționarului data, ora, locul și agenda ședinței de audiere a cauzei lor. Este un termen foarte scurt pentru petiționar și reclamat și ar fi util să se prevadă o anumită flexibilitate în stabilirea unei alte date, dacă aceștia nu sunt disponibili. De asemenea, intervalul de timp pentru răspunsul reclamatului la plângere prevăzut de articolul 14 este foarte scurt (10 zile) și ar fi utile unele dispoziții în vederea flexibilității în cazul în care există un motiv autentic ce poate justifica nerespectarea acestui termen.

Articolul 37 din regulament este important în ceea ce privește sprijinirea accesibilității prin asigurarea posibilității de depunere a plângerilor printr - o varietate de mijloace, inclusiv prin mijloace verbale în cadrul audienței. Ar fi util să fie introdus un articol de sine stătător care să prevadă o procedură prealabilă audierii propusă de Consiliu pentru a sprijini petiționarii să își prezinte cauza în mod eficace. Acesta ar putea include informarea petiționarului cu privire la procedurile de audiere a cauzei și la ceea ce trebuie să prezinte în vederea continuării cauzei. Ar putea fi inclus un sprijin oferit petiționarului pentru a - și organiza cauza într - o manieră precisă și clar argumentată în conformitate cu Legea nr. 121 cu privire la asigurarea egalității. Aceste activități ar trebui realizate de către personalul administrativ, care nu ar trebui să fie implicat în audierea cauzei. În mod similar, ar putea fi furnizate informații adecvate reclamaților.

Articolul 39 din regulament este important deoarece permite oricărui membru al Consiliului să înainteze Consiliului o notă de autosesizare. Acest lucru permite, în esență, cazurile de autosesizare și este important în contextul unor nivele ridicate de nedeclarare a situațiilor de discriminare.

Articolul 59 din regulament prevede o integrare importantă a diferențelor, prin faptul că prevede furnizarea unui interpret în situațiile în care trebuie integrată diversitatea lingvistică. Cu toate acestea, integrarea diversității nu se regăsește mai departe în cadrul regulamentului. Sunt necesare mai multe prevederi în această materie, pentru a se asigura că Consiliul:

- integrează în mod rezonabil persoanele cu dizabilități pentru a asigura accesul acestora la Consiliu.
- integrează în mod rezonabil diferențele de altă natură care ar putea reprezenta bariere în calea accesului persoanelor la Consiliu.
- promovează angajamentul său în acest sens față de petiționari, persoanele interesate și reclamați.
- aplică o procedură pentru a discuta și a răspunde la orice astfel de integrări necesare.

Regulamentul nu include nicio dispoziție prin care Consiliul să fie orientat către organizarea de ședințe în afara Chișinăului pentru a audia și a trata cazurile de discriminare. O rectificare în această privință s - ar dovedi utilă.

Recomandări

Articolul 53 ar trebui modificat și ar trebui inclusă o referire la principiul accesibilității și la necesitatea ca procesul și procedurile Consiliului să fie accesibile reclamaților, petiționarilor și persoanelor interesate, făcându - se ajustări pentru diversitatea acestora în funcție de necesități.

Dispozițiile care stabilesc termene ar trebui să permită o anumită flexibilitate în cazul în care aceste termene nu pot fi respectate din motive obiective sau în cazuri de forță majoră.

Ar trebui prevăzută o procedură prealabilă audierii, pusă în aplicare de către Consiliu, care ar include măsuri pentru a sprijini petiționarii în prezentarea cazului lor, care ar trebui să fie puse în aplicare de către personalul administrativ neimplicat în audierea ulterioară a cauzei.

Ar trebui incluse dispoziții referitoare la furnizarea de informații reclamaților cu privire la procedurile Consiliului.

Articolul 59 ar trebui modificat pentru a include integrarea diversității, care se referă nu numai la diversitatea lingvistică, ci și la alte necesități specifice, inclusiv cele ale persoanelor cu dizabilități și pentru a prevedea introducerea unei proceduri pentru a discuta și a răspunde la orice astfel de integrări necesare.

Ar trebui prevăzută posibilitatea Consiliului de a organiza ședințe și audieri ale cazurilor în afara Chișinăului.

5. Alte aspecte

5.1 Principiul contradictorialității și egalitatea armelor

Consiliul este un organism cvasi - judiciar. Deciziile sale au caracter obligatoriu și executoriu și pot fi contestate în instanța de contencios administrativ (articolul 65). De asemenea, Consiliul este instituit pentru a preveni discriminarea și a asigura egalitatea. Aceasta nu înseamnă însă că Consiliul ar fi într - o cauză de partea petiționarului și, prin urmare, partinitor. Consiliul este obligat să monitorizeze conformitatea cu dispozițiile legale prevăzute de Legea nr. 121. Precum o instanță, acesta îndeplinește funcția menționată în calitate de organism obiectiv și independent care trebuie să constate, în cadrul audierii unei cauze, nu numai existența, ci și eventuala inexistență a discriminării.

Prin urmare, articolul 53 enumeră standarde pentru procedurile Consiliului care includ, printre altele, celeritatea, principiul contradictorialității și dreptul la apărare. Principiul celerității este important pentru evitarea întârzierilor prelungite și a nesoluționării cauzelor. Totuși, articolul 51, prin faptul că stabilește un termen de 15 zile pentru ca membrul raportor să soluționeze plângerea, ar putea submina calitatea activității necesare, în special în cazurile complexe. Ar fi mai bine ca termenul să fie stabilit între 15 și 45 de zile, cu posibilitatea de prelungire dacă este necesar.

Principiul celerității, principiul contradictorialității și dreptul la apărare nu par să fie reflectate în mod corespunzător în cadrul Legii nr. 298. De exemplu, articolul 37 permite expunerea verbală a unei noi plângeri în cursul audierii referitoare la o plângere deja introdusă. Articolul 44 permite petiționarului să completeze plângerea cu date noi înainte de audiere. Deși posibilitatea de a introduce sau completa o plângere în acest mod este laudabilă din motivele

prezentate anterior, nu există nicio dispoziție care să asigure că reclamații au posibilitatea de a solicita o amânare a audierii în scopul de a - și construi mai bine apărarea sau de a prezenta probe diferite sau suplimentare.

Termenul de 10 zile pentru pregătirea „apărării” prevăzut la articolul 57 nu este suficient, având în vedere faptul că formularea pare să se refere numai la momentul în care plângerea a fost „trimisă” Consiliului, mai degrabă decât la momentul în care aceasta a fost „primită”. Ar trebui să fie inclusă o referire la data remiterii plângerii către reclamat, astfel cum prevede articolul 14.

Deși 10 zile par suficiente pentru ca reclamații să își prezinte opinia și probele pentru a dovedi că faptele prezentate de petiționar nu constituie o discriminare, termenul pare a fi prea rigid, neținând seama de situațiile complexe în care ar fi necesar mai mult timp. Acest lucru este valabil în special având în vedere că, în cadrul aceluiași articol, neprezentarea nejustificată a informațiilor solicitate „se sancționează conform legislației în vigoare și este interpretată de Consiliu în defavoarea reclamatului”.

Articolul 57 pare problematic deoarece prevede posibilitatea Consiliului de a sancționa reclamații pentru neîndeplinirea cererii de a prezenta informații. În primul rând, trimiterea generică la sancțiuni fără a se face referire la o legislație identificată și lipsa subsecventă de predictibilitate a oricăror consecințe este problematică și trebuie soluționată.

În al doilea rând, aspectul utilizării de sancțiuni de către Consiliu pentru a consolida aceste drepturi la informare nu pare să fie abordat în mod adecvat, având în vedere că Consiliul este considerat un „agent constatator” care trebuie să remită instanței procesul - verbal cu privire la contravenție și materialele cauzei spre „examinare în fond” (articolul 33) și că Consiliul are datoria de a sesiza organele de urmărire penală în cazul săvârșirii unor fapte discriminatorii ce întrunesc elemente ale unei infracțiuni (articolul 32).

În timp ce articolele 3, 5 și 6 din Convenția europeană a drepturilor omului (CEDO) permit existența unor legi care impun obligații civile de drept comun⁹, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a precizat în mod clar că trebuie acordată atenție în cazul în care este implicată o constrângere directă, cum ar fi riscul unei amenzi în cazul neîndeplinirii obligației de a depune mărturie.¹⁰ Legea nu clarifică (și nici nu exclude *a priori*) dacă procesele - verbale ale ședințelor (lăsând la o parte faptul că decizia este cvasi - judiciară) sunt folosite ca probe în legătură cu o infracțiune, astfel cum prevede articolul 32, sau cu o altă infracțiune care nu are legătură cu discriminarea.¹¹ Formularea ar trebui revizuită pentru a asigura că procesul - verbal al ședinței Consiliului nu poate fi folosit ca probă în afara procedurii desfășurate în fața sa. Acest lucru ar trebui extins în ceea ce privește apelul formulat la instanța de contencios administrativ, cu condiția ca aceasta din urmă să nu poată adopta sancțiuni care ar putea fi considerate ca fiind, în ceea ce privește conținutul, „în materie penală” din perspectiva articolului 6 al CEDO.¹²

⁹ De exemplu: a informa poliția cu privire la identitatea unei persoane (Vasileva c. Danemarcei), a - și declara veniturile autorităților fiscale (Allen c. Regatului Unit) sau a depune mărturie în calitate de martor la un proces (Serves c. Franței).

¹⁰ O'Halloran și Francis c. Regatului Unit.

¹¹ Ar putea exista, de exemplu, acuzații de fraudă sau de natură fiscală în cazul în care probele privind discriminarea colectate de Consiliu prin constrângere ar putea fi relevante sau folosite. În Funke c. Franței, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a clarificat că ar putea avea loc încălcarea articolului 6 chiar și în cazul în care amenda aplicată în afara contextului procedurilor penale constă într - o sumă nesemnificativă.

¹² Conform criteriilor „Engel”, elaborate în Engel și alții c. Țărilor de Jos.

Dispoziția potrivit căreia această neîndeplinire este suficientă pentru a se putea deduce o concluzie în defavoarea reclamatului pare a fi suficientă și conformă în mai mare măsură cu dreptul reclamațiilor de a - și alege strategia de apărare. În cazul în care intenția a fost de a impune persoanelor private și organizațiilor, altele decât reclamatul, o obligație de a furniza probele necesare Consiliului, acest lucru ar trebui să fie clar precizat. Acest fapt ar fi în conformitate cu Recomandarea de politică generală nr. 2 a ECRI.

Articolul 58 permite reprezentarea de către un avocat sau un reprezentant, ceea ce este util. Totuși, în cazul în care există un dezechilibru la nivelul reprezentării părților, Consiliul trebuie să acționeze pentru a asigura că petiționarul sau persoana interesată și reclamatul au o capacitate egală de a - și prezenta cazul. Este necesară asigurarea egalității armelor între reclamat și petiționar. Aceasta s - ar putea realiza printr - un rol proactiv al Consiliului și prin eliminarea obligației petiționarului și a reclamatului de a prezenta argumente juridice dincolo de faptele cauzei. Acest lucru nu are drept scop să submineze imparțialitatea Consiliului, ci îi permite să audieze faptele cauzei și apoi să le exploreze în funcție de necesități, să aplice legea astfel cum este relevant și să ajungă la o constatare.

Potrivit articolului 60, părțile prezintă probe în fața Consiliului până la încheierea audierilor. Modul de redactare a acestui articol este neclar. Nu există nimic altceva în secțiunea 5 privind examinarea plângerilor care să sugereze că există o divulgare completă către reclamat a plângerii, a probatoriului și a altor date conexe acestora.

În sfârșit, articolul 36 prevede că „La ședința de judecare a cauzei contravenționale participă membrul Consiliului care a întocmit procesul - verbal cu privire la contravenție sau un alt membru desemnat de președintele Consiliului”. Referirile la „judecare” și la „contravenție” par să sugereze că dispoziția se referă la proceduri contravenționale care ar putea fi considerate ca fiind în materie penală în sensul articolului 6 al CEDO. Sensul acestei dispoziții nu este clar, deoarece nu specifică scopul unei astfel de prezențe și/sau rolul membrului Consiliului în cursul procedurii. În cazul în care intenția este de a garanta monitorizarea cazurilor cu privire la care Consiliul a luat o decizie, articolul ar trebui formulat în mod diferit și alăturat dispozițiilor a căror introducere în cadrul secțiunii 4 este recomandată anterior.

Recomandări

Articolul 51 ar trebui modificat astfel încât să permită membrului raportor să soluționeze plângerea în termen de 15 până la 45 de zile de la primirea acesteia, precum și să permită o prelungire suplimentară la cerere și dacă aceasta este justificată în mod adecvat.

Ar trebui introdusă o dispoziție care să garanteze că reclamații pot solicita o amânare a audierii cu scopul de a - și construi mai bine apărarea sau de a prezenta probe diferite sau suplimentare în urma introducerii unei plângeri verbale (potrivit articolului 37) sau a completării plângerii deja depuse cu date noi (potrivit articolului 44).

Articolul 36 ar trebui modificat pentru a clarifica scopul în care este prevăzută participarea și/sau rolul Consiliului în cursul procedurii menționate. În cazul în care scopul dispoziției este de a garanta monitorizarea cazurilor cu privire la care Consiliul a luat o decizie, articolul ar trebui formulat în mod diferit și asociat dispozițiilor a căror introducere în cadrul secțiunii 4 este recomandată anterior.

Articolul 57 ar trebui modificat pentru a stabili data notificării plângerii către reclamat ca punct de pornire pentru termenul de 10 de zile pentru pregătirea apărării reclamatului. Dispoziția

privind termenul de 10 zile ar trebui să permită o flexibilitate în funcție de complexitatea situațiilor care ar necesita mai mult timp.

Articolul 57 ar trebui modificat astfel încât să identifice în mod explicit sancțiunile la care face referire.

Articolul 57 coroborat cu articolele 32 și 33 ar trebui să clarifice că nici procesele - verbale ale ședințelor și nici decizia Consiliului nu pot fi folosite ca mijloace de probă în materie penală.

La articolul 57 ar trebui introdusă obligația persoanelor fizice și a organizațiilor de a furniza probele necesare Consiliului.

Articolul 58 ar trebui modificat pentru a asigura posibilitatea Consiliului de a remedia reprezentarea dezechilibrată a părților (petiționar și reclamat). Aceasta s - ar putea realiza printr - un rol proactiv al Consiliului în stabilirea faptelor și aplicarea legii.

5.2 Definiții

Articolul 4 din regulament conține definiții pentru un număr de termeni. Astfel cum sunt formulate în prezent, în versiunea în limba engleză a legii, definițiile petiționarului și reclamatului par să facă referire numai la persoane fizice. Cu toate acestea, Legea nr. 121 afirmă că „subiecți în domeniul discriminării sunt persoanele fizice și juridice din domeniul public și privat”. Ar fi util ca atât Legea nr. 298, cât și Legea nr. 121 să folosească aceeași terminologie adoptată de aceasta din urmă.

Persoana interesată este definită ca fiind o „persoană care se consideră discriminată, sindicat sau asociație obștească care activează în domeniul promovării și protecției drepturilor omului, altă persoană care are un interes legitim în combaterea discriminării și reprezintă o persoană, un grup de persoane sau o comunitate împotriva căreia s - au comis fapte discriminatorii”. Trimiterea la persoana care se consideră discriminată este redundantă, întrucât aceasta ar fi petiționarul. Recunoașterea acestui statut numai pentru sindicatele sau asociațiile obștești care activează în domeniul promovării drepturilor omului pare a fi în contradicție cu standardele Consiliului Europei. Acestea se bazează pe principiile de la Paris, care consideră că părțile interesate sunt „părți terțe, organizații neguvernamentale, asociații ale sindicatelor sau orice alte organizații reprezentative”, indiferent de domeniul lor de operare. Formularea „altă persoană care are un interes legitim în combaterea discriminării și reprezintă o persoană, un grup de persoane sau o comunitate împotriva căreia s - au comis fapte discriminatorii” nu pare să fie în conformitate cu principiile de la Paris. Ar trebui să se facă referire deopotrivă la entitățile juridice și la persoanele fizice.

Statutul de persoană interesată nu ar trebui să fie legat de faptul că persoana respectivă reprezintă victima(ele) unei pretense încălcări. Este necesar să fie introdusă o clarificare în sensul că petiționarul poate să introducă plângerea printr - un intermediar și/sau să aibă un reprezentant. Aceasta evidențiază accesibilitatea Consiliului și ajută la reducerea barierelor care împiedică raportarea incidentelor de discriminare.

Recomandări

Definițiile petiționarului și reclamatului ar trebui să fie coordonate în mai mare măsură cu dispozițiile articolului 3 din Legea nr. 121 și să includă referiri la persoane fizice și juridice din domeniul public și privat.

Definiția persoanei interesate cuprinsă la articolul 4 ar trebui să fie modificată în conformitate cu principiile de la Paris și ar trebui să facă referire la orice organizație reprezentativă, fără nicio limitare în ceea ce privește domeniul său de activitate.

Articolul 4 ar trebui să recunoască statutul de persoane interesate al persoanelor juridice și fizice care au un interes legitim.

Articolul 4 ar trebui să fie coordonat cu articolul 38 și cu articolul 13 din Legea nr. 121. Ar trebui trasată o distincție clară între reprezentantul/intermediarul petiționarului și persoana interesată. Persoanele interesate nu ar trebui să fie obligate să reprezinte petiționarul care, pe de altă parte, ar trebui să poată introduce plângerea printr - un reprezentant la alegere sau printr - un intermediar.

5.3 Dispoziții referitoare la președinte

Articolul 7 din regulament stabilește o gamă largă de funcții ale președintelui. Acest lucru ar putea fi prea oneros sau ar putea distra atenția președintelui de la abordarea priorităților în cadrul punerii în aplicare a planurilor Consiliului. Ar fi utilă o dispoziție prin care președintele să delege funcții altor membri ai Consiliului sau membrilor personalului administrativ. Această posibilitate este deja prevăzută la articolul 11 din regulament, însă numai în ceea ce privește prezidarea ședințelor Consiliului.

Articolul 6 din regulament prevede metodologia de revocare a președintelui. Acest lucru se poate face la cererea a doi membri ai Consiliului, împreună cu un vot favorabil din partea a trei membri ai Consiliului. Astfel, poziția președintelui pare a fi prea vulnerabilă. Ar fi mai bine dacă președintele ar putea fi revocat numai în cazul în care există un consens în cadrul Consiliului. Aceasta ar corespunde prevederilor articolului 23 din regulament referitoare la adoptarea deciziilor cu privire la recomandările de îmbunătățire a Legii nr. 298.

Recomandări

Articolul 7 ar trebui modificat pentru a permite președintelui să delege funcții altor membri ai Consiliului sau personalului administrativ.

Articolul 6 ar trebui modificat pentru a asigura că revocarea președintelui este condiționată de consensul Consiliului.

5.4 Soluționarea amiabilă

Articolul 15 litera (c) din regulament face referire la obligația Consiliului de a contribui la soluționarea amiabilă a conflictului. Referirea la soluționarea amiabilă nu pare adecvată. Dispoziția ar trebui să menționeze, în conformitate cu principiile de la Paris, concilierea sau, în limitele prevăzute de lege, caracterul obligatoriu al deciziilor. De asemenea, ar trebui inclusă o dispoziție care să permită confidențialitatea unei astfel de soluționări.

Recomandări

Articolul 15 litera (c) ar trebui modificat pentru a include o referire la conciliere și, în limitele legii, la caracterul obligatoriu al deciziilor și ar trebui să asigure confidențialitatea unor astfel de soluționări.