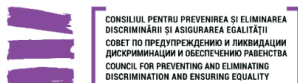


ANALIZA LEGALĂ
A DECIZIILOR
CONSILIULUI PENTRU PREVENIREA
ȘI ELIMINAREA DISCRIMINĂRII
ȘI ASIGURAREA EGALITĂȚII
ȘI
A DECIZIILOR
INSTANȚELOR DE JUDECATĂ
CU PRIVIRE
LA CAZURILE DE DISCRIMINARE
DIN REPUBLICA MOLDOVA



Norwegian Ministry
of Foreign Affairs



Empowered lives.
Resilient nations.

ANALIZA LEGALĂ
A DECIZIILOR
CONSILIULUI PENTRU PREVENIREA
ȘI ELIMINAREA DISCRIMINĂRII
ȘI ASIGURAREA EGALITĂȚII
ȘI
A DECIZIILOR
INSTANȚELOR DE JUDECATĂ
CU PRIVIRE
LA CAZURILE DE DISCRIMINARE
DIN REPUBLICA MOLDOVA

John Wadham *Consultant internațional*
Dumitru Russu *Consultant național*

Noiembrie 2016

Prezenta analiză a fost elaborată ca urmare a unei evaluări independente de către consultanți contractați în cadrul proiectului „Susținerea Instituțiilor Naționale pentru Protecția și Promovarea Drepturilor Omului, conform recomandărilor Comitetelor Convențiilor ONU și Revizuirii Periodice Universale (UPR)”, care este finanțat de către Ministerul Afacerilor Externe al Norvegiei, co-finanțat și implementat de Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD) Moldova și Oficiul Înaltului Comisar ONU pentru Drepturile Omului (OHCHR), în colaborare cu Oficiul Avocatului Poporului și Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității.

Punctele de vedere exprimate în prezenta analiză aparțin autorilor și nu reflectă neapărat viziunile OHCHR, PNUD Moldova, Ministerului Afacerilor Externe al Norvegiei, Oficiul Avocatului Poporului și Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității.

Acest studiu este disponibil în limbile română, rusă și engleză (versiunea originală) pe următoarele pagini web: www.md.one.un.org și www.egalitate.md.

Conținut

Autorii	4
Acronime	5
Sumar Executiv	6
Introducere	9
Capitolul I. Metodologia	10
Capitolul II. Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității (Consiliul Egalității)	13
(1) Chestiuni procedurale	13
(2) Deciziile de fond/substanțiale privind problemele de discriminare	26
(3) Constatări și concluzii	35
Capitolul III. Instanțele de judecată.....	44
(1) Instanțele penale	44
(2) Cazurile de contravenții administrative	44
(3) Instanțele civile.....	45
(4) Curtea Constituțională	50
(5) Constatări și concluzii	55
Chapter IV. Concluzii generale și recomandări	58
(1) Concluzii.....	58
(2) Recomandări	61
Capitolul V. Anexe	65
(1) Criterii de selectare a cazurilor	65
(2) Analiza cazurilor: metodologia	66
(3) Cazuri analizate	68
(4) Ghid de întrebări pentru consultări	70

Autorii

John Wadham – este expert în drepturile omului și avocat. Din 2016 este președintele Mecanismului Național de Prevenire din Regatul Unit al Marii Britanii (organul OPCAT). Anterior, a fost director executiv al INTERIGHTS (Centrul pentru Protecția Juridică a Drepturilor Omului); Consilier General al Comisiei pentru Egalitate și Drepturile Omului; Președinte Adjunct al Comisiei Independente pentru Reclamațiile privind Poliția și Directorul Liberty. John este co-autor al unor publicații a Universității din Oxford, al Ghidurilor Blackstone cu privire la: Legea privind drepturile omului, Legea privind libertatea de informare și Legea privind egalitatea.

Dumitru RUSSU – este avocat pentru drepturile omului care din 2013 promovează în mod activ egalitatea și nediscriminarea în Republica Moldova. În prezent este implicat în diferite proiecte legate de combaterea discriminării și asigurarea egalității, colaborând cu o serie de organizații ale societății civile și organizații internaționale. Dumitru, de asemenea, lucrează asupra cazurilor de litigare strategică și advocacy în scopul îmbunătățirii legislației naționale în domeniu. Anterior a activat în cadrul Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității. Este autorul și co-autorul a mai multor cercetări de specialitate și publicații referitoare la nediscriminare, inclusiv „Studiul și Ghidul cu privire la investigarea crimelor motivate de ură”. El este, de asemenea, formator în domeniul drepturilor omului conducând aproximativ 50 de cursuri de instruire pentru judecători, procurori, personalul instanțelor de judecată, grupuri vulnerabile și studenți universitari.

Acronime

Consiliul Egalității	Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității
CEDO	Convenția Europeană a Drepturilor Omului
CtEDO	Curtea Europeană a Drepturilor Omului
ICCPR	Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice
CERD	Convenția privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială
CEDAW	Convenția privind eliminarea tuturor formelor de discriminare față de femei
CRPD	Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități

Sumar Executiv

Cercetarea pentru prezentul raport a fost realizată în vara anului 2016 și a avut drept scop evaluarea căilor de atac disponibile pentru victimele discriminării din Republica Moldova. În primul rând, a fost efectuată o analiză a unui șir de decizii selectate ale Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității (Consiliului Egalității), inclusiv a tuturor deciziilor acestuia care au fost atacate în instanțele de judecată, precum și a deciziilor instanțelor cu privire la aceste recursuri. Cea de a doua parte a analizei s-a bazat pe natura de fond a deciziilor Consiliului Egalității, chestiuni privind însăși legea discriminării și impactul deciziilor asupra reclamantului. În al treilea rând, acest raport a luat în considerație deciziile emise de către instanțele naționale, curțile de apel, Curtea Supremă de Justiție și Curtea Constituțională, în cazurile în care plângerea privind discriminarea a fost depusă în mod direct într-una dintre aceste instanțe.

Este clar din vasta informație furnizată autorilor că Consiliul Egalității și instanțele naționale sunt parte a unui proces de creare a unui set impresionant de instituții concepute să ofere protecție minorităților și să promoveze egalitatea. Majoritatea persoanelor consultate în cadrul acestui raport au manifestat dedicație pentru a face ca Republica Moldova să fie o societate mai echitabilă și egală. Este regretabil, dar inevitabil, faptul că acest raport a trebuit să se concentreze pe aspectele care necesită îmbunătățiri. Sperăm că ideile și recomandările propuse în acest raport vor fi primite într-un mod pozitiv și pe baza faptului că acestea sunt făcute - întru promovarea unei societăți mai echitabile și cu mai multă egalitate pentru toți.

Dezvoltarea bazei normative de combatere a discriminării în Moldova este foarte pozitivă, în special fiind însoțită de sisteme care prevăd remedii reale și concrete pentru victimele discriminării. De asemenea, autorii salută faptul că oamenii au posibilitatea de a alege calea de atac, fie să depună o plângere la Consiliul Egalității, fie să folosească instanțele de judecată.

Consiliul Egalității înregistrează progrese importante în direcția promovării egalității și eliminării discriminării și a întreprins inițiativa pentru abordarea celor mai controversate probleme din Republica Moldova, atât cu energie cât și creativitate. Consiliul Egalității necesită un suport suplimentar întru eliminarea obstacolelor care nu-i permit să-și desfășoare activitatea, chiar și mai bine decât la momentul actual. Consiliul Egalității a făcut pași impresionanți în perioada sa scurtă de existență pentru a oferi o procedură eficientă de depunere a plângerilor, în mare parte emite decizii foarte bune și și-a dezvoltat capacitatea de a utiliza cazurile sale pentru a crea schimbări sistemice. Legislația și modalitățile administrative de executare a deciziilor

sale, precum și de obținere a despăgubirilor pentru victime sunt problematice, iar contestarea deciziilor în instanțele de judecată au creat probleme suplimentare pentru Consiliul Egalității la realizarea acestor obiective. Datorită creșterii reputației sale și a vizibilității în fața publicului, Consiliul Egalității are nevoie deja de mai multe resurse pentru a evita creșterea întârzierilor în soluționarea cauzelor, de asemenea, remunerarea personalului și a membrilor trebuie să fie majorată.

Consiliul Egalității la fel a întreprins unele măsuri de îmbunătățire a practicilor și a impactului acestora, inclusiv recomandări pentru revizuirea legislației și procedurilor evidențiate de cazurile lui, inițiind cazuri în care existau aspecte sistemice de discriminare clare, decizii mai bine structurate, o mai bună respectare a drepturilor omului și standardelor internaționale de egalitate și rezistând tentației de a încerca să se ocupe de numeroasele plângeri de la oameni care au fost maltratați, dar dovezile de discriminare nu sunt atât de clare. Consiliul Egalității trebuie să continue să ia măsuri în această direcție și există și alte măsuri pe care le-ar putea întreprinde, inclusiv asigurarea unei clarități mai mari a caracterului discriminării pe care o stabilește în deciziile sale, o abordare și mai pro-activă în colectarea probelor, luând inițiativa de a avea mai multe cazuri acolo unde există în mod evident probleme de discriminare sistemică în Republica Moldova, și, în final, un accent mai mare de pus în bazarea deciziilor pe dovezi.

Instanțele de judecată sunt puțin în urmă în ceea ce privește contribuția lor la egalitate, dar există mulți judecători care lucrează din greu pentru a aduce schimbarea. În plus, sunt unele decizii importante atât ale Curții Constituționale cât și ale Curții Supreme de Justiție care au stabilit noi standarde și au menținut abordarea internațională față de egalitate. Mai rămâne mult de lucru, dar direcția pare a fi cea corectă. Cu toate acestea, instanțele judecătorești naționale reprezintă o componentă importantă a mecanismului național de combatere a discriminării în Republica Moldova. Victimele presupusei discriminări pot, de asemenea, să se plângă direct în instanțele de judecată pentru hotărâri care constată dacă un act a fost discriminatoriu și pot solicita despăgubiri pentru daune morale și materiale. Hotărârile emise de instanțele de judecată cu privire la cazurile de discriminare au fost criticate de către multe dintre părțile interesate care au fost consultate în cadrul acestui raport, din cauza că acestea nu urmează legea națională, principiul juridic internațional privind egalitatea și nici nu fac evaluări corespunzătoare a probelor. Cu părere de rău, autorii prezentului raport au descoperit dovezi cu privire la fiecare din aceste probleme.

Cu toate acestea, mulți judecători, inclusiv cei consultați în cadrul acestui proiect, sunt interesați în mod clar să se asigure că standardele de drept intern

și internațional privind egalitatea au fost respectate în mod corespunzător și interpretate atunci când cazurile de discriminare au fost adjuocate. Instanțele de judecată nu par să realizeze un echilibru corect între dreptul la libertatea religiei, libertatea de exprimare și egalitate. Aceste libertăți nu sunt numai decât superioare revendicărilor de egalitate și echilibrul atent creat, de exemplu, de Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CtEDO) se pare că nu a pătruns în instanțele judecătorești naționale. În mod similar, abordarea cerinței privind inversarea sarcinii probei asupra respondenților pentru a dovedi că nu a existat nici-un caz de discriminare se pare că nu întotdeauna este înțeleasă de către instanțele de judecată.

Poate că cea mai mare problemă este numărul relativ mic al victimelor care au ales să folosească instanțele și nu Consiliul Egalității, în special, având în vedere faptul că compensațiile sunt disponibile doar prin acesta din urmă. Motivele pentru aceasta, probabil, sunt: necunoașterea și teama de a urma procedurile judiciare (inclusiv teama de costuri), termenul limită relativ scurt pentru inițierea procedurilor, conștientizarea redusă a disponibilității acestui remediu nu doar printre victime, ci și în rândul avocaților, precum și problema reală a accesului la avocați în cunoștință de cauză și imposibilitatea de a-i plăti.

Analiza dată este divizată în cinci capitole. Capitolul I stabilește metodologia utilizată în cercetare, care stă la baza prezentului raport. Capitolul II analizează activitatea Consiliului Egalității și este împărțit în trei secțiuni: (1) Procedura; (2) Deciziile de fond cu privire la discriminare; și (3) Constatări și concluzii. Capitolul III analizează activitatea instanțelor naționale și este împărțit în cinci secțiuni: (1) instanțele penale; (2) contravenții administrative; (3) Instanțele civile (inclusiv Curtea Supremă de Justiție); (4) Curtea Constituțională; și (5) Constatări și concluzii. Capitolul IV prezintă concluziile generale ale cercetării și după care urmează o listă de recomandări. Capitolul V conține anexele privind: (1) Criteriile de selectare a cazurilor; (2) Analiza cazurilor: metodologia; (3) Revizuirea cazurilor; și (4) Ghidul de întrebări pentru consultări.

Introducere

Legea nr. 121 cu privire la asigurarea egalității a fost adoptată de către Parlamentul Republicii Moldova la 25 mai 2012 și a intrat în vigoare la data de 1 ianuarie 2013. Legea nr. 298 cu privire la activitatea Consiliului pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității (Consiliul Egalității) a fost adoptată de către Parlamentul Republicii Moldova la 21 decembrie 2012 și, de asemenea, a intrat în vigoare la data de 1 ianuarie 2013. De la adoptarea sa, Legea nr.121 a fost supusă unor discuții periodice între profesioniști și partenerii de dezvoltare. Recent, a fost efectuată o evaluare legală specifică privind conformarea legislației naționale, inclusiv a Legii nr. 121, cu standardele și practicile internaționale și regionale cu privire la nediscriminare. Această analiză, precum și alte analize elaborate de către societatea civilă, au propus recomandări specifice pentru modificarea Legii nr. 121.

Implementarea Legii nr. 298 cu privire la activitatea Consiliului Egalității a ridicat, de asemenea, întrebări serioase în rândul profesioniștilor, precum și în cadrul Consiliului Egalității în sine. O analiză specifică a Legii nr. 298 din punct de vedere al compatibilității cu standardele internaționale este în proces de efectuare de către Consiliul Europei în Republica Moldova.

Există multe alte rapoarte care compară și analizează legislația Republicii Moldova, inclusiv Legea nr. 121 cu privire la asigurarea egalității, cu standardele europene în domeniul egalității și nediscriminării. Menționăm aici doar două din cele mai recente rapoarte: (i) Centrul de Resurse Juridice din Moldova¹ și (ii) De la Vorbe la Fapte elaborat de către Equal Rights Trust și Promolex², care au fost foarte utile autorilor în timpul întocmirii prezentului raport. Totuși, rămâne necesitatea de a efectua o analiză legală comprehensivă a deciziilor Consiliului Egalității pe fond și de procedură, precum și a deciziilor emise de instanțele de judecată cu privire la cazurile de discriminare. Scopul acestei analize constă în identificarea lacunelor existente din punct de vedere juridic pentru elaborarea recomandărilor de îmbunătățire și armonizare în continuare a mecanismului național privind combaterea discriminării în Republica Moldova.

¹ Centrul de Resurse Juridice din Moldova, Pavel Grecu, Nadejda Hriptievski, Iustina Ionescu, ș.a. „Analiza compatibilității legislației Republicii Moldova cu standardele europene în domeniul egalității și nediscriminării”, Chișinău, iulie 2015, disponibil la: <http://crjm.org/wp-content/uploads/2015/07/CRJM-Studiu-Compat-legislatie-MD-EU-2015-07.pdf>

² Equal Rights Trust, Asociația Promo-LEX, „De la vorbe la fapte. Combaterea discriminării și Inegalitatea în Moldova. Raport de țară Seria: 7”, Londra iunie 2016, disponibil aici: <http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/De%20la%20vorbe.pdf>

Capitolul I. Metodologia³

Această analiză se propune a fi una comprehensivă și examinează detaliat următoarele două seturi de decizii:

1. Deciziile emise de Consiliul Egalității: O analiză a unui număr selectat de decizii strategice ale Consiliului Egalității, inclusiv deciziile care au fost atacate în instanțele de judecată și deciziile instanțelor ca urmare a acestor provocări, decizii ce au atras publicitate negativă sau care fac obiectul unor litigii internaționale etc.⁴ Analiza deciziilor contestate a luat în considerare ambele aspecte ale legalității actelor administrative publice, din punct de vedere al respectării procedurilor interne ale Consiliului Egalității, precum și a competenței sale juridice. Cea de a doua parte a analizei s-a bazat pe natura de fond a deciziilor, problemele legislației privind discriminarea în sine și impactul asupra reclamantului. Analiza acestor decizii ia în considerare atât aspectele pozitive, cât și cele negative ale acestora, precum și problemele lor de fond și cele de procedură. Raportul încearcă să identifice provocările cu care se confruntă Consiliul Egalității și să ofere recomandări concrete.

2. Deciziile instanțelor de judecată cu privire la cazurile de discriminare: O analiză a jurisprudenței naționale, aferente Legii nr. 121 a fost selectată să ilustreze acest mecanism național destinat combaterii discriminării. Această secțiune cuprinde două grupe de decizii emise de către instanțele judecătorești, în primul rând, una legată de deciziile instanțelor în procesul de contestare a deciziilor Consiliului Egalității (vezi mai sus), iar a doua grupă legată de deciziile instanțelor naționale, curți de apel, Curtea Supremă de Justiție și Curtea Constituțională, în cazurile în care plângerea privind discriminarea a fost depusă direct în instanță. Au fost elaborate recomandări în ceea ce privește consolidarea sinergiei dintre Consiliul Egalității și instanțele de judecată, precum și în vederea asigurării unei protecții juridice mai bune a victimelor discriminării, indiferent de remediul ales.

În ceea ce privește cele două seturi de cazuri, o metodologie specifică și definită a fost elaborată pentru a acorda asistență în cadrul acestei analize⁵. Acest raport nu se referă la conținutul Legii nr. 121 sau al Legii nr. 298 sau, în ce măsura acestea corespund obligațiilor internaționale ale Republicii Moldova sau a principiilor internaționale privind legislația de egalitate, cu excepția cazului în care este direct relevant pentru una dintre deciziile

³ Mai multe detalii privind criteriile generale de selectare a cazurilor este anexat la prezentul raport.

⁴ Pentru mai multe detalii cu privire la criteriile de selecție vezi anexele.

⁵ Pentru mai multe detalii, vezi anexa privind metodologia.

selectate pentru analiză⁶. Există alte materiale disponibile care se ocupă de aceste probleme, inclusiv, rapoartele elaborate de către OSCE⁷ și Consiliul Europei⁸.

Procesul de elaborare a raportului a inclus un set de reuniuni, unde autorii au consultat un număr de părți interesate, care au fost dispuse să contribuie cu punctul lor de vedere cu privire la eficiența mecanismului național de combatere a discriminării.

În acest context, informațiile relevante au fost furnizate de către:

Nr.	Părțile interesate	Participanți	Focus grup / interviul semi-structurat	Nr. de participanți	Data
1.	Consiliul egalității	Personalul	Focus grup	3	16.06.2016
		Membrii	Interviu semi - structurat	1	16.06.2016
			Interviu prin Skype/telefon	2	07.06.2016 16.06.2016
2.	Curtea Constituțională	Personalul	Focus grup	2	17.06.2016
3.	Curtea Supremă de Justiție	Vice Președintele Colegiului Penal Secretarul General	Focus grup	2	17.06.2016
4.	Instanțele de fond și de nivel doi	Judecătorii de la Judecătoria Buiucani și Curtea de Apel	Focus grup	4	17.06.2016

⁶ De asemenea, raportul nu analizează detaliat aspectele legate de capacitate juridică pentru persoanele cu dizabilități de sănătate mintală, cu excepția referințelor la unul din cazurile discutate mai detaliat în cele ce urmează, problemele de înregistrare pentru grupurile religioase în Republica Moldova sau în special problemele pentru cei care locuiesc în Transnistria.

⁷ Aviz cu privire la proiectul de lege revizuit privind prevenirea și combaterea discriminării în Republica Moldova www.legislationline.org/documents/id/16676

⁸ Ivana Roagna și Nevena Petrusic, „Evaluarea Legii cu privire la asigurarea egalității în Republica Moldova, în conformitate cu standardele Consiliului Europei privind lupta împotriva discriminării”, Consiliul Europei, februarie 2016.

Nr.	Părțile interesate	Participanți	Focus grup / interviul semi-structurat	Nr. de participanți	Data
5.	Comisia parlamentară pentru drepturile omului și relații interetnice	Personalul	Interviu semi - structurat	1	17.06.2016
6.	Întâlnirea cu personalul oficiului Avocatului Poporului	Personalul	Focus grup	5	17.06.2016
7.	Avocați pentru drepturile omului, care au litigat cazuri bazate pe discriminare		Focus grup	4	17.06.2016
			Interviu prin Skype/telefon	4	07.06.2016 08.06.2016 23.06.2016 23.06.2016
8.	Societatea civilă (ONG-le)		Focus grup	2	17.06.2016
			Interviu prin Skype/telefon	3	18.06.2016 24.06.2016 24.06.2016

Din informația comprehensivă acumulată de către autori, este evident faptul că Consiliul Egalității și instanțele naționale de judecată reflectă un proces de creare a unui set impresionant de instituții destinate pentru oferirea protecției minorităților și promovarea egalității. Majoritatea persoanelor consultate pentru acest raport s-au dedicat pentru a face Republica Moldova o societate mai corectă și echitabilă și au asumat angajamentul să asigure faptul că Legea nr. 121 și alte legi care promovează egalitatea sunt utilizate în mod corespunzător și în totalitate. Este regretabil, dar inevitabil faptul că acest raport s-a concentrat asupra minorității de probleme care pot fi îmbunătățite, dar sperăm că ideile și recomandările propuse vor fi primite într-un mod pozitiv și pe baza faptului că acestea sunt făcute pentru același motiv - o societate mai echitabilă și mai corectă pentru toți.

Capitolul II. Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității (Consiliul Egalității)

(1) Chestiuni procedurale

În general, autorii au constatat că procesul și procedurile Consiliului Egalității sunt construite în mod corespunzător și urmate în mod rațional. Spre exemplu, cu toate că procedurile și procesele Consiliului Egalității au fost criticate de către instanțele de judecată în alte cazuri, inclusiv Curtea Supremă, Curtea a comentat, de asemenea, favorabil aceste proceduri:

„În conformitate cu materialul de probațiune anexat la dosarul cauzei, s-a stabilit cu certitudine că Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității a oferit posibilitatea reală tuturor părților implicate să prezinte date, informații și documente referitoare la confirmarea sau informarea acțiunilor discriminatorii și comportamentelor invocate în cererea petiționarului Natalia Bodiul, iar apoi a votat cu votul majorității adoptarea deciziei motivate pentru cazul dat.

S-a stabilit că cererea de discriminare a fost examinată de către Consiliu, respectând principiul transparenței în cadrul procedurii, celeritatea și procedura contradictorie.”⁹

Există, totuși, niște pași mici, care ar putea fi întreprinși în vederea îmbunătățirii procedurilor și proceselor.

Autorii consideră că ar trebui să fie revizuită cerința privind deciziile Consiliului Egalității care urmează să fie luate de către toți membrii acestei instituții, în pofida faptului că unii dintre aceștia nu vor putea fi prezenți la audieri și nu au auzit despre dovezile prezentate¹⁰. Cu toate că o notă detaliată a ședinței este păstrată de către personal și oferită membrilor absenți care pot de asemenea asculta ulterior înregistrarea audierii, acest aranjament nu este în mod necesar cea mai bună practică. Dacă deciziile Consiliului Egalității sunt privite ca autoritare ca și cele ale instanțelor de judecată, doar membrii prezenți la ședință și care au auzit și văzut dovezile și au urmărit conduita martorilor și reacțiile acestora la întrebări (și sunt respectiv apti să evalueze credibilitatea acestora) urmează să ia deciziile în aceste cauze. Evident că

⁹ Curtea Supremă de Justiție, cauza nr. 3ra-848/15, Decizia din data de 30 septembrie 2015, în ceea ce privește decizia nr. 28/13 a Consiliului Egalității.

¹⁰ Vezi cazul nr. 271/15 S.S. c. Inspectoratul de Poliție din Bender și Inspectoratul General de Poliție, hotărâre din 01 septembrie 2015, disponibil aici: http://egalitate.md/media/files/files/decizie_271_2015_depersoanalizat_5017021.pdf

această schimbare ar fi posibilă doar în cazul în care legea este modificată pentru a permite luarea deciziilor, să zicem, de către trei membri ai Consiliului Egalității, mai degrabă decât de către toți membrii.

Au existat îngrijorări exprimate de părțile interesate privind faptul că Consiliul Egalității nu a activat suficient de strâns cu Ombudsmanul pentru drepturile omului și multe ar putea fi obținute prin sinergia puterilor și strategiei. De fapt, Consiliul Egalității și Ombudsmanul pentru Drepturile Omului fac trimiteri unul la celălalt și colaborează cu privire la cazurile de egalitate în alte modalități. Totuși, Ombudsmanul nu pare să acorde prioritate aspectelor legate de egalitate, deși acest lucru, probabil, nu este nici-o surpriză, având în vedere existența Consiliului Egalității și, de fapt, o serie de probleme semnificative privind egalitatea au fost preluate de către Ombudsman. Cu toate acestea, lipsa atribuției Consiliului Egalității de emitere a trimitărilor la Curtea Constituțională sugerează faptul că o strânsă legătură ar fi productivă, mai ales în lumina naturii progresive a unor decizii ale Curții Constituționale. În al doilea rând, lipsa unei competențe a Ombudsmanului de emitere a deciziilor cu privire la plângerile privind discriminarea ar putea sugera legături mai strânse care ar putea ajuta ambele organizații să promoveze egalitatea în Republica Moldova.

(a) Calitatea scrierii deciziilor/hotărârilor: instanțele de judecată și Consiliul Egalității

După analiza un număr impunător de decizii ale Consiliului Egalității (și ale instanțelor de judecată), autorii consideră ca aceste decizii ar putea fi mai accesibile și mai puțin legaliste și birocratice și ar putea reduce percepția că în unele cazuri, rapoartele privind deciziile sunt supra-încărcate de detalii.¹¹ Cu toate acestea, trebuie remarcat faptul că deciziile mai recente ale Consiliului Egalității sunt mult mai ușor de citit și mult mai bine structurate.¹²

Hotărârile și deciziile sunt una din modalitățile cheie în care un organ cvasi-judiciar sau judiciar poate promova activitatea sa, explică ceea ce face și asigură faptul că oamenii înțeleg natura deciziilor și de ce acestea au fost luate. Nimeni nu se poate aștepta la faptul că mass-media sau alte părți interesate cheie (sau chiar părțile însuși) să citească întreaga hotărâre, astfel încât ar trebui elaborat un rezumat de două sau trei paragrafe al circumstanțelor, deciziile și motivele care ar trebui elaborate și plasate în

¹¹ Vezi cauza nr. 001/2013, Ruslan Saachian c. Vladimir Maiduc și Dorin Recean, hotărârea din 17 octombrie 2013, disponibilă aici: http://egalitate.md/media/files/files/2013_10_17_decizia_cauza_001_13_r_saachian_finala_7203726.pdf

¹² Cf. cu decizia din 09 decembrie 2014, cauza 157/2014, M.M. c. SRL „Remta-Transport-Privat” și V.L., disponibile aici: http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie_157_14_depersonalizat_6487263.pdf

partea de sus a primei pagini a fiecărei hotărâri. Furnizarea unui astfel de rezumat va facilita înțelegerea și raportarea cazului și va face mai puțin probabilă proliferarea rezumatelor greșite de către alte persoane. În cazul de necesitate poate fi adăugat o declinare de răspundere/disclaimer ca o notă de subsol la rezumat, evitând orice interpretare precum că acest rezumat constituie o parte a deciziei oficiale.

(b) Abordarea pro-activă la colectarea probelor

Consiliul Egalității a întreprins pași importanți întru elaborarea abordării proactive față de colectarea probelor și a informațiilor. Spre exemplu, în cazul nr. 47/14, Consiliului Egalității stipulează:

„un grup de lucru al Consiliului a efectuat o vizită de urgență la secția nr. 8 a Spitalului de Psihiatrie din orașul Codru la cererea petiționarului, care a pretins victimizarea ca urmare a plângerii depuse la Consiliu. Echipa de investigare a elaborat un raport de anchetă cu privire la rezultatele și observațiile făcute în timpul anchetei pe teren (pagina 21 din dosar).”

În cauza 052/14, cu privire la discriminarea pe motiv de dizabilitate (privind persoanele cu probleme de sănătate mintală) în legătură cu acordarea asistenței juridice de către avocații desemnați de către Oficiile Teritoriale din mun. Bălți și mun. Chișinău ale Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat:

„Consiliul a îndreptat o delegație spre Judecătoria or. Orhei în scopul studierii dosarelor la care s-a solicitat acces. Grupul de lucru a studiat 10 cauze penale, la examinarea cărora a fost acordată asistență juridică garantată de stat de către avocați, grupul de investigații a mers la Judecătoria din municipiul Bălți, unde a analizat 4 dosare civile și 89 de dosare penale, în care statul garantează servicii de asistență juridică și care au fost furnizate de către avocați”

În ambele cazuri, cu toate acestea, ancheta a întâmpinat dificultăți, Judecătoria din sectorul Centru din mun. Chișinău și Spitalul de Psihiatrie au încercat să prevină accesul în instituțiile lor și Consiliului Egalității i-a fost îngăduit dreptul de efectuare a investigațiilor.

(c) Puterea de inițiere a investigațiilor

Consiliul Egalității are o putere importantă de inițiere a cauze din oficiu¹³, pe care a folosit-o de mai multe ori.

„În primul caz, care a fost lansat din proprie inițiativă [a fost] după plângerile repetate cu privire la lipsa accesului în clădiri, CPPEDAE [Consiliul Egalității] a efectuat analiza legislației în domeniu, notificând autoritățile responsabile despre asigurarea accesibilității în clădirile și construcțiile, fără a face referire la orice clădire specială. CPPEDAE a concluzionat că, deși legislația este suficient de comprehensivă în ceea ce privește accesibilitatea, totuși punerea în aplicare practică a acestor prevederi este eronată.”¹⁴

Totuși, instanțele de judecată nu sunt la fel de deschise față de plângerile din partea unor grupuri de presupuse victime ale discriminării:

„... se pare că sindicatele și asociațiile pot depune cereri de chemare în judecată doar în numele unor persoane concrete. Această concluzie se bazează pe Art. 18 alin. (2) al Legii 121, conform căruia „Acțiuni în instanța de judecată pentru protecția persoanelor ce se consideră a fi victime ale discriminării pot înainta și sindicatele sau asociațiile obștești din domeniul promovării și protecției drepturilor omului.”. Codul de procedură civilă de asemenea nu prevede posibilitatea depunerii cererii de chemare în judecată de către asociații în nume propriu fără un mandat de la victime individuale / actio popularis.”¹⁵

(d) Rolul Consiliului Egalității în „scuturarea copacului/Shaking the tree”

Ca răspuns la criticile prezentate către autori privind faptul că uneori Consiliul Egalității că acționează depășind atribuțiile sale sau luând decizii pentru asistența persoanelor care au fost tratate necorespunzător, însă care nu sunt supuse discriminării, s-a sugerat că problemele de inegalitate și discriminare în Republica Moldova sunt atât de profund înrădăcinate și răspândite încât Consiliul Egalității trebuie să acționeze ca un catalizator - pentru a „scutura

¹³ Legea cu privire la asigurarea egalității nr. 121 (adoptată la 25 mai 2012, în vigoare din 01 ianuarie 2013), Articolul 13 (1).

¹⁴ Cazul 160/14, decizia din data de 11 decembrie 2014, împotriva Ministerului Dezvoltării Regionale și Construcțiilor, Inspecția de Stat în Construcții și Direcția Generală Arhitectură, Urbanism și Relațiile Funciare, disponibil aici: http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie_160__depersonalizat_9525096.pdf

¹⁵ LRCM „Analiza compatibilității legislației din Republica Moldova”, pagina 41.

copacul” pentru a iniția schimbări sistemice. Într-o anumită măsură, o astfel de abordare, în caz dacă nu se află în competența Consiliului Egalității, reprezintă o negare a statului de drept - dar este ușor să vedem de ce este aleasă o astfel de abordare. Având în vedere crearea recentă a Legii nr. 121 și a Consiliul Egalității în sine, nu este întotdeauna clar modul exact în care o anumită prevedere va fi interpretată de către instanțele de judecată. Prezentul raport stabilește o serie de exemple de acțiuni sensibile întreprinse de către Consiliul Egalității care nu au fost considerate favorabile de către instanțele de judecată, dar care, la rândul său, ilustrează motivul de ce împuternicirile Consiliului Egalității trebuie să fie consolidate. Spre exemplu, eșecul aparent îngrozitor al avocaților de acționare în mod corespunzător în numele clienților deținuți în instituțiile psihiatrice era necesar de evidențiat și, indiferent de faptul dacă Consiliul Egalității a acționat sau nu depășind domeniul său de competență, este, probabil, mai puțin important decât fondul problemelor abordate.¹⁶

„... înainte de a lua o poziție în instanță ca voce a clientului său, avocatul trebuie să dea dovadă de o diligență profesională sporită și să vorbească sau să încerce să vorbească cu beneficiarul înainte de proces, să stabilească în baza convingerii proprii și nu a presupunerilor sau prejudecăților dacă persoana poate discerne consecințele acțiunilor sale, să studieze materialele dosarului în complex, asigurând prezentarea și a altor probe decât concluzia instituției psihiatrice, cu alte cuvinte să aibă o atitudine similară cu cea din situațiile în care reprezintă alți clienți. Mai mult, avocații ar trebui să fie chiar mai activi în raport cu persoanele cu dizabilități mintale având în vedere starea lor de extremă vulnerabilitate. Avocatul este obligat să reprezinte persoana în fața instanței de judecată asigurând întreg volumul de garanții procesuale ce decurg din legislația națională și standardele internaționale.”¹⁷

Pentru viitor, o abordare care să acorde prioritate lucrului cu privire la cazurile sistemice sau strategice, sau să ajute la crearea acestor cazuri, folosind atribuțiile mai largi ale Consiliului Egalității va fi salutăta de către autori. Exemplele necesității acestor acțiuni pot include contestarea practicilor discriminatorii, astfel eșecul de a avea grijă în mod corespunzător de cei din instituții sau de a aborda faptul că copiii romi nu beneficiază de o educație corespunzătoare sau că femeile supuse violenței în familie primesc asistență inadecvată din partea autorităților de poliție sau de urmărire penală.

¹⁶ Vezi cauza 52/14, decizia din data de 29 aprilie 2014, ex-officio împotriva avocaților numiți de către Oficiile Teritoriale din mun. Bălți și mun. Chișinău ale Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat, disponibile aici: http://egalitate.md/media/files/files/decizie_cauza_nr_052_14_depersonalizat_8852286.pdf

¹⁷ Vezi LRCM „Analiza compatibilității legislației Republicii Moldova”, pagina 143.

(f) Situațiile precedente ne-respectate

Au existat unele critici din partea unor ONG-uri din Republica Moldova, că puținele decizii luate în trecut pe baza unei anumite abordări acum nu mai sunt urmărite.¹⁸ De fapt, în cazul menționat în nota de subsol precedentă, Consiliul Egalității a găsit un motiv suplimentar de discriminare (reședința). Cu toate că nici-o regulă strictă precedentă nu poate fi aplicată față de un organ cvasi-judiciar precum Consiliul Egalității, unii ar putea crede că, dacă o abordare de tip „soluționat” nu mai trebuie urmată, acest lucru ar trebui să facă obiectul unui fel de proces de consultare sau de cel puțin o declarație publică. În cazul în care, după cum este menționat în acest raport, unele decizii precedente nu au fost suficient de logice, structurate după lege sau nu au fost bazate pe dovezi după cum ar fi putut fi, această critică nu poate fi justificată.

(g) Întârzieri în luarea deciziilor și termenul limită de 90 zile pentru soluționarea plângerilor de către Consiliul Egalității

Întârzieri în soluționarea plângerilor privind discriminarea nu sunt acceptabile și resurse suficiente trebuie să fie acordate Consiliului Egalității pentru a evita acest lucru. Orice întârziere care depășește termenul de 90 zile poate fi folosită ca argument pentru anularea deciziei de către oricare dintre părțile în cauză. Chiar dacă 95 % din decizii sunt luate în timp de 90 zile, practica arată că deciziile deseori nu sunt expediate victimelor cu o întârziere adițională de 30 zile. Întârzierile Consiliul Egalității pentru finalizarea cazurilor, de asemenea, creează alte probleme în cazul în care victima dorește în continuare să depună o „plângere” în instanță din cauza termenului de un an pentru emiterea procedurilor. Acest lucru este problematic mai ales în cazul în care o cerere a Consiliului de Egalitate nu este de succes sau este ulterior anulată în instanță ca urmare a unei acțiuni de contestare din partea pârâtului.

(g) Conflictele de interese pentru membrii Consiliului Egalității

O serie de părți interesate consultate înainte de pregătirea acestui raport și-au exprimat îngrijorarea cu privire la posibilitatea unui conflict de interese pentru unii membri ai Consiliului Egalității.

Cazurile 002/13 și 052/14 se referă la probleme de discriminare a rezidenților instituțiilor psihiatrice de către avocați, atunci când avocații ofereau asistență juridică garantată de stat persoanelor rezidente. Un membru al Consiliului

¹⁸ Vezi cauza 254/15, care pare a fi un exemplu al acestei schimbări de abordare, decizia din data de 04 septembrie 2015, P.N. c. Direcția pentru Asistență Socială și Protecția Familiei Ialoveni, disponibil aici: http://www.egalitate.md/media/files/files/14-decizie_254_2015_de_modificare_depersoanalizat_7779367_eng_1226484.pdf

Egalității a inițiat cazuri din oficiu și în baza informațiilor obținute în perioada când activa de asemenea în calitate de Ombudsman pentru instituțiile psihiatrice.

În mod normal, pentru ca să existe un conflict de interese, este necesar să existe un interes personal care intră în conflict (sau ar putea intra în conflict), cu responsabilitățile impuse ca urmare a unei funcții oficiale. În cazurile discutate, ambele poziții impun sarcini legate de protecția rezidenților instituțiilor psihiatrice și nu există obiective evidente concurente și ambele obiective sunt în interesul public. Evident, dacă a existat o afirmație că Ombudsmanul nu a luat în considerare în mod corespunzător problemele de discriminare a persoanelor deținute, atunci conflictul ar fi unul evident, însă acest lucru nu a stat la baza situației.

Fiind un membru al Consiliului Egalității fără normă deplină presupune lipsa de restricții în ceea ce privește orice alte activități întreprinse, în comparație cu Președintele Consiliului Egalității, care are normă deplină și poate combina funcția sa numai cu activități științifice și didactice.

În cazul 064/14, Consiliul Egalității a stabilit că a existat discriminare în acțiunile întreprinse de către un preot, care în timpul unui program de televiziune a încercat să impună un ritual religios unei persoane gay stropind-o cu apă sfințită și a făcut declarații care incită la intoleranță. Ulterior, decizia Consiliului Egalității a fost contestată în instanță, ridicând problema conflictului de interese, deoarece avocatul victimei, de asemenea, a fost și membru al Consiliului Egalității. O analiză mai detaliată a acestui caz demonstrează, totuși, că, chiar dacă un membru a avut un posibil conflict de interese, decizia Consiliului Egalității a fost adoptată cu votul a 4 membri cu abținerea membrului avocat care a declarat acel conflict de interese în prealabil.

(h) Dovezile

Consiliul Egalității pare, uneori, să aplice povara probelor în mod incorect.¹⁹ În timp ce această povară este pusă pe pârât care trebuie să dovedească că „fapta săvârșită nu constituie o discriminare”²⁰ acest lucru nu înseamnă că Consiliul Egalității poate folosi această sarcină partajată ca ajutor pentru stabilirea dovezilor de bază - cine și ce a făcut sau ce a spus. Utilizarea acestei sarcini „inverse” ar trebui aplicată numai la a doua etapă a analizei - pentru a stabili ce a stat la baza acestor acțiuni sau declarații. Autorii sunt îngrijorați de faptul că această regulă a fost folosită într-un mod cu mult mai general și

¹⁹ Vezi, spre exemplu, cazul 157/14.

²⁰ Legea cu privire la asigurarea egalității nr. 121 (adoptată la 25 mai 2012, în vigoare din 01 ianuarie 2013), Articolul 15(1).

pentru soluționarea conflictelor în probe mai mult decât pentru probele de bază. Procesul de evaluare a faptelor cauzei ar trebui să fie după cum urmează. Consiliul Egalității trebuie să stabilească mai întâi dacă a avut loc sau nu de fapt presupusul act care ar putea constitui o discriminare.²¹ Aceasta urmează să fie determinat prin analiza probelor: cine a spus sau a făcut cui - acțiunile propriu-zise. În cazul în care acest act nu a avut loc sau, mai degrabă, dacă există dovezi că presupusul act nu a avut loc, atunci această sarcină probatorie nu este relevantă. Îndată ce au fost stabilite faptele de bază despre cele întâmplate, trebuie să se aplice sarcina față de pârât. În cazul în care pârâtul contestă faptele de bază invocate de plângere atunci, partea pe care Consiliul Egalității o alege să o creadă, este o chestiune simplă de probe și sarcina probei în cazuri de discriminare este irelevantă în acest caz. În practică, în cazurile descrise de către Consiliul Egalității, de multe ori, transferarea poverii pe pârât este inutilă oricum, deoarece dovada de comportament sau de acte care sunt discriminatorii este prea evidentă din probe în sine.²²

(i) Testarea situațională

Legea nr. 121/2012 nu prevede, sau reglementează, procedura de „testare situațională”, ca modalitate de stabilire a discriminării. Consiliul Egalității și-a exprimat opinia cu privire la utilizarea acestei tehnici în cazul B. și alții c. SRL „Haiducel”²³. Consiliul Egalității a stabilit că a existat o discriminare în raport cu cinci persoane din comunitatea romă ale căror acces la un bazin de înot a fost restricționat.

Petiționarii în acest caz au decis să testeze dacă respondentul a discriminat în mod sistematic persoanele din comunitatea de romi. Consiliul Egalității a fost mai deschis față de examinarea problemei în comparație cu abordarea adoptată de instanțele de judecată (vezi cazul Zapescu versus „Trabo Plus” SRL), indicând:

„atunci când se aplică testul de discriminare, trebuie respectate cerințele esențiale minime impuse de această situație, și anume, pentru determinarea de la început a grupurilor sau indivizilor care ar trebui să fie comparate în scopul stabilirii unui tratament

²¹ Vezi ghidul pentru luarea deciziilor „Punctele cheie cu privire la cazurile de discriminare într-o situație de muncă” de către Comisia Regatului Unit al Marii Britanii pentru Egalitate și Drepturile Omului, disponibile aici: <https://www.equalityhumanrights.com/en/multipage-guide/key-points-about-discrimination-cases-work-situation>

²² Cazul 271/15, din data S.S. c. Inspectoratul de Poliție Bender și Inspectoratul General al Poliției, decizia din data de 01 septembrie 2015, disponibil aici: http://egalitate.md/media/files/files/decizie_271_2015_depersionalizat_5017021.pdf

²³ Cazul 349/16, B. și alții c. SRL Company „Haiducel”, din 9 februarie 2016, disponibil aici: http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie_349_2016_depersionalizat_7268082.pdf

diferențiat. Prin urmare, testele situaționale implică de obicei două grupuri, unul este numit „test”, caracterizat prin acea caracteristică (criteriu), care ar putea duce la discriminare și un grup de „control”, care ar trebui să fie identic în ceea ce privește caracteristicile relevante (vârstă, haine, etc.). Comparând aceste două grupuri ar trebui să ducă la lipsa oricărui reproș, astfel încât caracteristica suspectă să fie singurul element care permite construirea unui caz de discriminare la prima vedere”²⁴.

În majoritatea statelor membre ale UE, cazurile de discriminare bazate pe testarea situațională au loc relativ frecvent. Totuși, uneori apar obiecții cu privire la aceste tehnici, în special pentru că acestea creează o situație artificială, iar candidații care joacă roluri fictive pot fi tentați să denatureze în mod intenționat sau neintenționat rezultatul. În practică, de multe ori pretinsul discriminator susține că „victima” a instigat de fapt actul pentru care s-a depus plângerea și că probele nu au fost obținute în mod legal. Cu toate acestea, discriminarea este adesea secretă sau ascunsă, fie pentru că prejudecata este inconștientă sau pentru că persoana care discriminează nu vrea să admită acest lucru. Testarea situațională este de multe ori singura tehnică eficientă pentru expunerea discriminării și, cu măsuri de protecție, reprezintă un instrument pe care Consiliul Egalității ar trebui să-l adopte.

(j) Sancțiuni și monitorizare

Este clar că abilitatea Consiliului Egalității de reducere a discriminării este împiedicată de natura complexă și inadecvată a sancțiunilor pe care le are la dispoziție și, în special, de cerința privind existența unei acțiuni ulterioare în instanțele naționale. Autorii acestui raport susțin recomandările formulate în raportul „Evaluarea Legii cu privire la asigurarea egalității în Republica Moldova, în conformitate cu standardele Consiliului Europei privind lupta împotriva discriminării”, precum că Consiliul Egalității ar trebui să dispună de resursele necesare pentru monitorizarea în mod sistematic a rezultatelor, recomandărilor și sancțiunilor în cauzele lor, precum și cele ale instanțelor de judecată.²⁵ În lipsa unui astfel de follow-up, cazurile asupra cărora s-a luat o decizie vor avea un efect mai mic și vor promova mai puține schimbări pozitive. În cel mai recent raport anual al său, Consiliul Egalității a raportat:

„În anul 2015, Consiliul a continuat activitățile de monitorizare a gradului de implementare a recomandărilor formulate în deciziile emise. Drept urmare, Consiliul a întocmit 15 procese verbale contravenționale pentru neexecutarea recomandărilor formulate în decizii. Cu regret, instanța de judecată a anulat toate procesele verbale

²⁴ Ibid, p. 6.8.

²⁵ Roagna și Petrusic, Pagina 164.

din considerentul că acestea nu conțineau toate datele de identificare ale contravenientului. Consiliul nu a putut include în procesele verbale datele din buletinul de identitate ale contravenientului, deoarece aceștia, fiind citați legal, nu s-au prezentat la sediul Consiliului. Iar Consiliul nu are acces la aceste date, deoarece sediul nu permite asigurarea unui perimetru securizat, ceea ce constituie o piedică pentru înregistrarea Consiliului în calitate de operator de date cu caracter personal.”²⁶

În ceea ce privește capacitatea Consiliului Egalității de a asigura schimbarea, raportul recent al Equal Rights Trust și Promolex stipulează următoarele:²⁷

„Aparent, Codul Contravențional este o componentă importantă a cadrului legislativ de combatere a discriminării în Republica Moldova. Acesta oferă CPPEDAE competența de a stabili dacă s-au comis anumite contravenții. Mai mult, prin art. 72², Codul sancționează diverse forme de comportament care influențează sau subminează deciziile CPPEDAE. Dacă nu s-au comis astfel de contravenții, competențele CPPEDAE sunt destul de banale: conform Legii cu privire la asigurarea egalității, acesta poate face recomandări pentru restabilirea unor drepturi și poate propune măsuri disciplinare organelor competente.

Însă în realitate, instanțele de judecată ignoră de obicei sesizările CPPEDAE cu privire la contravenții. Într-adevăr, ... CPPEDAE a renunțat să mai facă astfel de sesizări. Codul Contravențional are și alte probleme. Unele contravenții sunt definite incorect, deci ar putea fi inaplicabile. În special, nu este clar ce înseamnă „discriminare de orice natură” în articolul 260.”²⁸

În cele din urmă, este clar că Consiliul Egalității nu are competența de a solicita de la alte organe publice revocarea deciziilor în urma unei constatări de discriminare. Curtea Supremă a decis că pot fi făcute numai recomandări:

„...după cum conținutul implică o prescripție imperativă pentru autoritatea publică și nu o recomandare, fapt ce contravine Articolul 12, alin. (1) lit. f) din Legea cu privire la asigurarea egalității, care stabilește că Consiliul acordă autorităților publice propuneri cu

²⁶ Consiliul Egalității, Raportul Anual pentru anul 2015, „Raportul General privind Situația în Prevenirea și Combaterea Discriminării în Republica Moldova 2015”, pagina 162, disponibil aici: <http://egalitate.md/media/files/Raport%20general%202015.pdf>

²⁷ „De la vorbe la fapte”, disponibil aici: <http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/De%20la%20vorbe.pdf>

²⁸ Ibid, pagina 280.

caracter general, în ceea ce privește prevenirea și combaterea discriminării, precum și îmbunătățirea comportamentului față de persoanele care fac obiectul prezentei legi. Și aliniatul 61 din Regulamentul privind activitatea Consiliului pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității, aprobat prin Legea nr. 298 din 21 decembrie 2012 prevede că decizia Consiliului acoperă, în rezoluția sa, recomandările formulate pentru asigurarea recuperării drepturilor victimelor discriminării, precum și argumentele folosite pentru a le motiva.

În aceste condiții, Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității, în conformitate cu obligațiile atribuite prin lege, nu poate subroga dreptul Direcției Municipale pentru Protecția Drepturilor Copilului „de a decide cu privire la anularea propriei sale decizii și nu înlocuiește rolul instanței de judecată.”²⁹

O astfel de restricție este un obstacol inutil și ar trebui să fie eliminat deoarece împiedică luarea deciziei de către Consiliul Egalității pentru oferirea unui recurs efectiv victimelor discriminării.³⁰

(k) Contestarea deciziilor Consiliului Egalității

În cazul în care o decizie a Consiliului Egalității este anulată de către instanțele de judecată, decizia poate fi revizuită ulterior de către Consiliul Egalității, dacă acest fapt este indicat de către instanța de judecată și dacă greșeala identificată de către instanța de judecată poate fi evitată în a doua procedură (spre exemplu, în cazul în care greșeala s-a bazat pe faptul că respondentul nu a fost informat cu privire la data audierii) există pericolul că victima nu va primi un remediu adecvat. Este probabil să fie prea târziu pentru ca victima să depună o nouă cerere către instanțele de judecată. În timp ce instanțele au un rol vital în asigurarea faptului că toate organele publice respectă legislația și procedurile, în cazul în care o decizie a Consiliului Egalității este anulată din motive procedurale, mai degrabă decât din motive de fond, victima actului de discriminare nu ar trebui să rămână fără cale de atac.³¹

²⁹ Curtea Supremă de Justiție, Cazul nr. 3ra-848/15, Hotărârea din 30 septembrie 2015, în legătură cu decizia Consiliului Egalității nr. 28/13, traducere neoficială.

³⁰ La încălcarea dreptului la un recurs efectiv din Articolul 13 din CEDO și Articolul 2(3) din PIDCP.

³¹ Legea cu privire la asigurarea egalității, Articolul 14 „Consiliul va respinge cererea în cazul în care c) este o plângere repetată care nu conține informații și dovezi noi”.

Într-un caz privind contribuțiile naționale pentru perioada când părinții îngrijesc de copiii cu dizabilități la domiciliu, care sunt ulterior utilizate la calculul ratei prestațiilor de stat, Consiliul Egalității a constatat o încălcare a legii nr. 121. Victimele au solicitat ulterior instanței să dispună recalcularea dreptului lor, dar aceasta a fost respinsă de către instanță (și această poziție a fost menținută de Curtea de Apel și Curtea Supremă), care a decis că nu a fost obligatorie prin decizia Consiliului Egalității – în cel mai bun caz, această decizie ar putea să fie parte a probelor în acest caz. Noile cereri directe adresate instanțelor de judecată, prin urmare, trebuie să fie făcute de către victime.³²

Consiliul Egalității a constatat discriminarea prin asociere pe motive de dizabilitate a copilului și prin comparație cu părinții, ai căror copii de asemenea cu dizabilități severe, dar care au decis să-și instituționalizeze copiii lor.³³ Consiliul Egalității a constatat un caz de discriminare și a decis că Ministerul trebuia să elaboreze dispoziții adecvate pentru asigurarea măsurilor tranzitorii pozitive față de părinții care au grijă de copiii lor cu dizabilitate severă.

La 25 mai 2014, Natalia Ciobanu (presupusa victimă) a depus o cerere la instanța de judecată împotriva Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei, Casa Națională de Asigurări Sociale și Oficiul Teritorial de Asigurări Sociale, în baza deciziei Consiliului Egalității pentru ordonarea unei recalculări prin includerea perioadei în care a avut grijă de fiica ei care avea o dizabilitate severă. Instanțele de judecată au respins plângerea și prima instanță a considerat că:

„În ceea ce privește decizia Consiliului pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității din 13 februarie 2014, care este obligatorie, la moment avea forma unei recomandări, [...] Consiliul privind Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității nu a întreprins nici-o măsură (pentru sancționarea actelor discriminatorii, de adresare unui organ ierarhic superior să ia măsuri corespunzătoare, intervenind cu organele respective cu cererile de inițiere a procedurilor disciplinare în privința persoanelor care dețin funcții de răspundere și care au comis în

³² Vezi încheierea SCJ nr. 2ra-2822/15, din data de 02 decembrie 2015, Ciobanu Natalia c. Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, Casa Națională de Asigurări Sociale și Biroul Teritorial de Asigurări Sociale, disponibil aici: http://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=24371

³³ Vezi cauza 030/14, A.M., V.M. și N. C. cu Direcția de Asistență Socială a municipiului Chișinău și Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, din data de 13 februarie 2014, disponibilă aici: http://egalitate.md/media/files/files/decizie_fin_conf_cauza_nr_030_catre_das_si_mmfsf_2330661.pdf

activitatea lor acte discriminatorii, etc) din cadrul Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei pentru neexecutarea recomandărilor subliniate în decizia sa din 13 februarie 2014.”

În mod evident, în rezultatul acestor decizii, actualmente, Consiliul Egalității trebuie să fie mai clar în luarea deciziilor sale. Cu toate acestea, instanțele trebuie, de asemenea, să înțeleagă natura și statutul deciziilor și recomandărilor Consiliului Egalității pentru evitarea încălcării legii egalității ce poate rămâne fără un remediu efectiv.³⁴

În contestațiile ulterioare în instanțele de judecată a deciziilor Consiliului Egalității de către părți, Consiliul Egalității, în calitatea sa de organ public cu împuterniciri față de cetățeni persoane fizice, are obligația să dovedească faptul că decizia este corectă și legală. Cu toate acestea, s-a sugerat că, deoarece Legea nr. 121 privind asigurarea egalității plasează sarcina probei asupra pârâtului, în cazul discriminării inițiale abordate de către Consiliul Egalității există un fel de contradicție. Aceste două sarcini diferite, nu sunt în esență aceleași. Orice contradicție percepută în aceste două sarcini diferite, ar fi evitată dacă atât conceptul cheie al legislației privind egalitatea - sarcina probei fiind pe respondent – cât și datoria organelor publice de a-și justifica deciziile contestate în instanța de judecată³⁵ trebuie să fie mai explicită de către însăși instanțele de judecată la examinarea acestor cazuri și în hotărârile sale.

(l) Remiterea materialele organelor de urmărire penală

Potrivit Legii cu privire la asigurarea egalității³⁶, Consiliul Egalității are obligația de a remite materialele organelor de urmărire penală, în cazul în care plângerea conține fapte ce indică asupra săvârșirii unei infracțiuni. În cauza 235/15³⁷, Consiliul Egalității a decis expedierea materialelor către organul de urmărire penală pentru a examina cauza prin prisma Art. 176 din Codul Penal a Republicii Moldova³⁸. Această prevedere poate fi folosită atunci când

³⁴ Prin încălcarea dreptului la un recurs efectiv în Articolul 13 din CEDO și Articolul 2, alineatul (3) din ICCPR/PIDCP.

³⁵ Legea nr. 793 din 10.02.2000 cu privire la Contenciosul Administrativ, Articolul 24, alineatul (3) „La examinarea în instanța de contencios administrativ a cererii în anulare, sarcina probațiunii este pusă pe seama pârâtului”.

³⁶ Legea Nr 121, art. 12 para. l), art. 15 para. (9).

³⁷ Cauza 235/15, B.I. vs. M.E., Director Adjunct a școlii de arte „Alexei Stârcea”, decizia din 5 mai 2015, disponibilă la: http://egalitate.md/media/files/files/decizie_235_2015_depersionalizat_7888847.pdf

³⁸ Codul Penal, art. 176 (1) discriminarea „a) săvârșită de o persoană cu funcție de răspundere; b) care a cauzat daune în proporții mari; c) săvârșită prin amplasarea de mesaje și simboluri discriminatorii în locurile publice; d) săvârșită în baza a două sau mai multe criterii; e) săvârșită de două sau de mai multe persoane” alin. (2) „Promovarea ori susținerea acțiunilor specificate la alin. (1), săvârșită prin intermediul mijloacelor de informare în masă”.

Consiliul, în procesul de examinare a cauzei, identifică elementele ce conțin elemente ale infracțiunii, pasibile de pedeapsă conform Codului Penal. Consiliul Egalității ar trebui să aibă resursele necesare pentru a urmări astfel de trimiteri pentru asigurarea faptului că acestea sunt tratate în mod corespunzător.

(2) Deciziile de fond/substanțiale privind problemele de discriminare

Consiliul Egalității și-a elaborat decizia sa de fond într-un mod impresionant, în pofida timpului scurt când acesta a fost creat. A fost necesară o abordare cu adevărat modernă de luare a deciziilor, asigurându-se că tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte să inspire și să informeze deciziile și interpretarea sa a legilor naționale care protejează egalitatea, în special Legea nr. 121. Spre exemplu, în cazul 28/13, în ceea ce privește presupusa discriminare împotriva unei mame în obținerea accesului la vizita copiilor ei, absența categoriei specifice de orientare sexuală ca motiv protejat în Articolul 1 din această lege a fost rezolvată printr-o analiză a jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului.³⁹ Constatările cheie din această decizie au fost ulterior confirmate de instanțele naționale, inclusiv de Curtea Supremă.⁴⁰

În unele cazuri anterioare, dovada a fost clară precum că un reclamant a fost tratat rău de către un organ public, un angajator sau o altă instituție, dar, în opinia autorilor, au existat puține dovezi care să sugereze că tratamentul a fost pe baza uneia dintre „caracteristicile protejate”, după cum este prevăzut în Legea nr. 121, Articolul 1, Alineatul (1). În unele cazuri nici reclamantul și nici Consiliul Egalității nu au stabilit în mod explicit caracteristica care a fost luată în considerare în acest caz, cine este comparatorul respectiv sau dacă comparatorul a fost diferit în alte moduri, altele decât doar caracteristica specială presupusă.⁴¹ Concluzia autorilor cu privire la acest fapt este susținută de alții, spre exemplu:

„..., CPPEDAE a constatat discriminare de gen la stabilirea graficului de întrevederi între copii și părinți, în două dintre acestea petiționarele fiind femei, într-un caz petiționarul fiind bărbat. Totuși, chiar dacă a existat un tratament diferit al părinților,

³⁹ Salgueiro da Silva Mouta c. Portugalia, și vezi de asemenea raportul Equal Rights Trust și Promolex, pagina 280, <http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/De%20la%20vorbe.pdf>

⁴⁰ Vezi hotărârea CSJ nr. 3ra - 848/15, din data de 30 septembrie 2015, Direcția Municipală pentru Protecția Drepturilor Copilului împotriva Consiliului Egalității.

⁴¹ Vezi, spre exemplu, cauza 47/14, din 11 aprilie 2014 și 254/15, din 4 septembrie 2015, disponibile aici: http://egalitate.md/media/files/decizia_cauza_047_14_2740040.pdf, <http://egalitate.md/index.php?pag=news&id=836&rid=768&l=ro>

din motivarea CPPEDAE nu rezultă cu certitudine că stabilirea neechitabilă a graficului de întrevederi între copii și părinți a fost determinată anume de sexul părinților și nu de alte considerații luate în calcul de autorități sau de abuzuri, altele decât tratamentul discriminatoriu.”⁴²

După cum este clar din cele mai recente cazuri, Consiliul Egalității trebuie să stabilească dacă solicitantul a demonstrat că el sau ea a fost tratată în mod diferit (și în sens nefavorabil), comparativ cu cei care sunt în toate celelalte moduri relevante sunt în poziție similară. Respondentul va trebui apoi să susțină că adevăratul motiv pentru diferența de tratament nu este un motiv interzis, dar dintr-un alt motiv legal, pentru ca să nu existe nici-o constatare a unei discriminări. Indiferent dacă faptele presupuse sunt sau nu adevărate este o chestiune de probe și pentru evaluarea de către judecător, Consiliul Egalității.

Ca o ilustrare a dificultății în luarea acestor decizii, în *Burden c. Marea Britanie*, două surori ne-căsătorite au trăit împreună toată viața lor, însă nu au putut să beneficieze de aceeași scutire de impozit pentru moștenire disponibilă cuplurilor căsătorite sau homosexualilor și lesbienele cu acorduri de parteneriat civil. Instanța de judecată a decis că situația surorilor era calitativ diferită de cea a cuplurilor căsătorite și de parteneriat civil și nu a existat, prin urmare, nici-o discriminare și nici-o încălcare a Articolului 14 din CEDO⁴³. Luând decizia dacă două grupuri de oameni sunt într-o situație similară nu este ușor și în ambele cauze *Burden* și *Carson*, o minoritate a judecătorilor din instanța de judecată, de asemenea, au oferit opinii divergente, constatând încălcări ale Articolului 14.

În al doilea rând, trebuie să existe o claritate puțin mai mare în deciziile Consiliului Egalității cu privire la faptul dacă cazul se referă la o discriminare directă sau indirectă și, în cazul în care este vorba despre o discriminare indirectă, dacă abordarea corectă a fost adoptată.⁴⁴ Discriminarea indirectă a fost definită după cum urmează:

„o politică sau măsură generală care are efecte prejudiciabile disproporționate asupra unui anumit grup poate fi considerată discriminatorie, în pofida faptului dacă nu vizează în mod specific

⁴² LRCM, „Analiza compatibilității legislației din Republica Moldova”, pagina 61.

⁴³ Vezi de asemenea *Carson c. Marea Britanie*.

⁴⁴ Vezi, spre exemplu, cazurile 56/14, 182/14 și 241/15 disponibile aici: http://egalitate.md/media/files/files/decizie_cauza_056_depersion_6108134.pdf, http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie_182_14_air_moldova_depersionalizat_3306177.pdf, http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie_241_2015_depersionalizata_1987698.pdf

acel grup ... și că discriminarea potențial contrară Convenției poate duce la o situație *de facto*.”⁴⁵

În al treilea rând, există uneori o lipsă de probe (sau probe înregistrate) a unei discriminări specifice (mai degrabă decât un tratament pur și simplu rău), care ar constata o încălcare a legislației privind egalitatea.⁴⁶ Deseori, reclamantul este dintr-un grup mai susceptibil pentru a fi supus discriminării și este posibil să fi fost supus discriminării, însă trebuie să fie stabilită o analiză mai precisă privind ceea ce sa dovedit. Ceea ce lipsește uneori în deciziile pare a fi o descrierea unui proces logic care ridică testele juridice corecte, pune întrebările corecte și scoate la suprafață dovezile cruciale care trebuie să stabilească o discriminare.⁴⁷

Toate aceste aspecte problematice sunt, cu gratitudine, mai răspândite în cazurile mai vechi decât în majoritatea deciziilor recente.

(a) „Instigarea” cazurilor de discriminare și echilibrarea drepturilor

Există câteva cazuri de aceste tipuri și există câteva probleme aferente unora din acestea.⁴⁸ În primul rând, nu este întotdeauna clar ce semnifică expresia „instigare” în Legea nr. 121, Articolul 2, aceasta este o lacună în lege. Cu toate acestea, în primul caz pe care Consiliul Egalității trebuia să-l abordeze, acesta nu și-a stabilit punctul său de vedere privind modul în care această lege ar trebui să fie interpretată. În unele jurisdicții „instigarea” implică faptul că o persoană a influențat, ordonat sau instruit o altă persoană să discrimineze - poate un manager, un client sau o altă persoană cu influență sau putere directă care a instigat actul discriminatoriu efectuat de către o altă persoană. În al doilea rând, nu este clar din însăși lege dacă expresia „instigare” este prevăzută să includă situațiile în care cineva a făcut un comentariu sexist sau rasist în mass-media, chiar și atunci când nu direcționau observațiile sale către vreo persoană în mod special și nu sugerau că cineva ar fi acționat într-un anumit mod.

Cu toate acestea, este clar faptul că Consiliul Egalității reușește acum să adopte o abordare sensibilă, care ar echilibra dorința de promovare a egalității

⁴⁵ *DH c. Republica Cehă*, ECHR, 13 noiembrie 2007, (Cererea nr. 57325/00), aliniatul 175.

⁴⁶ În special cazurile care implică custodia sau accesul la dispute pentru copii, de exemplu, 34/13.

⁴⁷ Ibid, disponibil aici: http://www.egalitate.md/media/files/files/decizia_conf_cauza_nr_034_i_t_catre_ip_botanica_si_dmpdc_1867867.pdf

⁴⁸ Cazurile 108/14 180/14, 284/15, 286/15, 359/15, disponibil aici: http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie_cauza_108_28_07_2014_depersionalizat_8508578.pdf, http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie_180_14_depersionalizat_2982113.pdf, http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie_284_2015_5156658.pdf, http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie_286_2015_6212722.pdf, http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie_359_2016_depersionalizat_4764001.pdf

cu o recunoaștere a importanței libertății de exprimare (chiar și libertatea de exprimare ofensatoare), în pofida numărului de declarații ofensatoare și potențiale, care sunt făcute de către politicieni și alte persoane din mass-media, care denigrează grupurile minoritare sau femeile. Consiliul Egalității merită laude pentru activitatea sa în acest domeniu, iar autorii doresc să recunoască cazurile, cum ar fi cazul nr. 90/14 care a implicat funcționari publici de nivel înalt care sugerează în mod public că acuzațiile de maltratare în adăposturile asigurate de stat în sine pot fi ignorate deoarece presupusele victime au probleme de sănătate mintală:

„de ce îi ascultați, aceștia sunt copii bolnavi” sau

„Acestea sunt persoane cu dizabilități și ei nu pot spune nimic”⁴⁹

În afară de intenție discriminatorie evidentă - declarațiile sugerează că cei care au responsabilitatea de investigare a presupusei maltratări și mass-media și publicul larg ar trebui să ignore afirmațiile doar din cauza dizabilității persoanei care face afirmația. De fapt, desigur, funcționarii de stat au o anumită obligație (obligația de investigare din Articolul 3 din CEDO) să efectueze o investigație eficientă ei înșiși, pentru a ajunge la adevăr și să-i pedepsească pe oricine se face responsabil pentru maltratare.⁵⁰

La echilibrarea promovării egalității cu libertatea de exprimare, trebuie de recunoscut faptul că atât Consiliul Egalității cât și instanțele de judecată sunt emanații ale statului în sine în sensul Convenției Europene a Drepturilor Omului (CEDO) și o constatare a discriminării pentru exercitarea unui drept de liberă exprimare, în acest fel, chiar și fără o anumită sancțiune penală, se poate aplica Articol 10 (deși nu neapărat să-l încalce). Libertatea de exprimare: „constituie unul dintre fundamentele esențiale ale unei astfel de societăți, una dintre condițiile de bază pentru progresul acesteia și pentru dezvoltarea fiecărui om”⁵¹, însă este supus unor restricții, în special pentru interzicerea discursul bazat pe ură.

Cu toate că, în cazuri, Consiliul Egalității se va referi adesea la libertatea de exprimare, totuși nu va pune întrebarea, spre exemplu, dacă restricția care este

⁴⁹ Cazul 090, decizia din 19 iunie 2014, acest lucru a fost sugerat de Ministrul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, p. 4.1, disponibil aici: http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie_cauza_090_19_06_2014_depersonalizat_1638597.pdf

⁵⁰ Assenov și alții c. Bulgaria, CEDO, 28 octombrie 1998, disponibil aici: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"fulltext\":\[\"Assenov și alții v Bulgaria\"\],\"documentcollectionid2\":\[\"GRANDCHAMBER\",\"CHAMBER\"\],\"itemid\":\[\"001-58261\"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{\)

⁵¹ Handyside c. Marea Britanie, CEDO, (Cererea nr. 5493/72), paragraful 49, disponibil aici: <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-57499&filename=001-57499.pdf&TID=erlfalnvxc>

pe cale de a fi impusă este „prevăzută de lege”⁵² – există întrebarea, având în vedere caracterul vag al expresiei „instigare”, dacă legea este suficient de precisă. Ar putea fi mai ușor de acceptat faptul că constatarea discriminării are un scop legitim (de a proteja oamenii de discursuri bazate pe ură sau discriminare), însă acest lucru trebuie să fie luat în considerare cu atenție în contextul cazului real și trebuie stabilit clar ca părțile să vadă și să înțeleagă. În cele din urmă, importanța scopului restricției libertății de exprimare, natura discursului și vorbitorul, precum și natura restricției și eventuala sancțiune trebuie să fie atent cântărite. Este dificil de depistat modul în care declarațiile politicianilor care nu sunt direcționate să instige acte discriminatorii specifice, ci fac parte dintr-o discuție politică mai amplă, ar putea face obiectul unei sancțiuni și să fie în continuare în conformitate cu Articolul 10⁵³.

Preambulul Legii cu privire la asigurarea egalității (121) prevede crearea cadrului necesar de implementare a Directivei 2000/43/EC⁵⁴ și a Directivei Consiliului 2000/78/EC.⁵⁵ Articolul 2 (4) din Directiva 2000/78/EC stipulează următoarele:

„Orice comportament constând în a ordona cuiva să practice o discriminare împotriva unor persoane pentru unul din motivele prevăzute în articolul 1 este considerat discriminare în sensul alineatului (1).”

Dispoziții similare au fost incluse în legislația națională a mării majorități a statelor membre ale UE pentru a aborda conceptul de „instigare”, deși aceste dispoziții sunt mai înguste și mai precise și nu se referă la discursul bazat pe ură. Conform legii bulgare și croate, numai instigarea intenționată la discriminare este considerată discriminare⁵⁶ și în Marea Britanie problema este tratată prin averea unei legi specifice privind interzicerea agenților de ocupare a forței de muncă să discrimineze în numele angajatorilor și prin introducerea unei legislații care incriminează discursul de ură.

⁵² Sunday Times c. Marea Britanie (Nr. 1), CEDO, (Cererea nr. 6538/74), 26 aprilie 1979, disponibil aici: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57584>

⁵³ Cu toate acestea, CEDO, nu acceptă că combaterea discursurilor instigătoare la ură este o sarcină vitală, Jersild c. Danemarca. CEDO a afirmat, de asemenea, că „ca o chestiune de principiu, ar putea fi considerată necesară în anumite societăți democratice sancționarea sau chiar împiedicarea tuturor formelor de exprimare care răspândesc, incită, promovează sau justifică ura bazată pe intoleranță (inclusiv intoleranța religioasă)”, Gunduz c. Turcia, paragraful 40.

⁵⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32000L0043>

⁵⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32000L0078>

⁵⁶ http://www.era-comm.eu/oldoku/Adiskri/01_Overview/2011_04%20Chopin_EN.pdf

Expresia „instigare” în legislația din Marea Britanie implică faptul că persoana care face instigarea are un anumit grad de putere asupra persoanei care este instigat. Un comentator descrie aceasta după cum urmează:

- „relație de putere - transferă responsabilitatea în sus pe linia ierarhică
- relație de autoritate, sau o situația când se preconizează ca A să acționeze în conformitate cu instrucțiunile primite de la B,
- actul constă în oferirea unei instrucțiuni/instruire – nu actul de fapt de discriminare”⁵⁷

Un angajat care refuză să efectueze o instigare la discriminare ar putea fi, de asemenea, protejat în conformitate cu legea cu privire la egalitate.⁵⁸

(b) Discriminarea pe motive de opinie

Plângerile cu privire la discriminarea pe motiv de opinie sunt dificile de soluționat de către Consiliul Egalității, având în vedere lipsa de claritate în legislația națională și lipsa unei paralele precise în jurisprudența internațională, vezi mai multe detalii mai jos. Autorii consideră că primele decizii ale Consiliului Egalității a extins această prevedere prea mult, deși, uneori, se făcea justiție atunci când au fost alte forme de protecție (nu a existat o astfel de legislație pentru a protejarea „petiționarii”).⁵⁹ Astfel de cazuri au fost de asemenea criticate de alții.⁶⁰

Cu toate acestea, mai multe cazuri recente sugerează faptul că Consiliul Egalității și-a îmbunătățit în mod substanțial abordarea prin analiza naturii și importanței opiniei invocate. Importanța deciziei care stă la baza faptului că „opiniile triviale” nu sunt ținta protecției menționate în Legea nr. 121:

„Consiliul reiterează că, în sensul Legii nr. 121/2012, criteriul de opinie pentru a fi reținut drept un criteriu protejat, trebuie să exprime un set de valori, bazate pe principiile democrației și drepturile omului, însoțită de o puternică putere de convingere și bine argumentată, care vizează un subiect de interes public și care devine parte din identitatea celui ce o

⁵⁷ http://www.era-comm.eu/oldoku/Adiskri/02_Key_concepts/2012_schindlauer_EN.pdf

⁵⁸ Vezi cazul Marii Britanii <http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/1998/1938.html>

⁵⁹ Cazul 1/13, 168/14, 282/15, disponibile aici: http://www.egalitate.md/media/files/files/2013_10_17_decizia_cauza_001_13_r_saachian_finala_7203726.pdf, http://www.egalitate.md/media/files/files/decizia_nr_168_8413734.pdf, http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie_282_2015_depersionalizat_5371569.pdf

⁶⁰ LRCM „Analiza Compatibilității Legislației din Republica Moldova”, pagina 66.

expune și îl diferențiază de ceilalți în societate. Mai mult, aceasta trebuie să fie coerentă, expusă în spațiul public și în mod constant.”⁶¹

Articolul 14 din CEDO și Articolul 26 din PIDCP includ ca o categorie protejată împotriva discriminării:

„opinia politică sau de altă natură”

Legea Egalității din Republica Moldova este redactată ușor diferit decât CEDO și PIDCP și protejează:

„religia sau convingerile ... opinia, apartenența politică sau orice alte criterii similare”

Se pare că nu există decizii sau hotărâri specifice, fie de la Curtea Europeană a Drepturilor Omului sau de la Comitetul ONU pentru Drepturile Omului cu privire la faptul dacă discriminarea bazată pe o credință sau opinie trivială este ilegală. Există unele argumente care sugerează că astfel de încălcări triviale ale Articolului 14 nu sunt protejate în dreptul internațional.⁶²

(c) Discriminarea bazată pe limbă

Consiliul Egalității a examinat o serie de cazuri, ca urmare a plângerilor de către membrii publicului precum că unele organe publice sau private au refuzat să comunice cu ei în limba rusă. În aceste cazuri, s-a declarat că acest refuz a fost discriminatoriu, dar de multe ori se referă la problema privind dreptul specific de utilizare a unei anumite limbi în comunicare mai degrabă decât discriminarea per se.

Există unele aspecte specifice semnalate în cazurile care implică drepturile

⁶¹ Cazul 371/16, T.K. c. S.B., Președintele FNSAA, din 12 aprilie 2016, disponibil aici: http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie_371_16_depersonalizat_2768866.pdf

⁶² Curtea Europeană a Drepturilor Omului conferă un statut mai mare unora din categoriile prevăzute în Articolul 14, comparativ cu altele (Eweida c. Marea Britanie, punctul 71). Instanța de judecată acum va solicita justificări deosebit de puternice pentru un tratament diferențiat în cazul în care tratamentul se referă la o „categorie suspectă”, cum ar fi: sex, rasă, naționalitate, naștere, religie, orientare sexuală, sau statutul HIV. Opinia nu este o „categorie suspectă” și, fără îndoială, discriminarea pe acest motiv poate fi mult mai ușor de justificat. De asemenea, este probabil ca, în cazul în care opinia se referă la o chestiune banală, orice justificare va fi chiar mai ușor de demonstrat. În plus, având în vedere importanța unor tipuri specifice de opinii și credințe care sunt protejate în mod specific în baza Articolului 9 (libertatea de gândire, de conștiință, religie și credință) sau abordarea adoptată de Curte față de importanța unor tipuri de exprimare (politic), în comparație cu alte tipuri (comerciale), Curtea va considera o discriminare în ceea ce privește anumite tipuri de opinie care merită mai mult o protecție decât altele (Markt Intern Verlag c. Germania).

lingvistice și a discriminării în Republica Moldova.⁶³ Dreptul lingvistic are o poziție specială în Constituția Republicii Moldova.

Persoana care este discriminat **pentru că** vorbește (sau nu vorbește) o anumită limbă, este tratată ilegal (aceasta este o discriminare directă). Cu toate acestea, eșecul de a organiza un eveniment într-o anumită limbă sau traducerea unui document într-o altă limbă are tendința să fie o discriminare indirectă.

Multe țări au legi specifice (nu neapărat legi anti-discriminare), care impun utilizarea mai multor limbi în instanțele de judecată sau de către organele publice. În Republica Moldova, Legea nr. 3465 din 1 septembrie 1989 privind utilizarea limbilor vorbite pe teritoriul RSS Moldovenești, Articolul 11 prevede că „organele de stat, administrația de stat, organizațiile sociale, întreprinderile, instituțiile și organizațiile primesc și examinează documentele de la cetățeni în limba moldovenească sau rusă”; Articolul 3 explică faptul că „limba rusă, ca limbă de comunicare între națiunile Uniunii SSR, se utilizează pe teritoriul republicii, împreună cu limba moldovenească ca limbă de comunicare inter-etnică între națiuni, ceea ce asigură un adevărat bilingvism național-rus și rus-național”; Articolul 2 prevede că „În localitățile în care majoritatea sunt rezidenți ai Găgăuziei, limba oficială în diferite sfere ale vieții este limba de stat, găgăuză sau rusă”.

Legea nr. 382 cu privire la drepturile persoanelor care aparțin minorităților și statutul juridic al organizațiilor acestora explică în Articolul 12, alineatul (1), că „Persoanele aparținând minorităților naționale au dreptul să contacteze instituțiile publice, în scris sau verbal, în limbile moldovenească sau rusă și să primească răspuns în limba în care a fost scrisă cererea.”

Aceste dispoziții naționale sunt importante și oferă drepturi foarte importante pentru mulți oameni din Republica Moldova, care vorbesc limba rusă, mai degrabă decât limba națională. Cu toate că, prezența unei legi duale privind limba, nu este o cerință a oricărui tratat/pact internațional privind drepturile omului sau anti-discriminare și nu este o cerință a Articolului 14 din CEDO sau Articolul 26 din Pactul Internațional privind Drepturile Civile și Politice. Acesta este un principiu fundamental al dreptului internațional al drepturilor omului, precum că ratificarea sau respectarea unui tratat privind drepturile omului nu trebuie să rezulte într-o reducere a măsurilor de protecție care

⁶³ Spre exemplu, 9/13, 111/14, 198/14, 206/14, 217/15, 268/15, 284/15, disponibil aici: http://www.egalitate.md/media/files/files/decizia_009_4237096.pdf, http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie_111_2014_depersonalizat_8782432.pdf, http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie_198_2015_4625560.pdf, http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie_206_2015_depersonalizat_2220720.pdf, http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie_217_2015_depersonalizat_9284879.pdf, http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie_268_2015_depersonalizat_6591121.pdf, http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie_284_2015_5156658.pdf

există deja în acest stat (Articolul 5, alineatul (2) din PIDCP și Articolul 53 din CEDO). Standarde mai ridicate în ceea ce privește utilizarea limbii sunt prevăzute de legislația din Republica Moldova, iar aceste standarde ar trebui menținute și nu ar trebui să fie reduse.

Însăși CEDO oferă câteva drepturi specifice în ceea ce privește limba înșuși în textul său. Articolul 6, alineatul (3) prevede:

„Orice acuzat are, mai ales, dreptul :

(e) să fie asistat gratuit de un interpret, dacă nu înțelege sau nu vorbește limba folosită la audiere.”

Pentru cei care caută drepturile lingvistice într-o instanță de drept civil la un proces echitabil, Articolul 6 include conceptul de „egalitatea armelor” între părți, o cerință potrivit căreia o persoană este în măsură să participe efectiv în cadrul procedurii.

Adițional unei bariere lingvistice, prevenirea adresării de către o persoană în instanță pentru declanșarea procedurilor ar putea încălca, de asemenea, Articolul 6, alineatul (1)⁶⁴. Dificultate de înțelegere a limbii din instanță ar putea, spre exemplu, să fie un motiv pentru acordarea unui avocat din contul statului în cazul în care un avocat este necesar și acest lucru este „indispensabil accesului efectiv la instanță” (Airey c. Irlanda, paragraful 26). Nu există nici-un drept la un interpret în cazul în care persoana înțelege limba instanței, dar aceasta limba nu este limba sa maternă (Guesdon c. Franței, UNHRC). Există, de asemenea, desigur, dreptul de a fi informat cu privire la motivele unei arestări sau detenții „într-o limbă pe care o înțelege”.⁶⁵

Este clar că există mai multe dispute în Republica Moldova cu privire la utilizarea limbii, unele dintre acestea se referă la obligațiile de comunicare cu organele publice (inclusiv instanțele de judecată) în limba preferată sau numai limba cetățeanului și unii ridică întrebări privind discriminarea cetățenilor din cauza limbii pe care o folosesc. Legislația națională privind drepturile lingvistice trebuie să fie respectată și implementată și trebuie să existe o mai mare claritate în legislație care să permită cetățenilor să comunice în limba la alegerea lor. Autorii au fost plăcut surprinși să audă în timpul unor evenimente organizate pentru discutarea constatărilor lor precum că judecătorii au decis (neoficial cel puțin) să accepte plângerile în orice limbă.

⁶⁴ Cazul nr. 009/2013, din 2 decembrie 2013, Igor Mocan și Serghei Ulanovici c. Judecătoria Buiucani, disponibil aici: http://www.egalitate.md/media/files/files/decizia_009_4237096.pdf

⁶⁵ CEDO, Articolul 5(2).

Totuși, probabil, un nou organ trebuie să fie creat, care poate pune în aplicare aceste drepturi lingvistice, lăsând Consiliul Egalității să se concentreze asupra discriminării.⁶⁶ O altă opțiune ar fi oferirea unui mandat (și resurse) mai extins Consiliului Egalității, pentru a face față ambelor funcții.

(d) Revizuirea legislativă

Într-un număr de cazuri, Consiliul Egalității a făcut recomandări privind modificarea legislației naționale după examinarea faptelor cauzei.⁶⁷ Aceasta este o modalitate utilă de identificare a legilor și regulilor care trebuie modificate pentru evitarea viitoarelor acte de discriminare. Recomandările s-ar putea să nu constituie căi de atac pentru un anumit reclamant, însă mulți reclamanți vor dori să știe că cazul lor adresat Consiliului Egalității va rezulta în nediscriminarea altor persoane în viitor. În mod evident, Consiliul Egalității ar trebui să ia alte decizii care, în plus, față de astfel de recomandări, să ofere compensații corespunzătoare reclamantului.⁶⁸ Nu a fost exact clar la care sisteme instituționale s-a referit Consiliul Egalității pentru urmărirea unor astfel de recomandări, însă era clar din discuțiile cu personalul din cadrul Consiliului Egalității că unii membri ai personalului au înregistrat evoluții. În cele din urmă, recomandările ad-hoc care rezultă din anumite cazuri particulare, nu este un substitut pentru o abordare mai strategică de revizuire a legislației, mai general, pentru conformitate.

Consiliul Egalității are o putere semnificativă de asigurare a implementării recomandărilor sale. Consiliul Egalității are dreptul de inițiere a unei proceduri de executare, în cazurile în care recomandările nu au fost executate. Aceste proceduri au un caracter represiv și trebuie să fie utilizate de fiecare dată când recomandările Consiliului Egalității sunt ignorate. Cu toate acestea, există probleme reale privind procedura (vezi mai jos) și nu este o surpriză că Consiliul Egalității ezită să folosească acest instrument. Ca rezultat al dificultăților procedurale, se pare că nu există nici-un caz în care o persoană sau instituție să fie pedepsită pentru neexecutarea unei astfel de recomandări.

(3) Constatări și concluzii

Consiliul Egalității și-a dezvoltat procedura decizională de fond, într-un mod foarte impresionant, în pofida timpului scurt de când există. El a adoptat o abordare cu adevărat modernă de luare a deciziilor, asigurându-se că tratatele internaționale în domeniul drepturilor omului pe care Moldova le-a ratificat

⁶⁶ În Marea Britanie, Legea privind limba galică a creat un astfel de organ pentru impunerea utilizării limbii galice de către organele din Țara Galilor, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1993/38/contents>

⁶⁷ Spre exemplu cazul 8/13, 60/14, și 110/14.

⁶⁸ Vezi Roagna și Petrusic „Evaluarea Legii cu privire la asigurarea egalității”, pagina 161.

inspiră și informează deciziile sale și interpretarea sa a legilor naționale care protejează egalitatea, în special, Legea 121.

a. Despăgubirea și compensarea victimelor discriminării

Procesul de asigurare a unui remediu pentru discriminare ar trebui să fie eficient și proporțional.⁶⁹ Cu toate acestea, chiar dacă faptul discriminării este stabilit printr-o decizie a Consiliului Egalității, victima este obligată să inițieze proceduri judiciare pentru a obține daune morale sau monetare.⁷⁰ Evident, deciziile Consiliului Egalității pot fi contestate de respondent în instanță și această procedură în sine poate fi de lungă durată și în medie, poate dura circa un an. În cazul în care victima dorește să obțină o compensație, aceasta se face printr-o procedură suplimentară de solicitare a daunelor în instanță, care de multe ori, de asemenea, durează încă un an.⁷¹

S-a sugerat autorilor că însuși Consiliul Egalității ar trebui să recomande plata unor daune în propriile sale decizii, atunci când consideră că este cazul. Acest lucru ar putea încuraja pârâtul să plătească aceste daune rapid și fără a fi nevoie de litigii suplimentare. Autorii consideră că aceasta este o sugestie sensibilă. Dacă pârâtul nu a respectat o recomandare a Consiliului Egalității de a achita daune, faptul că o astfel de recomandare există poate de asemenea să ajute instanța de judecată la luarea deciziilor sale, dacă victima ulterior a întreprins proceduri juridice.

Prin urmare, victimele potențiale care merg direct în instanța de judecată au un avantaj, deoarece aceeași procedură judiciară stabilește atât faptul dacă a existat sau nu un act discriminatoriu și oferă remediu, prin urmare, reducând în mod semnificativ durata procesului. Cu toate acestea, inițierea procedurilor judiciare fără a face o plângere la Consiliu nu oferă o oportunitate pentru Consiliul Egalității să impună o sancțiune administrativă asupra făptuitorului, deoarece doar Consiliul Egalității are dreptul să inițieze această sancțiune.⁷² Acesta este un stimulent pervers, care reduce efectul disuasiv al măsurii corective împotriva discriminării, care, la rândul său, este un instrument esențial pentru eliminarea discriminării pe scară mai largă.

⁶⁹ Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat importanța unei căi de atac eficiente în contextul discriminării, a se vedea Cobzaru v România.

⁷⁰ Disponibilitatea unei compensații în circumstanțe adecvate este o cerință a articolului 13, Edwards v Marea Britanie, Oneryildiz v Turcia.

⁷¹ Miftahov Maxim versus „Remta-Transport-Privat” SRL, Decizia CSJ nr. 2r-426/16 din 25 mai 2016, caz inițiat la 31 martie 2015.

⁷² Art. 423⁵ alin. (1) din Codul contravențional „Contravențiile specificate la art. 54² [Încălcarea egalității în domeniul muncii], 65¹ [Discriminarea în domeniul învățământului], 71¹ [Discriminarea privind accesul la serviciile și bunurile disponibile publicului] și 71² se constată de către Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității”.

Chiar și o victimă a discriminării bine informată trebuie să aleagă: fie o procedură de lungă durată în instanța de judecată sau o procedură rapidă mai simplificată în Consiliul Egalității, dar fără compensație și, în prezent, cu șanse mici de aplicare a oricăror sancțiuni față de pârât.

b. Principiile de luare a deciziilor

Atât instanțele, cât și Consiliul Egalității ar beneficia de asistență la scrierea deciziilor și hotărârilor, astfel încât acestea să fie mai ușor de înțeles, mai logice și mai accesibile. Următoarele principii au fost elaborate de către unul dintre autori ca urmare a unui proiect anterior specific de lucru cu Consiliul Egalității.

- a. Deciziile bune sunt structurate astfel încât să asigure gândire logică și clară, care să ducă la decizii corecte.
- b. Decizia trebuie să fie făcută ușor de înțeles și să reducă riscul de nemulțumire a ambelor părți, precum și riscul unor casări sau apeluri ulterioare.
- c. Deciderea în prealabil a structurii eventualei decizii, de asemenea, ajută la structurarea audierii propriu-zise.
- d. O decizie bună, ca orice document bine scris, ar trebui să aibă părți identificabile în mod clar aranjate într-o succesiune logică.
- e. Pe cât de mult posibil, ar trebui să fie scrisă într-un limbaj clar, simplu, similar cu o explicație făcută unui prieten care nu este avocat sau expert.
- f. Cuvinte scurte și propoziții scurte, și secțiuni cu poziții clare, și
- g. A se evita prolixitatea, repetiția, termenii tehnici, limbajul judiciar și alte limbaje.
- h. Pentru a păstra lungimea deciziei în limite rezonabile și a include documente mai lungi, pasaje din manuale sau cazuri care ar fi putut fi consultate sau la care se face referință, utilizați note de subsol.
- i. Formatul deciziei ar trebui să înceapă prin abordarea oricăror chestiuni preliminare sau limitrofe, care trebuie să fie rezolvate înainte ca cazul să poată continua în fond. Decizia ar trebui să fie structurată în ordine cronologică sau tematică. Formatul ar trebui

să se bazeze, de asemenea, pe acuzațiile de fond (deși aspectele ce țin de admisibilitate pot fi grupate la început).

c. Necesitatea unor litigii strategice

Deși există câteva ONG-uri care sunt deosebit de experte în dreptul național și internațional anti-discriminare, multe din ele nu îl cunosc, și chiar mai puțini avocați au resursele sau interesul de a crea cazuri strategice în instanțele de judecată, care ar putea avea un efect sistemic asupra reducerii inegalității în Moldova.

Consiliul Egalității însuși trebuie să dispună de resurse și trebuie să își sporească propriul angajament de a utiliza procedurile, legea și cazurile sale proprii în instanțele de judecată într-un mod mai strategic. Bazarea pe plângerile care se întâmplă să fie depuse de către persoane fizice nu va fi suficientă pentru a asigura egalitatea în practică, pe termen lung.

Există, în mod clar, mai multe probleme nerezolvate în caracterul dreptului național, precum și conformitatea cu articolele din Constituția Republicii Moldova. Câteva dintre acestea au fost deja examinate de către însăși Curtea Constituțională. Consiliul Egalității are acum experiență considerabilă în abordarea discriminării și o înțelegere de neegalat a tuturor legilor nediscriminare naționale și este rațional ca Consiliului Egalității să i se acorde competența de a formula cereri directe către Curtea Constituțională pentru a rezolva orice conflicte sau ambiguități posibile. Importanța și rolul tratatelor internaționale în domeniul drepturilor omului pentru Moldova și faptul că cele care au fost ratificate sunt încorporate în mod automat în legi este un motiv suplimentar pentru furnizarea acestui instrument adițional Consiliului Egalității.

d. Termenul limitat pentru inițierea unor acțiuni împotriva discriminării

Cadrul juridic național stipulează că o persoană trebuie să inițieze o acțiune în instanță în termen de trei ani⁷³, dar pentru cazurile de discriminare - această perioadă este limitată la un an.⁷⁴ Consiliul Egalității a trebuit să respingă 15

⁷³ Codul civil al Republicii Moldova, articolul 267 „(1) Termenul general în care persoana poate apăra drepturile sale prin depunerea unei acțiuni în instanța de judecată este de 3 ani. general”.

⁷⁴ Legea cu privire la asigurarea egalității nr. 121/2012, articolul 13 „Plângerea poate fi depusă la Consiliu în termen de un an de la data săvârșirii faptei sau de la data la care se putea lua cunoștință de săvârșirea ei” și articolul 20 „Termenul de prescripție pentru intentarea unei acțiuni în instanță în baza prezentei legi este de un an de la săvârșirea faptei sau de la data la care persoana putea să ia cunoștință de săvârșirea ei.”

plângeri de discriminare, dintre care 4⁷⁵ plângeri se refereau la presupuse acte de discriminare comise după intrarea în vigoare a Legii nr. 121 cu privire la asigurarea egalității⁷⁶.

Această restricție de timp, deși nu este neobișnuită în comparație cu alte țări, limitează dreptul la o cale de atac eficientă într-o țară unde puțini oameni își înțeleg drepturile și unde există puține surse de informații fiabile cu privire la legislația și procedurile anti-discriminare. De asemenea, se pare că nu există o justificare pentru a acționa împotriva unei presupuse discriminări în termen de un an, comparativ cu cei trei ani disponibili pentru alte presupuse încălcări.

În plus, instanța de judecată trebuie să asigure că dacă o decizie a Consiliului Egalității este ulterior contestată și anulată în instanță în baza unor probleme procedurale sau a erorilor Consiliul Egalității (și nu pe substanța plângerii), acesta poate să-și reexamineze cazul, astfel încât victimele discriminării să nu fie lipsite de o cale de atac din vina Consiliului Egalității.

e. Sancțiuni și căi de atac

În baza Legii 121/2012, Consiliul Egalității formulează recomandări menite să asigure redresarea drepturilor victimei și pentru a preveni încălcări similare în viitor.⁷⁷ Codul contravențional face recomandările Consiliului Egalității obligatorii⁷⁸ și permite Consiliului Egalității să inițieze o procedură de sancționare a celor care nu îndeplinesc recomandările sale.

În cazul *Natalia Ciobanu vs. Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei*⁷⁹, instanța de judecată face trimitere la decizia Consiliului Egalității

⁷⁵ Cazurile 206/15, 292/15, 300/15, 339/15, disponibile la adresa: http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie_206_2015_depersionalizat_2220720.pdf, http://egalitate.md/media/files/files/decizie_292_2015_inadmisibilitate_4355781.pdf, http://egalitate.md/media/files/files/decizie_300_2015_depersionalizat_7123861.pdf, http://egalitate.md/media/files/files/decizie_339_15_inadmisibilitate_6558607.pdf

⁷⁶ Legea cu privire la asigurarea egalității nr. 121 (adoptată la 25 mai 2012, a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2013).

⁷⁷ Ibid. Art. 15 alin. (4) „[...] Decizia Consiliului include și recomandări în vederea asigurării repunerii în drepturi a victimei și a prevenirii faptelor similare pe viitor.”

⁷⁸ Codul contravențional, art. 71¹ din „[...] ignorarea intenționată și neexecutarea recomandărilor făcute de Consiliu [...] se sancționează cu amendă de la 50 la 100 de unități convenționale aplicată unei persoane fizice, cu amendă de la 75 la 150 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcții de răspundere.”

⁷⁹ Hotărârea Judecătorei Centrului din 12 septembrie 2014, Cazul nr. 2-3562/14, *Natalia Ciobanu vs. Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei*; Casa Națională de Asigurări Sociale; Casa Teritorială de Asigurări Sociale Buiucani, alin. 42;

http://www.jcn.instante.justice.md/apps/hotariri_judecata/inst/jcc/get_decision_doc.php?decision_key=FD033494-C370-E411-8956-005056A5FB1A&case_title=Dosar-20-2-5305-27052014-12477

de a nu responsabiliza făptuitorul pentru neîndeplinirea recomandărilor sale:

„Consiliul privind prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității nu a întreprins careva măsuri (de sancționare a actelor discriminatorii, de adresare organului ierarhic superior pentru a întreprinde măsuri corespunzătoare, de intervenție pe lângă organele corespunzătoare cu demersuri de intentare a proceselor disciplinare în privința persoanelor cu funcții de răspundere care au comis în activitatea lor fapte discriminatorii etc.) a Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei pentru neexecutarea recomandărilor din decizia sa datată cu 13 februarie 2014”.

Acest lucru a fost, de fapt, în afara competenței instanței și nu a fost un argument viabil din punct de vedere procedural. Instanțele nu pot justifica deciziile lor în baza omisiunilor Consiliului Egalității.

Este o cauza de îngrijorare că nici o persoană nu a fost sancționată pentru neexecutarea recomandărilor Consiliului Egalității și, prin urmare, apare întrebarea dacă acest sistem oferă o cale de atac eficace, proporțională și disuasivă.⁸⁰ Există dificultăți impuse de procedura națională în instanțele de judecată care solicită Consiliului Egalității, atunci când acesta solicită o sancțiune, de a se conforma cerințelor specifice de confirmare a identității, ceea ce este dificil, în special, în cazul în care pârâtul este un organ din sectorul public și este necesar să se identifice o anumită persoană ca persoana care a fost responsabilă pentru discriminare.

La inițierea procedurii de sancționare a autorului unui act discriminatoriu într-o instanță de judecată, după constatarea discriminării, membrii Consiliului Egalității sunt obligați să confirme în comun procesul-verbal cu privire la contravenție. Apoi, acest proces verbal este depus în judecată spre examinare în fond.

Regulamentul Consiliului Egalității⁸¹ la punctul 36 prevede obligația „[...] membrul Consiliului care a întocmit procesul-verbal cu privire la contravenție sau un alt membru desemnat de președintele Consiliului” de a participa la

⁸⁰ 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, articolul 17 „Sanctiunile, care pot consta în despăgubirea victimei, trebuie să fie efective, proporționale și disuasive”; 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 „(27) Statele membre ar trebui să introducă sancțiuni efective, proporționale și disuasive aplicabile în cazul nerespectării obligațiilor care decurg din prezenta directivă.”

⁸¹ Legea cu privire la activitatea Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității, nr. 298 din data de 21.12.2012.

ședința de judecată personal. Trebuie de remarcat faptul că, în cazul în care acel membru al Consiliului Egalității nu este prezent în instanța de judecată pentru contravenții, este probabil ca cererea să nu fie acceptată, deoarece nici o altă persoană nu este autorizată să urmărească această chestiune. Ar trebui să fie clar faptul că în cazul în care președintele sau un membru al Consiliului Egalității a delegat un membru al personalului să participe în numele lor, acest lucru ar trebui să fie suficient pentru ca instanța să acționeze.

Evident, ca parte a oricărui sistem efectiv al căilor de atac, Consiliul Egalității trebuie să trimită materialele la organul de urmărire penală de fiecare dată când cazul pare să prezinte elemente de probă a unei crime care a fost comisă.

f. Probleme complexe de drept și probe

Legea anti-discriminare și problemele ce țin de probe pot fi complexe și, după cum s-a spus mai sus, perfecționarea profesională și consultanța în continuare ar trebui acordată Consiliului Egalității pentru a-l ajuta să-și îmbunătățească activitatea sa și mai mult.

g. Statutul incert al deciziilor Consiliului Egalității și contestarea deciziilor în instanțele de judecată

Instanțele de judecată au avut dificultăți la determinarea faptului că deciziile Consiliului Egalității sunt obligatorii, executorii și au autoritatea de *res iudicata*.⁸²

Regula care reglementează statutul deciziilor Consiliului Egalității se regăsește la punctul 65 din Legea nr. 298 cu privire la activitatea Consiliului Egalității, care stipulează că

„[...] Decizia rămasă definitivă este un act oficial, executoriu pentru subiecții vizati”.

Chiar dacă are un caracter aparent executoriu, aceasta se bazează pe o lege ordinară care contravine prevederilor Codului de procedură civilă, care limitează atribuția de acționare a autorităților publice⁸³.

Având în vedere faptul că Consiliul Egalității este o autoritate publică⁸⁴, statutul deciziilor sale este incert, de exemplu, în situațiile în care victima

⁸² Hotărârea Judecătorei Centru din 12 septembrie 2014, Cazul nr. 2-3562/14, Natalia Ciobanu vs. Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei; Casa Națională de Asigurări Sociale; Casa Teritorială de Asigurări Sociale Buiucani, punctul 42.

⁸³ Codul de procedură civilă, art. 123 alin. (5) „Faptele constatate printr-un act al autorității publice nu au până la judecată putere pentru instanță și pot fi contestate în condițiile prezentului cod”.

discriminării cere despăgubiri morale de la instanță în baza constatărilor Consiliului Egalității. La fel și la aplicare, ceea ce duce apoi la a doua examinare inutilă în fond în instanțele de judecată.

Orice confuzie sau contradicție percepută ar putea fi evitate dacă atât conceptul cheie al legislației privind egalitatea – sarcina probațiunii aparține respondentului - și datoria organelor publice de a-și justifica deciziile dacă sunt atacate în instanță ar trebui să fie explicite, atunci când instanțele naționale se ocupă de contestațiile deciziilor Consiliului Egalității.

Doar cei prezenți la audierile Consiliului Egalității ar trebui să participe la decizia cu privire la plângere. În cazul în care este necesar un angajament suplimentar din partea membrilor și o creștere a remunerării plătite acestora, aceasta este un preț care merită plătit pentru un sistem mai echitabil și unul mai puțin probabil să fie contestat.

h. Resursele insuficiente disponibile Consiliului Egalității

Consiliul Egalității are doar douăzeci de angajați⁸⁵ și doar cinci persoane lucrează în cadrul Direcției protecție împotriva discriminării - unitatea care este responsabilă de examinarea plângerilor de discriminare.

Atribuțiile acestor cinci „juriști” includ: examinarea plângerilor, examinarea și pregătirea cererilor de informații suplimentare, a martorilor și a documentelor, pregătirea raportului privind cazul, organizarea audierilor, pregătirea proceselor verbale ale audierilor, întocmirea proiectului de decizie, formularea răspunsurilor la cererile de contestare a deciziilor, reprezentarea Consiliului Egalității în instanțele de judecată în cauzele administrative și în cauzele în care sunt contestate deciziile. Din cauza nivelului înalt de fluctuație a personalului⁸⁶ și întârzierilor în procesul de recrutare, împreună cu creșterea regulată a numărului de plângeri de discriminare, deciziile sunt emise acum la limita perioadei maxime stabilite pentru soluționarea plângerilor. Numărul de „juriști” implicați în soluționarea plângerilor este, de asemenea, sub minimul necesar.

Membrii Consiliului Egalității beneficiază de o indemnizație de 10% din salariul mediu pe economie⁸⁷ pentru fiecare reuniune la care participă⁸⁸. Pe

⁸⁴ Hotărârea Guvernului nr. 1001 din 26 decembrie 2011, Anexa Nr. 1, Secțiunea II. Autoritățile publice autonome, punctul 10 „Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității”.

⁸⁵ Legea cu privire la activitatea Consiliului Egalității No.298, art. 1 alin. b).

⁸⁶ Conform datelor din 28.07.2016, Consiliul Egalității are 6 posturi vacante (din care 4 pentru avocați) și alte 3 posturi de avocați au fost completate pe parcursul ultimelor 2 luni.

⁸⁷ Hotărârea Guvernului nr. 879 din 23.12.2015, salariul mediu în economia națională este de 5050 lei pentru anul 2016.

baza informațiilor furnizate de Consiliul Egalității, numărul mediu de ședințe pe lună este între 10 și 15, ceea ce înseamnă o indemnizație lunară de 5050-7075 lei (235-330 euro) pentru fiecare membru. Președintele Consiliului Egalității, care lucrează pe normă întreagă, este remunerat cu un salariu lunar brut de 5000 lei (230 euro)⁸⁹. Acest salariu este cu aproximativ 40% mai mic decât salariul Ombudsmanului din Moldova.⁹⁰ Actualul succes al Consiliului Egalității este obținut și menținut doar prin angajamentul extraordinar al ambelor grupuri, în ciuda acestor probleme de remunerare.

Remunerația modestă pentru personalul și membrii Consiliului Egalității⁹¹ limitează recrutarea, demotivează angajații și îi îndreaptă pe mulți către sectorul privat, unde cel mai probabil, aceștia vor fi mai bine plătiți.⁹² Astfel de probleme au un impact negativ pe termen lung, întârzie soluționarea cazurilor și deteriorează calitatea lucrărilor Consiliului Egalității pe termen scurt.

i. Fortificarea cooperării între Consiliul Egalității și Ombudsman

Consiliul Egalității are atribuția de a examina și se pronunța asupra plângerilor de discriminare, Ombudsmanul are puterea de a solicita direct opinia Curții Constituționale. Ambele instituții au mandatul de a promova egalitatea, dar au diferite competențe și mecanisme (inclusiv ambele având o anumită implicare în cazurile în instanțele inferioare și de apel). Promovarea egalității în Moldova ar avea mai mult succes dacă ambele instituții ar colabora în activitatea lor în acest domeniu, asigurându-se că cele mai bune strategii au fost dezvoltate și s-au utilizat toate instrumentele combinate care sunt la dispoziția lor. Trebuie să se încurajeze întruniri regulate și cooperarea între ambele părți la cel mai înalt nivel.

⁸⁸ Legea cu privire la asigurarea egalității, art. 10 alin. (12).

⁸⁹ Legea cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar, nr. 355 din 23.12.2005, anexa 3.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Legea privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici, nr. 48 din 22.03.2012, anexa nr. 1, salariul brut al unui consultant principal de la nivelul I de salarizare este de 3600 lei (150 euro).

⁹² Lipsa de sprijin administrativ, de exemplu, care să pregătească și să proceseze procesele-verbale ale audierilor consumă în mod nejustificat timpul juriștilor, care ar putea fi utilizat pentru desfășurarea altor activități esențiale.

Capitolul III. Instanțele de judecată

(1) Instanțele penale

Problemele ridicate de judecători referitoare la infracțiunile motivate de ură (infracțiuni agravate de motive rasiste) în instanțele de judecată sunt în afara domeniului de aplicare al acestui proiect, dar sunt interesante și sunt o parte importantă a luptei pentru egalitate. Cu toate acestea, Consiliul Egalității poate referi și referă materiale Procuraturii spre examinare pentru a decide dacă ar trebui să existe o urmărire penală pentru o crimă de ură⁹³.

(2) Cazurile de contravenții administrative

O parte esențială a unui remediu efectiv în cazurile de discriminare este procedura de sancționare a făptuitorului. Conform legislației naționale Consiliul Egalității declanșează procesul de sancționare în următoarele situații: încălcarea egalității în domeniul muncii, discriminarea în domeniul învățământului, discriminarea privind accesul la serviciile și bunurile disponibile publicului, precum și împiedicarea activității Consiliului Egalității, care include ignorarea intenționată și neexecutarea recomandărilor date de Consiliu. Pentru lansarea procesului, Consiliul Egalității întocmește un proces-verbal contravențional pe numele contravenientului și îl remite în instanța de judecată pentru al examina în fond.

Analiza deciziilor instanțelor de judecată denotă faptul că în majoritatea cazurilor procesul contravențional a fost încetat, cu precădere din motive procedural și înainte de a aplica vrea-o sancțiune. Cu regret, uneori, procesele verbale întocmite de Consiliul Egalității nu au corespuns cerințelor de formă stabilite de legislație. Astfel, acestea sunt lipsite de datele de identificare a contravenientului, cum ar fi informația referitoare la domiciliu, datele din buletin, precum și lipsa martorilor în condițiile în care procesul-verbal a fost întocmit în lipsa contravenientului⁹⁴.

La fel, în unele cazuri Instanța nu a aplicat sancțiunea deoarece cererea a depășit termenul de prescripție pentru aplicarea acestui tip de sancțiune (trei luni). Cu toate acestea, problema respectivă acum a fost soluționată. La data

⁹³ A se vedea Capitolul II secțiunea (k) de mai sus, *Expedierea materialelor la Procuratură*.

⁹⁴ De văzut cazurile 14-4-4106-28042015-7586 din data de 12 iunie 2015, 14-4-621-26012015-7836 din data de 22 mai 2015, 14-4-1319-16022015-8588 din data de 7 mai 2015, 14-4-1397-17022015-8701 din data de 10 martie 2015, 14-4-7671-07072015-6007 din data de 26 octombrie 2015, 14-4-1313-16022015-7950 din data de 3 mai 2015.

de 1 august 2016, acest termen de prescripție a fost extins până la 12 luni⁹⁵. Acest amendament este important și trebuie să permită căi de atac mai efective pentru unele cazuri

(3) Instanțele civile

Instanțele de judecată și categoriile de discriminare

(a) Libertatea de exprimare și de asociere: LGBT

Consiliul municipal Bălți a decis să sprijine Biserica Ortodoxă din Moldova și a interzis „propaganda orientării sexuale netradiționale” în municipiul Bălți⁹⁶. Curtea Supremă a respins cererea depusă de către centrul de informații „GENDERDOC-M”, care contestă această decizie pe baza faptului că e o prevedere discriminatorie.⁹⁷ Cu toate acestea, Curtea Supremă nu a respins cererea pe fond, ci pentru că Consiliul Municipal Bălți și-a modificat deja decizia.

Consiliul municipal Bălți a emis în schimb o nouă interdicție pentru municipiul Bălți, interzicând activitățile publice care constituie „propaganda LGBT”⁹⁸.

De această data, când această decizie a fost contestată, pe baza celei de-a doua plângeri prezentate de Genderdoc-M, Curtea Supremă a menținut decizia Curții de Apel, care a declarat hotărârea precedent ca nulă și neavenită, deoarece noua regulă a Consiliului Municipal Bălți a discriminat membrii comunității LGBT⁹⁹.

Cu toate că ambele cazuri abordează aceleași probleme ale libertății de exprimare și de asociere, ele au avut rezultate diferite.¹⁰⁰ În primul caz, Curtea Supremă a respins plângerea pe motiv de probleme de procedură, Consiliul Municipal Bălți a schimbat deja propria sa decizie înainte ca cazul să fi fost audiat de Curtea Supremă.

⁹⁵ Articolul 30, abzațul (2) din Codul Contravențional [amendamentele: LP134 din 17.06.16, MO245-246/30.07.16 Articolul 515].

⁹⁶ Decizia Consiliului Municipal Bălți nr. 02/16 din 23 februarie 2012.

⁹⁷ A se vedea Decizia CSJ nr. 3ra-318/14 din 11 iunie 2014, în GenderDoc-M vs. Consiliul Municipal Balti.

⁹⁸ Decizia Consiliului Municipal Bălți nr. 1/64 din 28 februarie 2013.

⁹⁹ A se vedea Încheierea CSJ nr. 3ra-633/14 din 22 mai 2014, GenderDoc-M vs. Consiliul Municipal Balti.

¹⁰⁰ A se vedea, de asemenea, Capitolul III, Instanțele civile, (b) Libertatea religiei.

Un alt caz similar a fost examinat de către instanțele de judecată, în baza plângerii depuse de către Avocatul Poporului împotriva Adunării Populare a UTA Găgăuzia și bașcanul UTA Găgăuzia, care a adoptat o lege care a declarat că „uniunile sexuale lesbiene și homosexuale sunt considerate *„păcătoase și anormale, care distrug forma tradițională a vieții oamenilor din Găgăuzia”*”¹⁰¹. În acest caz, instanțele naționale au aplicat standardele internaționale și au anulat conținutul discriminatoriu.¹⁰²

Atunci când se examinează astfel de cazuri, instanțele naționale ar trebui să examineze problema ridicată prin prisma drepturilor fundamentale ale omului și să urmeze practica internațională. De exemplu, cazul Irina Fedotova împotriva Federației Ruse, când Comitetul ONU pentru Drepturile Omului a conchis că sancționarea și interzicerea „propagandei homosexualității în rândul minorilor” este în același timp inacceptabil de ambiguă și discriminatorie și încalcă articolul 19 (libertatea de exprimare), alineatul 2, coroborat cu articolul 26 (egalitatea în fața legii) al Pactului Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice (PIDCP)¹⁰³.

Comisia pentru Egalitate și Nediscriminare a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei a solicitat un aviz din partea Comisiei de la Veneția¹⁰⁴ în 2012 privind „problema interzicerii așa-numitei „propagandă a homosexualității” în lumina legislației recente din unele state membre ale Consiliului Europei, inclusiv Republica Moldova, Federația Rusă și Ucraina”. Comisia de la Veneția, în opinia sa ulterioară, a stipulat clar că „prevederile legale care interzic „propaganda homosexualității” sunt incompatibile cu standardele internaționale în domeniul drepturilor omului și ale CEDO”¹⁰⁵.

(b) Libertatea religiei

În cazul Curții Supreme de Justiție al *Centrului de Informare Genderdoc-M v Marchel, Episcopul de Bălți și Fălești*, Curtea a examinat dacă episcopul de Bălți și Fălești al Episcopiei Bisericii Ortodoxe a implicat discursul de ură și a

¹⁰¹ Legea UTA Găgăuzia nr 89 din 30.04.2013, art. 7 alin. (7), art. 10 alin. (2) (5) și art. 11.

¹⁰² A se vedea hotărârea Curții de Apel nr. 3a-83/2014 din 10 martie 2015, Avocatul Poporului vs. Adunarea Populară a UTA Găgăuzia și bașcanul UTA Găgăuzia. De asemenea, a se vedea hotărâre CSJ nr. 3ra-1019/14 din 29 octombrie 2014, Avocatul Poporului vs. Adunarea Populară a UTA Găgăuzia și bașcanul UTA Găgăuzia.

¹⁰³ CCPR / C / 106 / D / 1932/2010.

¹⁰⁴ Comisia de la Veneția este un organ consultativ al Consiliului Europei, compus din experți independenți din domeniul dreptului constituțional. Acesta a fost creată în 1990.

¹⁰⁵ Avizul Comisiei de la Veneția nr. 707/2012, „în ceea ce privește interzicerea așa-numitei „propagandă a homosexualității” în unele state membre ale Consiliului Europei”, alin. 83, disponibil la adresa: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)022-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)022-e)

incitat la discriminare împotriva homosexualilor.¹⁰⁶ Episcopul a declarat că homosexualii ar trebui să fie excluși din toate sferele vieții și că 92 % dintre ei au HIV/SIDA.

Prima instanță a constatat că episcopul era responsabil și a ordonat ca el să-și ceară scuze și să plătească despăgubiri și cheltuielile de judecată. Cu toate acestea, Curtea Supremă a casat hotărârea primei instanțe, considerând că discursul incriminat a fost, de fapt, în concordanță cu învățăturile Bisericii Ortodoxe. Cu toate acestea, pare dificil de reconciliat decizia Curții Supreme cu prevederile Legii 121, care prevede că instigarea la discriminare este ilegală. De asemenea, este dificil să se reconcilieze acest lucru cu jurisprudența CEDO. CEDO a declarat într-un caz în care se revendică articolul 10 și libertatea de exprimare ca urmare a declarațiilor homofobe similare:

„Curtea observă că, potrivit pliantelor, homosexualitatea este „o înclinare sexuală deviantă” care are „un efect moral distructiv asupra esenței societății”. Pliantele, de asemenea, susțineau că homosexualitatea a fost unul dintre principalele motive pentru care HIV și SIDA au câștigat teren și că „lobby-ul homosexual” a încercat să minimalizeze pedofilia. În opinia Curții, cu toate că aceste declarații nu au recomandat în mod direct persoanelor să comită acte de ură, acestea sunt acuzații grave și dăunătoare.

În plus, Curtea reiterează că incitarea la ură nu implică în mod necesar un apel pentru un act de violență sau alte acte criminale. Atacurile la persoană comise prin insultarea, ridiculizarea sau calomnierea grupurilor specifice de populație pot fi suficiente pentru ca autoritățile să favorizeze lupta împotriva discursului rasist în fața libertății de exprimare exercitată într-un mod iresponsabil. În această privință, Curtea subliniază faptul că discriminarea bazată pe orientarea sexuală este la fel de gravă ca și discriminarea bazată pe „rasă, origine sau culoare”.”¹⁰⁷

În afară de inexactitatea de fapt a comentariului cu privire la HIV, în a doua propoziție din declarația Episcopului, declarația pare să fie concepută să încurajeze în mod specific discriminarea la angajarea în instituții concrete. De asemenea, este posibil să aibă un efect real, deoarece ea a fost făcută de un Episcop într-o țară în care un număr mare de oameni venerează biserica unde

¹⁰⁶ A se vedea Hotărârea din 1-Decizia nr. 2ra-1448_15 din 16 septembrie 2015 GDM vs. Marchel și alții.

¹⁰⁷ Vejdeland și alții împotriva Suediei, alineatul 55, când Curtea nu a constatat nici o încălcare a articolului 10, în ciuda faptului că autorii pliantelor au primit sentințe suspendate și amenzi pentru distribuirea pliantelor.

o astfel declarație este probabil să fie crezută și acceptată, și chemarea sa spre discriminare ar putea avea o influență semnificativă asupra unui număr substanțial de persoane din Republica Moldova, ceea ce ar duce la alte acte de discriminare. Declarații care sunt limitate la problemele de doctrină, spre exemplu, cu privire la abordarea Bisericii față de problema orientării sexuale, care nu încurajează neglijarea legii sau care se referă doar la excluderea membrilor comunității LGBT de la recrutarea la preoție ar putea justifica abordarea Curții Supreme. Cu toate acestea, abordarea Curții Supreme nu a fost atât de restrânsă și, în opinia autorilor, nu poate fi justificată.

Curtea Supremă a constatat totuși că discriminarea împotriva homosexualilor este ilegală. În cazul *Genderdoc-M și Angela Frolov vs. Vitalie Marian*, publicarea unei „liste negre” care conține numele persoanelor care au susținut homosexualitatea.¹⁰⁸

Hotărârile diferite în aceste cazuri similare ridică întrebări cu privire la motivele pentru aceste diferențe și calitatea deciziilor luate de către Curtea Supremă. Se pare că hotărârile mai recente nu sunt mai aproape de standardele internaționale obligatorii pentru Republica Moldova, dat fiind că cazul împotriva lui Vitalie Marian a fost soluționat în 2014, în timp ce cazul *Genderdoc-M c. Marchel* a fost decis în 2015, în opinia autorilor. Posibil că motivul pentru aceste diferențe nu este expertiza juridică a judecătorilor, ci mai degrabă, influența problematică a bisericii asupra politicii și a sistemului judiciar din Moldova.

Analiza probelor

(c) *Sarcina probațiunii*

Instanțele civile din Republica Moldova nu întotdeauna par să aplice prevederea care impune pârâtului sarcina probațiunii de a infirma prezumția de discriminare. Soluția pentru această problemă poate necesita modificări la Codul de procedură civilă pentru asigurarea faptului că detaliile cu privire la modul în care sarcina probațiunii ar trebui aplicată în cazurile de discriminare sunt stabilite și să se asigure că acest lucru este aplicat adecvat în fiecare caz și se explică în mod explicit în textul fiecărei hotărâri. Cazul lui Zapescu

¹⁰⁸ A se vedea Hotărârea CSJ nr. 2ra - 731/14 din 19 martie 2014 *GenderDoc-M și Angela Frolov vs. Vitalie Marian*.

Grigore vs. Trabo Plus SRL (Andy's Pizza)¹⁰⁹, care a fost recent înaintat Comitetului ONU pentru Eliminarea Tuturor Formelor de Discriminare Rasială, indică existența unor probleme sistemice în modul în care instanțele de judecată aplică sarcina probațiunii în cazurile de discriminare. În acest caz, dl. Zapescu Grigore din comunitatea de romi, împreună cu colegul său, Vlad Baci, de etnie moldovenească, au aplicat pentru a fi chelneri în lanțul de pizzerii „Andy's Pizza” (Trabo Plus SRL). Aspectul fizic al dl. Zapescu Grigore reflectă etnia sa și CV-ul său a inclus faptul că el înțelege limba romani.

După interviu, el a fost informat că i se va spune rezultatul interviului până la sfârșitul săptămânii și va fi contactat telefonic. Nimeni de la Andy's Pizza nu l-a contactat. Baci Vlad a fost interviuat în aceeași zi și imediat după interviu a fost acceptat pentru poziția de chelner și i s-a spus data la care poate începe să lucreze.

Atunci când a examinat cazul, instanța de judecată a folosit aceleași standarde generale care se aplică în alte cauze civile, potrivit cărora ambele părți trebuie să-și dovedească cazul. În al doilea rând, deși Legea 121/2012 nu impune ca victima să depună o cerere în adresa Consiliului Egalității înainte de a lua măsuri în instanțele civile (vezi art. 13 alin. (3) din lege), instanța a constatat că:

„autoritatea publică abilitată cu atribuții de prevenire și eliminare a discriminării și asigurarea egalității menționează că nu a existat nici o cerere depusă de către solicitant Consiliului, iar acest fapt confirmă lipsa unei situații de discriminare reală, în caz contrar, reclamantul ar fi depus cererea pentru a-și proteja dreptul încălcat.”

Curtea ar fi trebuit să aplice în mod direct standardele internaționale relevante pentru aceste cazuri de discriminare, deoarece Legea 121 însăși nu era încă în vigoare. Instanța ar fi trebuit să concluzioneze că diferența de tratament a fost ilegală și refuzul nejustificat de a angaja o persoană din comunitatea romă era în mod evident discriminatoriu.¹¹⁰ În mod similar, respingerea de către

¹⁰⁹ Cazul Zapescu Grigore vs. Trabo Plus SRL, prima instanță (caz nr. 2-472/14) din 27 iunie 2014, disponibil la adresa: http://www.jcn.instante.justice.md/apps/hotariri_judecata/inst/jcc/get_decision_doc.php?decision_key=F049AE51-9D1C-E411-8956-005056A5FB1A&case_title=Dosar-20-2-1640-07022013-13900

Curtea de Apel (caz nr. 2a3692/14) din 22 ianuarie 2015, disponibil la adresa: http://cac.instante.justice.md/apps/hotariri_judecata/inst/cac/get_decision_doc.php?decision_key=839655AF-7FAC-E411-8112-005056A5D154&case_title=Dosar-02-2a-15181-26082014-35139

Curtea Supremă (Cazul nr. 2ra-2038/15) din 16 septembrie 2016, disponibil la adresa: http://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=22032

¹¹⁰ Legea cu privire la asigurarea egalității, art. 7 alin. (2) lit. b).

instanță a probelor prezentate de către partea vătămată împreună cu sarcina corespunzătoare a probațiunii după cum s-a determinat de principiile exprimate de CEDO în cauza D.H. și alții vs. Republica Cehă ar fi dus la o constatare similară.

„În conformitate cu jurisprudența stabilită, probele pot decurge din coexistența unor concluzii suficient de puternice, clare și concordate sau a unor prezumții de fapt similare indiscutabile. Mai mult, nivelul de persuasiune necesar pentru a ajunge la o anumită concluzie și, în această privință, repartizarea sarcinii probațiunii sunt intrinsec legate de specificul faptelor, caracterul acuzațiilor și dreptul Convenției în cauză”¹¹¹[...]. În cazul în care diferența de tratament se bazează pe rasă, culoare sau origine etnică, noțiunea de justificare obiectivă și rezonabilă trebuie să fie interpretată în cel mai strict mod posibil”.¹¹²

(4) Curtea Constituțională

(1) Tratatamentul diferit a femeilor și bărbaților privind dobândirea dreptului la pensie pentru limită de vârstă

Legea privind pensiile de asigurări sociale de stat (Legea nr. 156 din 1998) stabilește vârsta de pensionare în Republica Moldova la 57 de ani pentru femei și 62 pentru bărbați, și, în consecință, încetează orice relații de muncă. „Equal Rights Trust” (Trustul Drepturi egale) a pus la îndoială corectitudinea deciziilor instanțelor atunci când au luat în considerație această dispoziție¹¹³. La 22 martie 2011, Curtea Constituțională a constatat că articolul 62 alineatul (1) litera (d) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, care prevede că angajarea poate fi încheiată „atunci când funcționarul public atinge vârsta necesară pentru obținerea pensiei de vârstă”, nu a încălcat dreptul constituțional la nediscriminare pe baza vârstei. Curtea a explicat că scopul legii este de a asigura un serviciu public stabil, profesionist, imparțial, transparent și eficient în interesul societății, și a afirmat că acest lucru necesită un standard ridicat de profesionalism pentru cei care dețin funcții publice. Curtea nu a oferit argumente cu privire la motivul pentru care vârsta este considerată o cerință profesională esențială pentru funcționarii publici. În hotărârea sa, Curtea a precizat că vârsta nu este prevăzută ca un temei protejat în articolul 16 (Egalitatea) din Constituție. Este puțin alarmantă afirmația eronată a curții precum că vârsta nu este un criteriu protejat și inclus în Pactul

¹¹¹ Cobzaru vs. România (Cererea nr. 48254/99), 26 iulie 2007, alin. 93.

¹¹² D.H. și alții vs. Republica Cehă (cererea nr. 57325/00), 13 noiembrie 2007, Marea Cameră, alin. 196.

¹¹³ „From Words to Deeds (De la cuvinte la fapte)”, pagina 210.

International cu privire la Drepturile Economice, Sociale și Culturale. Această opinie este contrară standardelor internaționale unanim recunoscute¹¹⁴.

(2) Convingerile religioase – exceptate din aplicarea principiului nediscriminării

Legea nr. 121, la art 1 (2) (c) conține excepție de la lege privind interzicerea discriminării pentru cultele religioase în partea ce ține de convingerile religioase. Această prevedere a fost examinată de către Curtea Constituțională în Hotărârea Nr. 14 din 16.05.2016¹¹⁵:

„dreptul de a avea anumite credințe este o chestiune subiectivă, dar nu și manifestarea exterioară a credințelor sale”¹¹⁶.

În această privință, Curtea a subliniat faptul că articolul 1 alin. (2) lit. c) din Legea nr. 121 se aplică în măsura în care se referă la învățăturile, canoanele și tradițiile religioase, cei care aderă la acele religii, actele religioase și în spațiile destinate pentru un astfel de scop¹¹⁷.

Curtea a notat că dispozițiile contestate se referă la religii și în raport cu credincioșii, și că, prin urmare, acestea nu contravin normelor constituționale.¹¹⁸

Deși Curtea Constituțională a acceptat constituționalitatea acestei excepții de la legea care scoate discriminarea în afara legii, ea a limitat-o la asigurarea protecției convingerii persoanei în partea ce ține de forul interior, și nu necesar manifestarea acesteia și a accentuat că instanțele trebuie să fie prudente în aplicarea acestei interpretări. Articolul 9 (1) CEDO stabilește că orice persoană are libertatea de a-și manifesta religia sau convingerea inclusiv în public, iar orice restricție asupra acestei libertăți trebuie să fie încadrată în limitele permise de paragrafului 2 - să fie prevăzute de lege, să constituie măsuri necesare într-o societate democratică pentru siguranța publică, protecția ordinii, a sănătății sau a moralei publice, ori pentru protejarea drepturilor și libertăților altora.

¹¹⁴De văzut Comentariul General Nr. 6 al CESCR: Drepturile Economice, Sociale și Culturale ale persoanelor în vârstă, punctul 12 „interzicerea discriminării în baza la „alt statut” poate fi interpretat ca fiind posibil de aplicat și criteriului vârstă”; de asemenea de văzut Comentariul General Nr. 20 Nediscriminarea în drepturile Economice, Sociale și Culturale (art. 2, paragraf 2), punctul 29.

¹¹⁵Hotărâre Nr. 14 din 16.05.2016 privind excepția de neconstituționalitate a articolului 1 alin. (2) lit. c) din Legea nr. 121 din 25 mai 2012 cu privire la asigurarea egalității (sesizarea nr. 28g/2016); <http://www.constcourt.md/download.php?file=cHVibGljL2NjZG9jL2hvdGFyaXJpL3JvLWgxNDI4ZzIwMTZyb2E4YzgwLnBkZg%3D%3D>

¹¹⁶Ibidem, punctul 82.

¹¹⁷Ibidem, punctul 95.

¹¹⁸Ibidem punctul 96.

Decizia Curții trebuie aplicată cu atenție în cazurile care nu au legătură cu excepția din articolul 1 din Legea nr. 121, pentru a evita judecătorii limitând în mod nejustificat libertatea religiei. Orice limitare a libertății religiei trebuie să fie justificată în baza paragrafului 2 din Articolul 9 din CEDO. Fără o abordare mai sofisticată, acest lucru ar putea duce la ceea ce religiile minoritare, cum ar fi islamul, Falun Dafia etc. vor deveni vulnerabile la limitările neacceptabile. Atunci când limitele privind exercitarea libertății religioase sau de credință sunt examinate, ar trebui să existe o examinare explicită a limitărilor stabilite în paragraful 2 al articolului 9 din CEDO.

(3) Contestarea absenței criteriului de orientare sexuală în articolul 1

Lista de criterii enumerate în articolul 1 din Legea cu privire la asigurarea egalității, nu include în mod expres orientarea sexuală. În același timp, conform articolul 7 din lege, discriminarea în câmpul muncii bazată de orientarea sexuală este expres interzisă.

În temeiul sesizării din 10 iunie 2013, Curtea Constituțională a supus controlului constituționalității Legea 121/2012, precum și absența „orientării sexuale” în articolul 1. Cauza a fost inițiată prin sesizarea unui deputat și membru a partidului socialiștilor, care s-a expus împotriva legii cu privire la asigurarea egalității și susține „valorile tradiționale” a bisericii ortodoxe. În analiza sa, Curtea pornește de la examinarea prevederilor articolului 4 (2) din Constituție, care oferă prioritate reglementărilor internaționale în materia drepturilor fundamentale ale omului. Prin urmare, instanța a examinat detaliile din art.14 din CEDO, care stabilește 13 motive specifice de discriminare și, cu atât mai mult, că această listă nu este exhaustivă. Instanța a confirmat obligația Statului de a proteja împotriva discriminării în toate sferile vieții¹¹⁹, reiterând obligația statului de a proteja împotriva discriminării toate sferile vieții. Curtea de asemenea a reconfirmat legalitatea atribuțiilor oferite Consiliului Egalității de a examina plângerile despre discriminări¹²⁰. Totuși, Curtea a confirmat că orientarea sexuală este protejată de legea cu privire la asigurarea egalității. Ei au decis că nu există nici un motiv, în principiu, să limiteze articolul 1 alineatul (1) la motivele explicit menționate aici. Limbajul simplu al articolului include criterii similare și nu există nimic cu privire la discriminarea pe orientare sexuală care o face diferită, de exemplu, de discriminarea pe motive de rasă, sex sau limbă. Curtea Constituțională a

¹¹⁹ Curtea Constituțională, Decizie de respingere a sesizării nr. 27a/2013 pentru controlul constituționalității unor prevederi ale Legii nr. 121 din 25 mai 2012 cu privire la asigurarea egalității, pct. 39-40, disponibilă: http://www.constcourt.md/public/files/file/Actele%20Curtii/acte_2013/d_14.2013.ro.pdf

¹²⁰ Decizie de respingere a sesizării nr. 27a/2013 pentru controlul constituționalității unor prevederi ale Legii nr. 121 din 25 mai 2012 cu privire la asigurarea egalității, pct. 39-40.

declarat că Legea cu privire la asigurarea egalității în sine oferă protecție împotriva discriminării pe motive de orientare sexuală.¹²¹

Această abordare a fost absolut corectă și era necesar ca legislația națională să fie citită în acest fel. Cu toate acestea, este esențial ca această abordare să fie urmată de celelalte instanțe judecătorești din Moldova.

(4) Serviciul militar pentru bărbați și discriminarea în exercitarea dreptului la îngrijirea copilului

Prin Hotărârea nr.12 din 01.11.2012¹²², Curtea Constituțională s-a expus asupra sesizării avocatului parlamentar (ombusman) cu privire la nerespectarea egalității de gen în cazul serviciului militar și dreptului la îngrijirea copilului. În speță, Curtea a declarat neconstituționale prevederile ce limitează acest drept, și îl prevede doar pentru femei. Acest fapt a demonstrat că Curtea Constituțională a examinat în mod adecvat practica CtEDO și a luat în considerație jurisprudența acesteia referindu-se în mod specific la cauza Konstantin Markin c. Russia. În acest caz, Marea Cameră a constatat violarea articolului 14 coroborat cu articolul 8 din CEDO, manifestat prin refuzul autorităților Ruse de a recunoaște dreptul la îngrijirea copilului pentru aplicantul bărbat, în comparație cu femeia pentru care acest drept a fost recunoscut explicit¹²³.

(5) Capacitatea juridică a persoanelor cu dizabilitate mintală

Curtea Constituțională a fost sesizată de avocatul poporului (ombusmanul) pentru controlul constituționalității articolului 21 alin. (5) lit.e) din Legea nr. 52 din 3 aprilie 2014, prin care persoanele declarate „incapabile” erau exceptate din dreptul de a fi examinate cererile sale¹²⁴.

Curtea a luat în considerație art. 12 paragraful 1 din Convenția ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități (CRPD), prin care „persoanele cu dizabilități au dreptul să fie recunoscute oriunde ca persoane cu drepturi în fața legii”. Curtea a decis că restricția impusă persoanelor fără capacitatea juridică de a sesiza Avocatul Poporului a fost contrară importanței pe care

¹²¹ „From Words to Deeds (De la cuvinte la fapte)”, pagina 322.

¹²² Curtea Constituțională, Hotărârea nr.12 din 01.11.2012 pentru controlul constituționalității unor prevederi ale articolului 32 alin. (4) lit.j) din Legea nr. 162-XVI din 22 iulie 2005 cu privire la statutul militarilor; <http://www.constcourt.md/download.php?file=cHVibGljL2NjZG9jL2hvdGFyaXJpL3JvLWfhMTIuMjAxMi5yb2UucGRm>

¹²³ Ibid., pct. 91.

¹²⁴ Curtea Constituțională, Hotărârea nr.27 din 13.11.2014 pentru controlul constituționalității articolului 21 alin. (5) lit.e) din Legea nr. 52 din 3 aprilie 2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanului) (neexaminarea cererilor depuse de către persoanele incapabile); <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?l=ro&tip=hotariri&docid=518>

*textele internaționale pentru protecția persoanelor care suferă de tulburări mintale și necesității asigurării pe cât e posibil a autonomiei practice a acestora*¹²⁵.

Cu regret, abordarea progresistă a Curții a fost limitată de obiectul sesizării a aplicantului (aplicantul s-a referit doar la dreptul de a depune plîngere la oficiul Ombudsmanului) și, astfel, nu a avut oportunitatea de a recunoaște capacitatea juridică generală a persoanelor cu dizabilități, după cum este prevăzută de CRPD, care prevede că persoanele cu dizabilități trebuie să beneficieze de aceeași capacitate juridică ca și alte persoane în toate aspectele vieții¹²⁶.

Comitetul ONU pentru Drepturile Persoanelor cu Dizabilități, în comentariul general nr. 1 susține că există un eșec general în înțelegerea drepturilor omului privind modelul de dizabilitate care implică strămutarea paradigmei de substituire a deciziei cu una bazată pe acordare a suportului în luarea deciziei¹²⁷.

În acest context, este important de menționat că articolul 12 nu permite negarea discriminatorie a capacității juridice, ci, mai degrabă, cere să se ofere sprijin în exercitarea acestei capacități juridice¹²⁸. Orice abordare care neagă capacitatea juridică a persoanelor cu dizabilități, inclusiv, de exemplu, o limitare bazată pe lipsa resurselor financiare, trebuie să fie înlocuită cu o abordare care să cuprindă un sprijin suficient pentru exercitarea acestei capacități juridice. În același mod cum sexul nu poate fi utilizat ca temei de discriminare în domeniul financiar și de proprietate, nu poate fi utilizată nici dezabilitatea¹²⁹.

Ca urmare a misiunii în Moldova a raportorului special al ONU pentru drepturile persoanelor cu dizabilități, Raportorul Special a recomandat o modificare a legislației naționale pentru a respecta prevederile art. 12 din CRPD¹³⁰.

¹²⁵ Ibid., pct. 88.

¹²⁶ Convenția ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități, art. 12 paragraful 2.

¹²⁷ Comentariul general privind articolul 12: Recunoașterea egală în fața legii, (CRPD/C/11/4), 25 noiembrie 2013, pct. 3

<http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRPD/GC/DGCArticle12.doc>

¹²⁸ Ibid. para. 15.

¹²⁹ Ibid. para. 23.

¹³⁰ Raport al raportorului special privind drepturile persoanelor cu dizabilități pe misiunea în Republica Moldova (A/HRC/31/62/Add.2), 2 februarie 2016, alin. 65.

http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session31/Documents/A%20HRC%2031%2062%20Add.2_E.docx

(5) Constatări și concluzii

a. Principii de luare a deciziilor

Instanțele de judecată ar beneficia de asistență la scrierea deciziilor și hotărârilor, astfel încât acestea să fie mai ușor de înțeles, mai logice și mai accesibile. Principiile enunțate mai sus ar putea constitui o bază utilă pentru o astfel de instruire.

b. Litigii strategice

Mai multe cazuri bazate pe discriminarea sistemică (și folosind dovezi statistice ale inegalității) după cum demonstrează cazul D.H. vs. Republica Cehă, trebuie să fie urmărite. Este esențial să se asigure resurse și instruire pentru a încuraja litigii strategice, în cazul în care instanțele într-adevăr sunt un catalizator pentru schimbare.

De asemenea, instanțele de judecată trebuie să fie deschise la acțiunile asociațiilor și ONG-urilor care reprezintă victimele sau potențialele victime ale discriminării. Cazurile acceptate de astfel de organisme sunt adesea modalități mai eficiente de abordare a acestui tip de probleme și sunt deseori mai efective decât procesarea de către instanță a unui șir de cazuri individuale, care sunt legate sau nu de probleme sistemice, care creează aceste cazuri.

c. Utilizarea instanței ca remediu

În timp ce numărul de cereri adresate Consiliului Egalității, precum și numărul deciziilor luate de acesta sunt în creștere de la an la an, numărul de cazuri adresate direct în instanță pare a fi minuscul, probabil aproximativ 20 de cazuri au fost examinate de către Curtea Supremă de Justiție în total. Având în vedere dificultățile în procesul de obținere a despăgubirilor pentru victimele care încep cazurile prin înaintarea plângerilor către Consiliul Egalității, numărul redus de cazuri în instanțele de judecată ar putea sugera că există alte obstacole în utilizarea instanțelor și acestea sunt substanțiale. Este dincolo de scopul acestui raport de a investiga natura detaliată a acestor obstacole, dar ele probabil includ lipsa de conștientizare a existenței acestei măsuri de remediere sau modul în care aceasta poate fi utilizată, dificultățile procedurale, costurile financiare și dificultățile în găsirea avocaților cu expertiza necesară. Se sugerează că ar trebui luate măsuri pentru a face publicitate disponibilității remediei bazat pe instanța de judecată, pentru a reduce orice dificultăți procedurale care ar putea exista, și a spori resursele celor care pot ajuta victimele (atât prin creșterea resurselor pentru ONG-uri,

cât și pentru asistență juridică pentru cei care nu își pot permite avocați privați).

Din păcate, cele câteva hotărâri care au fost emise de către instanțele de judecată, inclusiv instanțele superioare, arată prea adesea o lipsă distinctă de înțelegere a modului în care ar trebui să se aplice legislația națională și o absență și mai mare de apreciere a jurisprudenței și principiilor internaționale, care sunt obligatorii pentru instanțele Moldovei. Aceasta include eșecul de a înțelege și aplica sarcina inversă a probațiunii în cazurile de discriminare.

Aceste deficiențe ar trebui remediate prin mai multă instruire mai bună pentru avocați, ONG-uri nespecializate și judecători de la toate nivelurile.¹³¹ În timpul cercetărilor efectuate pentru acest raport s-a sugerat că indivizii sunt reticenți să meargă în instanță, deoarece ei cred că sistemul judiciar este corupt și doar cei care plătesc mită câștiga cazurile. Recomandările cu privire la această chestiune sunt mult mai vaste decât sfera de competență a raportului și nici o dovadă specifică de corupție nu a fost prezentată autorilor.

Însuși Consiliul Egalității ar trebui să furnizeze mai multe informații cu privire la căile de atac disponibile victimelor discriminării, inclusiv un ghid pentru a ajuta oamenii să înțeleagă atât procedurile Consiliului Egalității, cât și cele ale instanțelor judecătorești, și să explice în mod obiectiv avantajele și dezavantajele ambelor opțiuni.

d. Evidența datelor referitoare la cazurile de discriminare în sistemul judiciar

Toate instanțele din Moldova, după examinarea cauzei, își înregistrează hotărârea într-un registru unic. Cu toate acestea, sistemul actual nu permite avocaților sau cercetătorilor posibilitatea de a identifica toate cazurile legate de discriminare. Fără aceste date este dificil să se facă o analiză obiectivă sau științifică a progresului litigiilor legate de combaterea discriminării în Moldova, să se identifice orice lecții pozitive sau să se însușească obstacolele care trebuie să fie depășite pentru îmbunătățirea sistemului.

¹³¹ Evident că instruirea judecătorilor trebuie să fie livrată cu respectarea independenței lor constituționale și, în consecință, trebuie să fie furnizată de experți recunoscuți.

e. Deciziile Curții nu se bazează întotdeauna pe principiile și jurisprudența dreptului internațional și a tratatelor care sunt obligatorii pentru Republica Moldova

Hotărârile instanțelor naționale arată, din păcate, lipsa unei jurisprudențe consistente, în special, în ceea ce privește limitele libertății de exprimare și a religiei.

f. Instanțele naționale nu țin seama suficient de tratatele internaționale care sunt obligatorii pentru Republica Moldova și nu reușesc să aplice instrumentele internaționale în domeniul drepturilor omului

Instanțele par să întâmpine dificultăți în aplicarea principiilor și a jurisprudenței dreptului internațional și a tratatelor la care este parte Republica Moldova. Analiza cazurilor arată că instanțele judecătorești aplică de multe ori legea fără a ține cont de standardele internaționale sau doar cu o referință trecătoare, deși Constituția, în conformitate cu articolul 4, îi obligă la aceasta. Este necesară sensibilizarea judecătorilor cu privire la importanța aplicării directe a instrumentelor internaționale privind drepturile omului. În acest fel, va fi posibilă creșterea calității justiției și asigurarea faptului că orice restricție legată de drepturile și libertățile omului va fi încadrată în mod corespunzător în principiile dreptului internațional.

Chapter IV. Concluzii generale și recomandări

(1) Concluzii

Introducerea unor legi anti-discriminare în Moldova este foarte pozitivă, în special, deoarece ele au fost însoțite de sisteme care prevăd remedii reale pentru victimele discriminării. De asemenea, este salutar faptul că oamenii au posibilitatea de a alege calea de atac, fie să depună o plângere la Consiliul Egalității, fie să folosească instanțele de judecată. Consiliul Egalității depune eforturi importante pentru a promova egalitatea și a combate discriminarea și a preluat inițiativa de a se preocupa progresiv de cele mai controversate probleme din Moldova. Consiliul Egalității are nevoie de sprijin suplimentar, pentru a înlătura obstacolele care îi împiedică să-și exercite sarcinile.

Începând cu anul 2013, Consiliul Egalității a examinat 420 plângeri individuale și a emis 230 decizii și a constatat că există unele elemente de discriminare în 103 cazuri¹³². Membrii Consiliului Egalității s-au sesizat ex-officio în 17 situații de discriminare. Din cele 230 decizii emise de Consiliul Egalității, 35 au fost contestate în instanțele de judecată, din care 15 de către autoritățile publice. Din numărul total al deciziilor atacate, Curtea Supremă de Justiție a menținut 5 cazuri și a casat 2 cazuri. Consiliul Egalității a emis 32 de rapoarte de contravenție, dintre care 29 au fost anulate de instanțele de judecată ca urmare a unor probleme procedurale, în 2 cazuri, persoanele au fost găsite vinovate, însă nu a fost aplicată nici-o sancțiune deoarece plângerea a depășit termenul de prescripție de trei luni. În situația unui caz, o persoană a fost sancționată pentru împiedicarea activității Consiliului.

Consiliul Egalității a adus o contribuție foarte impresionantă la promovarea egalității în Moldova. Atât personalul cât și membrii Consiliului Egalității înțeleg obiectivele care au fost stabilite de către Parlament pentru Consiliul Egalității și depun eforturi semnificative pentru a atinge aceste obiective. Consiliul Egalității a făcut pași mari în perioada sa scurtă de existență pentru a oferi o procedură eficientă de depunere a plângerilor, în mare parte emite decizii foarte bune și și-a dezvoltat capacitatea de a utiliza cazurile sale pentru a crea schimbări sistemice. Legislația și modalitățile administrative de executare a deciziilor sale sau de obținere a despăgubirilor pentru victime sunt problematice, iar contestarea deciziilor sale în instanțele de judecată au creat probleme suplimentare pentru Consiliul Egalității la îndeplinirea acestor obiective. Datorită creșterii reputației sale și a vizibilității în fața publicului, el are nevoie deja de mai multe resurse pentru a evita creșterea întârzierilor în

¹³² Vezi pagina oficială a Consiliului Egalității <http://egalitate.md/index.php?pag=page&id=930&l=ro>

soluționarea cauzelor, de asemenea, remunerarea personalului și a membrilor trebuie să fie majorată.

Consiliul Egalității a întreprins deja unele măsuri de îmbunătățire a practicilor și a impactului acestora, inclusiv recomandări pentru revizuirea legislației și procedurilor evidențiate de cazurile lui. Consiliul Egalității a inițiat cazuri în care existau aspecte sistemice de discriminare clare, decizii mai bine structurate, o mai bună respectare a drepturilor omului și standardelor internaționale ale egalității și trebuie să reziste tentației de a încerca să se ocupe cu numeroasele plângeri de la oameni care au fost maltratați, dar dovezile de discriminare nu sunt atât de clare.

Consiliul Egalității are nevoie să continue să ia măsuri în această direcție și există și alte măsuri pe care le-ar puteau întreprinde, inclusiv legături mai bune cu Ombudsmanul, o mai mare claritate a caracterului discriminării pe care o stabilește în deciziile sale (inclusiv dacă acuzațiile se referă sau nu la discriminarea directă sau indirectă), o abordare și mai proactivă în strângerea de probe, luând inițiativa de a avea mai multe cazuri acolo unde există în mod evident probleme de discriminare sistemică în Moldova, un accent mai mare pe bazarea deciziilor pe dovezi, o abordare mai sofisticată de aplicare inversă a sarcinii probațiunii impusă respondenților, precum și o analiză mai clară a standardelor internaționale privind „instigarea de discriminare”, discriminarea bazată pe opinie și discriminarea pe bază de limbă.

Instanțele de judecată sunt puțin în urmă în a aduce contribuția lor, dar există mai mulți judecători care lucrează din greu pentru a aduce schimbarea. În plus, sunt unele decizii importante atât ale Curții Constituționale cât și ale Curții Supreme care au stabilit noi standarde și au menținut abordarea internațională a egalității. Mai există mult de lucru, dar direcția pare a fi cea corectă.

Cu toate acestea, instanțele judecătorești naționale reprezintă o componentă importantă a mecanismelor naționale de combatere a discriminării în Republica Moldova. Victimele presupusei discriminări pot, de asemenea, să se plângă direct la instanțele de judecată pentru hotărâri care constată dacă un act a fost discriminatoriu și pot solicita despăgubiri pentru daune morale și materiale. Instanțele de judecată pot de asemenea casa deciziile Consiliul Egalității în urma unei acțiuni introduse de către oricare dintre părți. Cu toate că numărul exact al hotărârilor cu privire la cazurile de discriminare emise de instanțele de judecată nu este cunoscut, cel puțin un număr de 45 de decizii (inclusiv deciziile contestate ale Consiliul Egalității) au fost înregistrate de către diferite părți interesate în timpul diferitelor evenimente publice. Hotărârile emise de instanțele de judecată cu privire la cazurile de

discriminare au fost criticate de către multe dintre părțile interesate care au fost consultate în cadrul acestui raport pe baza faptului că acestea nu urmează legea națională, principiul juridic internațional privind egalitatea și nici nu fac evaluări corespunzătoare a probelor și acest lucru a fost confirmat de analiza de mai sus.

Cu toate acestea, mulți judecători, inclusiv cei consultați în cadrul acestui proiect, sunt interesați în mod clar să se asigure că standardele de drept intern și internațional privind egalitatea au fost respectate în mod corespunzător și interpretate atunci când cazurile de discriminare au fost adjudecate. Instanțele de judecată nu par să realizeze un echilibru corect între dreptul la libertatea religiei, libertatea de exprimare și egalitate. Aceste libertăți nu sunt numai decât superioare revendicărilor de egalitate și echilibrul atent creat, de exemplu, de Curtea Europeană a Drepturilor Omului se pare că nu a pătruns în instanțele judecătorești. În mod similar, abordarea de inversare a sarcinii probațiunii asupra respondenților nu pare să fi fost întotdeauna înțeleasă de către instanțele de judecată.

Poate că cea mai mare problemă este numărul relativ mic al victimelor care au ales să folosească instanțele și nu Consiliul Egalității, în special, având în vedere faptul că compensațiile imediate sunt disponibile doar prin acesta din urmă. Motivele pentru aceasta, probabil, sunt: necunoașterea și teama de a urma procedurile judiciare (inclusiv teama de costuri), termenul limită relativ scurt pentru inițierea procedurilor, conștientizarea redusă a disponibilității acestui remediu nu doar printre victime, ci și în rândul avocaților, precum și problema reală a accesului la avocați în cunoștință de cauză și incapacitatea de a-i plăti.

Cu toate că nu este scopul acestui raport de a analiza prevederile dreptului material anti-discriminare din Moldova, mai multe probleme apărute în deciziile Consiliul Egalității și ale instanțelor ar putea indica faptul că modificarea legii ar putea fi rațională. Acestea pot include: (i) extinderea temeiurilor de discriminare în articolul 1 din Legea 121 pentru a include în mod specific discriminarea pe motive de orientare sexuală; (ii) o mai mare claritate și o scutire mai îngustă și mai concentrată pentru organizațiile religioase; (iii) o definiție mai clară a conceptului de „instigare” a discriminării în aceeași lege; și (iv) o definiție mai restrânsă a noțiunii de discriminare pe motive de opinie, pentru a evita ca opiniile banale să beneficieze de aceeași protecție ca și cele mai importante categorii de opinie, cum ar fi opiniile politice, religioase sau filozofice.

(2) Recomandări

a. Despăgubirea și compensații pentru victimele discriminării

Procesul de solicitare a unui remediu pentru discriminare ar trebui să fie eficient și proporțional. Însuși Consiliul Egalității ar trebui să recomande plata unor daune, după caz, și această recomandare ar trebui să fie acceptată de respondent și, dacă nu, atunci luată în considerație în cadrul oricărei proceduri ulterioare în instanța de judecată.

b. Principiile de luare a deciziilor

Atât instanțele, cât și Consiliul Egalității ar beneficia de asistență la scrierea deciziilor și judecăților, astfel încât acestea sunt mai ușor de înțeles, mai logice și mai accesibile.

c. Necesitatea unor litigii strategice

Este esențial să se găsească resurse și să se facă instruiți pentru a încuraja litigiile strategice, în cazul în care instanțele într-adevăr urmează să fie un catalizator pentru schimbare.

Instanțele de judecată, de asemenea, trebuie să fie mai deschise la acțiuni judiciare din partea asociațiilor și ONG-urilor care reprezintă victimele sau potențiale victime ale discriminării.

Consiliul Egalității însuși trebuie să dispună de resurse și trebuie să își sporească propriul angajament de a utiliza procedurile, legea și cazurile sale proprii în instanțele de judecată într-un mod mai strategic.

Consiliul Egalității ar trebui să aibă atribuția de a depune direct solicitări la Curtea Constituțională pentru a rezolva orice posibile conflicte sau ambiguități.

d. Termenul limitat pentru inițierea unor acțiuni împotriva discriminării

Termenul de acțiune pentru presupusa discriminare ar trebui să fie prelungit de la un an la trei ani, după cum este cazul pentru alte presupuse încălcări.

În cazul în care o decizie a Consiliului Egalității este ulterior contestată și casată în instanță judecătorească în baza unor probleme procedurale sau erori ale Consiliului Egalității (și nu pe substanța cererii în sine), Consiliul Egalității ar

trebui să reexamineze cazul, astfel încât victimele discriminării să nu rămână fără o cale de atac din vina Consiliului Egalității.

e. Modificările aduse dreptului material

Prevederile dreptului material împotriva discriminării din Moldova ar trebui modificate după cum urmează: (i) extinderea temeiurilor de discriminare din articolul 1 din Legea 121 pentru a include în mod specific discriminarea pe motive de orientare sexuală; (ii) o mai mare claritate și o scutire mai îngustă și mai concentrată pentru organizațiile religioase; (iii) o definiție mai clară a conceptului de „instigare” a discriminării în aceeași lege; și (iv) o definiție mai restrânsă a noțiunii de discriminare pe motive de opinie, pentru a evita ca opiniile banale să beneficieze de aceeași protecție ca și cele mai importante categorii de opinie, cum ar fi opiniile politice, religioase sau filozofice.

f. Drepturile la limbă și discriminarea în temeiul limbii

Trebuie să existe o mai mare claritate în legea care stabilește drepturile cetățenilor să comunice într-o limbă la alegerea lor. Trebuie luată în considerație fie crearea unui nou organism care poate pune în aplicare aceste drepturi, lăsând Consiliul Egalității să se concentreze asupra discriminării în temeiul limbii vorbite, fie acordarea Consiliului Egalității a unui mandat mai extins (și a resurselor) pentru a face față ambelor funcții.

g. Utilizarea instanței ca remediu și instruirea pentru avocați și judecători

Ar trebui luate măsuri pentru a face publică disponibilitatea acestui remediu, a reduce dificultatea de a acționa, și de a spori resursele celor care pot ajuta victimele (atât prin creșterea resurselor pentru ONG-urilor, cât și pentru asistența juridică pentru cei care nu își pot permite avocați privați).

Unele dintre aceste deficiențe ar putea fi remediate printr-o instruire mai bună a avocaților, ONG-urilor nespecializate și a judecătorilor de la toate nivelurile, inclusiv prin furnizarea de informații și asistență în ce privește principiile și jurisprudența dreptului internațional și a tratatelor care sunt obligatorii pentru Republica Moldova.¹³³ Procesul de formare inițială și continuă cu privire la discriminare pentru avocați, judecători și procurori de la Institutul Național al Justiției ar trebui consolidat și ar trebui să aibă loc în cooperare cu Consiliul Egalității.

¹³³ Evident că instruirea judecătorilor trebuie să fie livrată cu respectarea independenței lor constituționale și, în consecință, trebuie să fie furnizată de experți recunoscuți.

Însuși Consiliul Egalității ar trebui să furnizeze mai multe informații cu privire la căile de atac disponibile victimelor discriminării, inclusiv un ghid pentru a ajuta oamenii să înțeleagă atât procedurile Consiliului Egalității, cât și cele ale instanțelor judecătorești, și să explice în mod obiectiv avantajele și dezavantajele fiecărei opțiuni.

h. Utilizarea standardelor internaționale

Este necesară sensibilizarea judecătorilor cu privire la importanța aplicării directe a instrumentelor internaționale privind drepturile omului. În acest fel va fi posibilă creșterea calității justiției și restricțiile legate de drepturi și libertăți vor fi încadrate în mod corespunzător în principiile dreptului internațional. Această formare profesională în domeniul drepturilor omului ar trebui să se concentreze și asupra sarcinii probațiunii, echilibrului dintre cazurile de discriminare și libertatea de exprimare, libertatea de asociere și libertatea religiei și a credinței.

i. Sancțiuni și căi de atac

Codul contravențional trebuie revizuit de urgență pentru a elimina dificultățile impuse de cerința ca Consiliul Egalității să confirme în mod specific identitatea în cazul în care pârâtul este un organ din sectorul public și este necesar să se identifice o anumită persoană ca persoana care a fost responsabilă pentru discriminare.

La inițierea procedurii de sancționare a autorului unui act discriminatoriu într-o instanță de judecată, după constatarea discriminării, membrii Consiliului Egalității trebuie să participe personal la audierile judecătorești. Ar trebui să fie suficient ca Consiliul Egalității să aibă o reprezentare oficială în instanță, fără să fie necesar ca un membru concret al Consiliului Egalității să fie prezent.

j. Instruire și suport pentru personalul și membrii Consiliului Egalității pe probleme complexe de drept și probe

PNUD, OHCHR și Consiliul Europei ar trebui să continue să sprijine activitatea Consiliului Egalității și ar trebui să continue să ofere resurse pentru formare, ateliere și seminare, în special în domeniul egalității de fond și de drept anti-discriminare, instruire avansată în domeniul drepturilor omului, și inițierea procedurii de sancționare și problemele ce țin de probe.

k. Statutul incert al deciziilor Consiliului Egalității și contestarea deciziilor în instanțele de judecată

Caracterul aparent executoriu bazat pe o lege ordinară contravine prevederilor legii organice, cum ar fi Codul de procedură civilă, care limitează atribuția de acționare a autorităților publice. Acest lucru ar trebui să fie revizuit de către guvern și soluționat de urgență, pentru a asigura că deciziile Consiliului Egalității sunt obligatorii și vor fi menținute și aplicate de către instanțele de judecată.

Conceptul cheie al legislației privind egalitatea - sarcina probei fiind pe respondent - și, aparent, sarcina contradictorie a organelor publice de a-și justifica deciziile trebuie să fie soluționată printr-o modificare a legii 298.

Numai cei prezenți la audierile Consiliul Egalității ar trebui să participe la decizia cu privire la plângere, dar deciziile ar trebui să poată fi făcute de către trei membri ai Consiliului Egalității.

l. Resursele insuficiente disponibile Consiliului Egalității

Consiliul Egalității are nevoie de o majorare a resurselor pentru a-și spori numărul personalului și de a mări remunerația plătită personalului și membrilor Consiliului Egalității.

m. Fortificarea cooperării între Consiliul Egalității și Ombudsman

Ambele instituții ar trebui să colaboreze mai îndeaproape în promovarea egalității și să se asigure că cele mai bune strategii sunt dezvoltate și să profite de toate instrumentele care sunt disponibile pentru ei. În mod regulat, ședințele Ombudsmanului și președintelui Consiliului Egalității ar trebui să se efectueze la fiecare șase luni și reuniuni periodice ale personalului cheie - în fiecare lună pentru a dezvolta aceste strategii complementare.

n. Evidența datelor privind cazurile de discriminare în sistemul de instanțe

Recomandăm dezvoltarea unei noi metodologii care ar permite tuturor deciziilor și hotărârilor în cazurile de discriminare să poată fi identificate.

Capitolul V. Anexe

(1) Criterii de selectare a cazurilor

Deși numărul de cazuri referitoare la discriminare sau ale însuși Consiliul Egalității care au ajuns în instanțele naționale este suficient de mic pentru a permite fiecărui caz să fie luat în considerație și analizat, numărul de cazuri decise de Consiliul Egalității și care nu au fost atacate ulterior - nu este mic. Prin urmare, va fi necesară selectarea cazurilor de ultima categorie. S-a propus să nu se ia în considerație dosarele în care Consiliul Egalității a decis că aceste cazuri nu sunt admisibile cu excepția când un astfel de caz a fost contestat oficial sau cu excepția cazului în care cauza este considerată importantă de către una dintre părțile interesate care au fost consultate cu privire la această analiză.

Dezvoltarea criteriilor de selectare a cazurilor a făcut obiectul unei consultări cu o serie de părți interesate cheie și s-a dezvoltat organic și a fost revizuită pentru a ne asigura că cazurile selectate pot fi analizate în mod corespunzător în cadrul orarului stabilit și a resurselor proiectului.

Există dovezi că Consiliul Egalității a devenit mai sofisticat în procesul de luare a deciziilor sale de când a fost creat în 2013 și un factor în selectarea cazurilor a fost cât de recent a fost luată decizia.

Următoarele cazuri au fost selectate pentru analiză suplimentară:

(1) Deciziile contestate

- Orice decizie luată de Consiliul Egalității care a fost contestată în instanță
- Toate hotărârile judecătorești care se referă la deciziile sau acțiunile Consiliul Egalității
- Orice hotărâri ale instanțelor superioare în ceea ce privește discriminarea sau Legea 121
- Orice decizie a Consiliului Egalității care nu a fost susținută unanim de către toți membrii Consiliului
- Orice decizie a Consiliului Egalității sau a instanțelor naționale privind discriminarea care a fost criticată sau pusă în discuție în mod public de către organizațiile internaționale, ONG-uri sau în mass-media
- Orice hotărâre cu referință la Moldova privind discriminarea emisă de sau în proces de emitere de către Curtea Europeană a Drepturilor

Omului, sistemele de organe ale tratatelor Națiunilor Unite (în special CERD, CEDAW sau CRPD) sau alte instituții similare

(2) Aspecte specifice subiectelor

- Orice decizie a Consiliului Egalității sau a instanțelor naționale privind discriminarea în ce privește discursul de ură sau infracțiunile motivate de ură
- Orice decizie a Consiliului Egalității sau a instanțelor naționale privind discriminarea, care a ridicat problema libertății de exprimare sau a articolului 10 din CEDO
- Orice decizie a Consiliului Egalității sau a instanțelor naționale privind discriminarea care se refereau la conflictele dintre principiile egalității și libertatea de a furniza bunuri și servicii
- Orice decizie a Consiliului Egalității sau a instanțelor naționale privind discriminarea pentru care s-au folosit dovezi statistice pentru a încerca să se dovedească discriminarea sau discriminarea sistemică contestată (de exemplu, incapacitatea statului de a proteja femeile supuse violenței în familie)
- Orice decizie a Consiliului Egalității sau a instanțelor naționale privind discriminarea care au vizat utilizarea unei anumite limbi
- Orice decizie a Consiliului Egalității sau a instanțelor judecătorești naționale cu privire la discriminarea cu privire la acțiunile pozitive pentru a remedia discriminarea istorică
- Orice decizie a Consiliului Egalității sau a instanțelor judecătorești naționale cu privire la discriminarea în ceea ce privește problemele de procedură, sancțiunile sau căi de atac

(2) Analiza cazurilor: metodologia

Criteriile de evaluare

Cazurile au fost evaluate pentru a analiza măsura în care acestea sunt în conformitate cu următoarele criterii:

- Preliminarii
- Claritatea și structura logică
- Legea și procedurile naționale

- Dreptul și principiile internaționale
- Căi de atac eficiente și sancțiuni

În ceea ce privește fiecare din acești factori, au fost utilizate următoarele considerente mai detaliate. Cu toate acestea și în ciuda caracterului detaliat al acestora, care necesită o critică atentă a oricărei decizii, obiectivul general al proiectului este de a identifica problemele cheie importante și anume aspectele mai fundamentale sunt reflectate în raportul final. Nu este obiectul acestui raport de a face critici pedante și birocratice ale deciziilor, ci de a se asigura că Consiliul Egalității și instanțele de judecată promovează și protejează egalitatea și drepturile omului, oferă remedii reale pentru cei discriminați în mod ilegal și acționează astfel încât Republica Moldova să devină un loc mai echitabil pentru a locui și munci.

Pe lângă aceste evaluări individuale, au fost identificat și coroborate toate modelele pentru a face recomandări strategice și sistemice.

Preliminarii

- Problemele de admisibilitate sau alte probleme preliminare a fost rezolvate în mod corespunzător
- Au fost adunate și prezentate dovezile necesare, astfel încât să poate fi făcută o decizie corectă
- Dovezile documentare relevante disponibile au fost utilizate în mod corespunzător
- A existat un proces în avans (sau la începutul ședinței) pentru a restrânge problemele care încă sunt disputate
- Consiliul Egalității sau instanța de judecată (în special, în cazul în care reclamantul nu a avut un avocat) a acționat într-un mod adecvat, dar proactiv pentru a stabili problemele cheie și dovezile necesare pentru a lua o decizie

Claritatea și structura logică

- Raportul de caz este expus într-un mod logic
- Raportul abordează chestiuni preliminare
- Probe pertinente luate în considerație și constatările sunt bazate pe probe, ponderarea lor în mod corespunzător atunci când este necesar
- Au fost argumentele pertinente ale părților oponente expuse în mod clar și concluziile Consiliul Egalității sau a instanței sunt prezentate în mod clar și cu motive

- În general, decizia este expusă în mod clar, astfel încât părțile să înțeleagă de ce au câștigat (sau pierdut) și un membru ordinar dar inteligent al publicului ar înțelege decizia și de ce a fost făcută așa

Legea și procedurile naționale

- Legislația națională relevantă este explicată și aplicată faptelor
- Prezumțiile și sarcinile sunt stabilite și utilizate în mod corect
- Legislația națională și normele de procedură au fost respectate

Dreptul și principiile internaționale

- Dreptul și principiile internaționale relevante sunt explicate în mod clar
- Aplicate la fapte
- Conflictele între legislația națională și internațională sunt soluționate în mod clar

Căi de atac eficiente și sancțiuni

- Dacă există probleme sistemice de discriminare care depășesc cazul particular, ele au fost identificate și sunt sancțiuni, căi de atac și remedii pentru a face față acestora
- Este remediul și sancțiunea proporționale, adecvate pentru cazul respectiv și formulate astfel încât să elimine posibila discriminare în viitor
- Este remediul legal și este probabil să fie menținut dacă este contestat

(3) Cazuri analizate

Consiliul Egalității

2013

Numerele dosarelor: 1, 2, 4, 9, 28, 30, 34

2014

Numerele dosarelor: 47, 52, 54, 56, 90, 105, 108, 111, 122, 139, 155, 157, 168, 180, 192, 198, 203, 206

2015

Numerele dosarelor: 203, 215, 217, 235, 239, 241, 254 (inclusiv modificarea și disidența), 258, 264, 265, 265, 268, 271, 282, 284, 286, 310 (inclusiv de comun acord), 349, 359

2016

Numerele dosarelor: 349, 359, 371, 379, 386

Instanțele civile

2012

Numărul dosarului: 2ra-1502-1512

2013

Numerele dosarelor: 2ra-3745/13, 2ra-2966/13

2014

Numere dosarelor: 2RA - 731/14, 2ra-3016/14, 3RA-318/14, 2rh-241/14, 3RA-1019-1014, 3RA-633/14

2015

Numărul dosarului: 2ra-1448-1415, 2ra-2038/15, 2ra-2822/15,

2016

Numerele dosarelor: 2r-426/16, 2rac-36/16

Cazuri contravenționale

2014

Numerele dosarelor: 14-4-6070-20062014-9547, 14-4-10415-20102014-9992

Numerele dosarelor: 14-4-331-16012015-8542, 14-4-621-26012015-7836, 14-4-1313-16022015-7950, 14-4-1319-16022015-8588, 14-4-1397-17022015-8701, 14-4-4106-28042015-7586, 14-4-7671-07072015-6007

(4) Ghid de întrebări pentru consultări

Celor care au participat la consultări sau interviuri li s-au spus obiectivele cercetării:

„O analiză juridică cuprinzătoare a deciziilor Consiliul Egalității a substanței și a procedurilor, precum și a hotărârilor emise de instanțele de judecată cu privire la cazurile de discriminare. Scopul acestei analize este de a identifica lacunele existente din punct de vedere juridic cu scopul de a elabora recomandări pentru îmbunătățirea și armonizarea în continuare a mecanismului național privind combaterea discriminării în Republica Moldova.”

Întrebările cheie adresate au fost:

„Suntem interesați de opiniile care le aveți despre:

1. Orice caz de discriminare examinat de către instanțele naționale, inclusiv instanțele supreme și constituționale, sau care a fost examinat sau este în curs de a fi examinat de un organ al convențiilor internaționale

2. Cazurile examinate de către Consiliul Egalității care:

- au fost contestate în instanță
- hotărârile judecătorești care se referă la deciziile sau acțiunile Consiliul Egalității
- au fost criticate sau puse în discuție în mod public de către organizațiile internaționale, ONG-uri sau în mass-media”

Chişinău, 2016