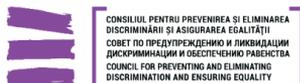


ЮРИДИЧЕСКИЙ  
АНАЛИЗ  
РЕШЕНИЙ  
СОВЕТА ПО ВОПРОСАМ РАВЕНСТВА  
И РЕШЕНИЙ  
НАЦИОНАЛЬНЫХ СУДОВ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА  
ПО ДЕЛАМ,  
СВЯЗАННЫМ  
С ДИСКРИМИНАЦИЕЙ



Norwegian Ministry  
of Foreign Affairs



Empowered lives.  
Resilient nations.

ЮРИДИЧЕСКИЙ  
АНАЛИЗ  
РЕШЕНИЙ  
СОВЕТА ПО ВОПРОСАМ РАВЕНСТВА  
И РЕШЕНИЙ  
НАЦИОНАЛЬНЫХ СУДОВ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА  
ПО ДЕЛАМ,  
СВЯЗАННЫМ  
С ДИСКРИМИНАЦИЕЙ

*Г-н Джон Уэдхэм*    *Международный консультант*  
*Г-н Думитру Русеу*    *Национальный консультант*

**Ноябрь 2016**

*Настоящий анализ был подготовлен в результате независимой оценки, проведенной консультантами, приглашенными в рамках проекта «Поддержка национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека в соответствии с рекомендациями международных договорных органов и УПО», который финансируется Министерством иностранных дел Норвегии, со-финансируется и реализуется Программой развития Организации объединенных наций (ПРООН) Молдова и Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ ООН), в сотрудничестве с Управлением народного адвоката и Советом по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства.*

*Взгляды, выраженные в настоящем анализе, представляют собой исключительно взгляды авторов и не обязательно отражают взгляды УВКПЧ ООН, ПРООН Молдова, Министерства иностранных дел Норвегии, Управления народного адвоката и Совета по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства.*

*Настоящее исследование доступно на румынском, русском и английском (оригинал) языках на веб-страницах [www.md.one.un.org](http://www.md.one.un.org) и [www.egalitate.md](http://www.egalitate.md).*

## Содержание

<b>Авторы</b> .....	4
<b>Сокращения</b> .....	5
<b>Сводное резюме</b> .....	6
<b>Введение</b> .....	10
<b>Глава I. Методология</b> .....	12
<b>Глава II. Совет по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства (Совет по вопросам равенства)</b> .....	16
(1) Процедурные вопросы .....	16
(2) Материально-правовые решения по вопросам дискриминации.....	31
(3) Выводы и заключения .....	42
<b>Глава III. Суды</b> .....	53
(1) Уголовные суды.....	53
(2) Дела об административных правонарушениях.....	53
(3) Суды по гражданским делам.....	54
(4) Конституционный суд.....	60
(5) Выводы и заключения .....	65
<b>Глава IV. Общие выводы и рекомендации</b> .....	68
(1) Выводы.....	68
(2) Рекомендации.....	71
<b>Глава V. Приложения</b> .....	76
(1) Критерии выбора дел.....	76
(2) Анализ дел: методология .....	78
(3) Рассмотренные дела.....	80
(4) Вопрос руководства для консультаций .....	81

## Авторы

**Джон УЭДХЭМ** – эксперт в области прав человека и юрисконсульт. С 2016 года является председателем Национального превентивного механизма Великобритании (орган Факультативного протокола к Конвенции ООН против пыток). Ранее Джон был исполнительным директором организации INTERIGHTS (Центр юридической защиты прав человека); Главным юрисконсультом Комиссии по правам человека и равенству; заместителем председателя Независимой комиссии по рассмотрению жалоб на действия полиции; и директором организации «Liberty». Джон является соавтором публикаций Оксфордского университета, руководств Блэкстона по: Закону о правах человека, Закону о свободе информации и Закону о равенстве.

**Думитру РУССУ** – практикующий адвокат по правам человека, который с 2013 года активно продвигает равенство и отсутствие дискриминации в Республике Молдова. В настоящее время он участвует в различных проектах, связанных с борьбой с дискриминацией и обеспечением равенства, с целым рядом организаций гражданского общества и международных организаций. Думитру также работает над стратегическими судебными делами и активно выступает за законодательные изменения. Ранее он работал юристом в Совете по вопросам равенства. Он является автором и соавтором нескольких специализированных исследований и публикаций, касающихся отсутствия дискриминации, включая «Исследование и руководство по расследованию преступлений на почве ненависти». Он также является преподавателем по вопросам прав человека и провел около 50 тренингов для судей, прокуроров, сотрудников судов, уязвимых групп населения и студентов университетов.

## Сокращения

<b>Совет по вопросам равенства</b>	Совет по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства
<b>ЕКПЧ</b>	Европейская конвенция по правам человека
<b>ЕСПЧ</b>	Европейский суд по правам человека
<b>МПГПП</b>	Международный пакт о гражданских и политических правах
<b>CERD</b>	Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации
<b>КЛЖД</b>	Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин
<b>КПИ</b>	Конвенция о правах людей с ограниченными возможностями

## Сводное резюме

Исследование для данного отчета проводилось летом 2016 года и было призвано оценить средства защиты, имеющиеся для жертв дискриминации в Республике Молдова. Во-первых, был проведен анализ ряда выбранных решений Совета по вопросам равенства, включая все его решения, которые были оспорены в судах, и решения судов, вынесенные после этого. Вторая часть анализа была посвящена материально-правовому характеру решений Совета по вопросам равенства, вопросам самого закона о дискриминации и воздействию решений на истца. В-третьих, в этом отчете рассматриваются решения, вынесенные национальными судами, апелляционными судами, Верховным судом и Конституционным судом, в тех случаях, когда жалоба против дискриминации была подана непосредственно в один из этих судов.

Как видно из большого количества информации, представленной авторами, Совет по вопросам равенства и национальные суды находятся в процессе создания впечатляющего набора институтов, предназначенных для обеспечения защиты меньшинств и продвижения равенства. Большинство людей, с которыми консультировались при написании этого отчета, посвятили себя тому, чтобы сделать Республику Молдова более справедливым и равноправным обществом. К сожалению, но неизбежно, этот отчет пришлось сфокусировать на вопросах, в которых требуется улучшение. Хотелось бы надеяться, что идеи и рекомендации, предлагаемые в настоящем отчете, будут восприняты в позитивном ключе и на том основании, на котором они были сделаны – для продвижения более справедливого и более равноправного общества для всех.

Введение антидискриминационных законов в Молдове было очень позитивным, особенно с учетом того, что они сопровождались системами, предоставляющими реальные и конкретные средства защиты для жертв дискриминации. Авторы также приветствуют тот факт, что у людей имеется выбор средств защиты - либо подать жалобу в Совет по вопросам равенства, либо использовать суды.

Совет по вопросам равенства предпринимает важные шаги в направлении продвижения равенства и ликвидации дискриминации и взял на себя инициативу заняться некоторыми наиболее противоречивыми вопросами в Молдове, энергично и с воображением. Ему требуется дополнительная поддержка и устранение препятствий, которые мешают ему проводить еще более хорошую работу. За свой

краткий период существования Совет обеспечил действенную процедуру работы с жалобами, в основном вынося очень хорошие решения, и наработал способность использовать свои дела для продвижения системных изменений. Однако законодательные и административные механизмы для обеспечения исполнения своих решений или для получения компенсации для жертв являются проблематичными, а оспаривание решений в судах создало дополнительные проблемы на пути к достижению этих целей. По мере становления его репутации и заметности в обществе Совет по вопросам равенства нуждается в дополнительных ресурсах, чтобы избежать задержек в работе с делами, кроме того необходимо повысить вознаграждение членов Совета и штатных сотрудников.

Совет по вопросам равенства уже самостоятельно предпринял определенные шаги для улучшения своих практик и воздействия, включая разработку рекомендаций для законодательного и процедурного анализа, подчеркнутого его делами, самостоятельно иницилируя дела, когда имеются четкие системные проблемы дискриминации, вынося более структурированные решения, обеспечивая большее соответствие международным стандартам прав человека и равенства и сопротивляясь искушению постараться справиться со множеством жалоб от людей, которые подверглись жестокому обращению, но где доказательства дискриминации не столь явные. Совет по вопросам равенства должен и далее предпринимать шаги в этом направлении, и существуют шаги, которые он может предпринять самостоятельно, включая обеспечение большей ясности в отношении природы дискриминации, которая была выявлена в решениях, еще более активный подход к сбору доказательств, беря на себя инициативу создания большего количества дел, в которых имеются четкие вопросы системной дискриминации в Молдове и, наконец, больше фокусируясь на том, чтобы решения основывались на доказательствах.

Суды немного отстают в плане своего вклада в равноправие, но существует множество судей, которые усердно работают над тем, чтобы изменить ситуацию. Кроме того, имеются также некоторые важные решения как Конституционного суда, так и Верховного суда, которые установили новые стандарты и поддержали международный подход к равноправию. Им предстоит сделать еще больше, но направление движения похоже правильное. Однако национальные суды представляют важный компонент национальных механизмов для борьбы с дискриминацией в Республике Молдова. Жертвы предполагаемой дискриминации могут пожаловаться непосредственно в суды для получения заключения о том, являлось ли действие дискриминационным

или нет, и могут потребовать компенсацию за моральный и материальный ущерб. Решения, вынесенные судами по делам о дискриминации подвергались критике со стороны множества вовлеченных лиц, с которыми консультировались в качестве части исследований для этого отчета, на основании того, что они не соблюдают ни национальные законы, ни международные правовые принципы равенства, и не осуществляют надлежащей оценки доказательств. К сожалению авторы этого отчета нашли доказательства каждой из этих проблем.

Однако многие судьи, включая и тех, с кем консультировались в рамках этого проекта, явно стремились к тому, чтобы обеспечить надлежащее соблюдение и использование как национальных, так и международных правовых норм равноправия при рассмотрении дел о дискриминации. Похоже суды не всегда находили верный баланс между правом на свободу верований, свободу выражения и равенством. Эти свободы не имеют преимущества перед требованиями равенства и, похоже, тщательный баланс, созданный, например, Европейским судом по правам человека, не просочился через национальные суды. Аналогичным образом, подход к требованию о том, чтобы бремя представления доказательств лежало на респонденте, который должен продемонстрировать, что не было дискриминации, похоже не всегда усваивается судами.

Вероятно наибольшей проблемой является то, что относительно немногие жертвы решили воспользоваться судами, а не Советом по вопросам равенства, особенно с учетом того факта, что компенсацию можно получить только через последний. Причины этого, вероятно, включают следующее: неосведомленность и страх принятия судебных разбирательств (включая страх затрат), относительно короткие сроки для проведения разбирательств, низкая осведомленность о наличии защитных средств не только среди жертв, но и среди юристов, и реальная проблема доступа к знающим юристам, а также неспособность платить за их услуги.

Анализ поделен на пять глав. Глава I представляет методологию, использованную в исследовании, которое послужило основанием для этого отчета. В Главе II анализируется работа Совета по вопросам равенства, и глава поделена на три раздела: (1) Процедура; (2) Материально-правовые решения по вопросам дискриминации; и (3) Выводы и заключения. В Главе III анализируется работа национальных судов, и эта глава разделена на пять разделов: (1) Уголовные суды; (2) Административные правонарушения; (3) Суды по гражданским делам

(включая Верховный суд); (4) Конституционный суд; и (5) Выводы и заключения. В Главе IV приводятся общие выводы исследования, а за ними следует перечень рекомендаций. Глава V содержит приложения, касающиеся следующего: (1) Критерии выбора дела; (2) Анализ дел: методология; (3) Рассмотренные дела; и (4) Руководство по вопросам для консультаций.

## Введение

Закон № 121 об обеспечении равноправия был принят Парламентом Республики Молдова 25 мая 2012 года и вступил в силу 1 января 2013 года. Закон № 298, касающийся процедур Совета по вопросам равенства, был принят Парламентом Республики Молдова 21 декабря 2012 года, и также вступил в силу с 1 января 2013 года. Со времени его принятия Закон № 121 был темой регулярных дискуссий среди профессионалов и партнеров по развитию. Недавно была проведена конкретная юридическая оценка, чтобы рассмотреть соответствие национального законодательства, включая Закон № 121, международным и региональным антидискриминационным стандартам и практикам. Этот анализ, также как и другие, проведенные гражданским обществом, предложил конкретные рекомендации относительно внесения поправок в Закон № 121.

Реализация Закона № 298 о деятельности Совета по вопросам равенства также вызывала серьезные вопросы среди профессионалов и в самом Совете по вопросам равенства, и в настоящее время Совет Европы в Республике Молдова проводит специальный анализ Закона № 298 с точки зрения его совместимости с международными стандартами.

Существует множество других отчетов, в которых сравнивается и анализируется молдавское законодательство, включая Закон № 121 об обеспечении равенства, с европейскими стандартами о равенстве и отсутствии дискриминации. Здесь мы упоминаем только два из самых последних отчетов: (i) Центра правовых ресурсов из Молдовы<sup>1</sup> и (ii) От слов к действиям – Ассоциации равных прав и Promo-Lex<sup>2</sup>, оба эти отчета очень помогли авторам при написании настоящего отчета. Однако остается необходимость проведения комплексного правового анализа решений Совета по вопросам равенства по существу и процедурам, а также решений, вынесенных судами по делам о дискриминации. Цель этого анализа – идентифицировать существующие пробелы с юридической точки зрения, чтобы разработать рекомендации

---

<sup>1</sup> Центр правовых ресурсов из Молдовы, Павел Греку, Надежда Хриптиевски, Юстина Йонеску и др. «Анализ сопоставимости молдавского законодательства с европейскими стандартами по равенству и отсутствию дискриминации», Кишинев, июль 2015 года, доступен на сайте: <http://crjm.org/wp-content/uploads/2015/07/LRCM-Compatib-MD-EU-nondiscrim-legisl-2015-07.pdf>

<sup>2</sup> Ассоциация равных прав, Ассоциация Promo-LEX, «От слов к действиям. Решение вопроса дискриминации и неравенства в Молдове. Серия страновых отчетов: 7», Лондон, июнь 2016 года, документ доступен на сайте: <http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/From%20Words%20to%20Deeds%20Addressing%20Discrimination%20and%20Inequality%20in%20Moldova.pdf>

для усовершенствования и дальнейшей гармонизации национальных механизмов борьбы с дискриминацией в Республике Молдова.

## Глава I. Методология<sup>3</sup>

Предполагается, что данный анализ является комплексным и рассматривает два следующих набора решений:

*1. Решения, вынесенные Советом по вопросам равенства:* Анализ выбранного количества стратегических решений Совета по вопросам равенства, включая все решения, которые были оспорены в судах, и решения судов по этим оспариваниям, решения которые вызвали антирекламу или которые стали предметом международных судебных разбирательств, и т.д.<sup>4</sup> При анализе оспариваемых решений принимаются во внимание как вопросы законности публичных административных актов, с точки зрения соответствия внутренним процедурам Совета по вопросам равенства, так и вопросы его правовой компетенции. Вторая часть анализа основывалась на материально-правовой природе решений, на вопросах самого закона о дискриминации и на его воздействии на истца. Анализ этих решений принимает во внимание как их положительные, так и отрицательные аспекты, а также их материально-правовые и процедурные вопросы. В отчете предпринята попытка идентифицировать вызовы, с которыми сталкивается Совет по вопросам равенства, и предложить конкретные рекомендации.

*2. Решения судов в отношении дел о дискриминации:* Анализ национальной правовой практики в связи с Законом № 121, выбранной, чтобы проиллюстрировать этот национальный механизм, призванный бороться с дискриминацией. Настоящий раздел включает две группы решений, вынесенных судами, первые касаются решений судов в процессе оспаривания решений Совета по вопросам равенства (см. выше), а вторая группа касается решений национальных судов, апелляционных судов, Верховного суда и Конституционного суда в случаях, когда жалоба на дискриминацию была подана непосредственно в один из этих судов. Были разработаны рекомендации в отношении усиления синергизма между Советом по вопросам равенства и судами и с учетом обеспечения лучшей юридической защиты жертв дискриминации, независимо от того, какое средство защиты было выбрано.

---

<sup>3</sup> Дополнительные подробности, касающиеся общих критериев, использованных в отношении выбранных дел, приводятся в приложении к настоящему отчету.

<sup>4</sup> Для получения более подробной информации в отношении выбранных критериев, смотрите приложение.

В связи с обоими типами дел была разработана специальная и определенная методология, чтобы помочь с этим анализом.<sup>5</sup> Этот отчет не касается сути Закона № 121 или Закона № 298, или степени, в которой он соответствует международным обязательствам Республики Молдова или международным принципам закона о равенстве, за исключением случаев, когда это напрямую касается одного из решений, выбранных для анализа.<sup>6</sup> Имеются другие материалы, рассматривающие эти вопросы, включая отчеты ОБСЕ<sup>7</sup> и Совета Европы.<sup>8</sup>

Процесс подготовки отчета включал ряд встреч, в ходе которых авторы консультировались с рядом вовлеченных лиц, которые были готовы поделиться своими взглядами на действенность национальных механизмов для борьбы с дискриминацией.

В этом контексте значимая информация была представлена:

№	Название вовлеченного лица	Участники	Фокусная группа / полуструктурированное интервью	Кол-во участников	Дата
1.	Совет по вопросам равенства	Штатные сотрудники	Фокусная группа	3	16.06.2016
		Члены	Полуструктурированное интервью	1	16.06.2016
			Интервью по Skype / по телефону	2	07.06.2016 16.06.2016
2.	Конституционный суд	Штатные сотрудники	Фокусная группа	2	17.06.2016

<sup>5</sup> Для получения более подробной информации, смотрите приложение о методологии.

<sup>6</sup> В этом отчете также не рассматриваются в подробностях вопросы правоспособности лиц с психическими проблемами, кроме как путем ссылки на одно дело, которое более подробно обсуждается ниже, вопросы регистрации религиозных групп в Молдове, или, в частности, вопросы тех, кто проживает в Приднестровье.

<sup>7</sup> Заключение по пересмотренному проекту закона о предотвращении и дискриминации и борьбе с ней в Республике Молдова можно найти по адресу: [www.legislationline.org/documents/id/16676](http://www.legislationline.org/documents/id/16676)

<sup>8</sup> Ивана Роагна и Невена Петрусич, «Оценка закона об обеспечении равенства в Республике Молдова в соответствии с антидискриминационными стандартами Совета Европы», Совет Европы, февраль 2016 года.

№	Название вовлеченного лица	Участники	Фокусная группа / полуструктурированное интервью	Кол-во участников	Дата
3.	Верховный суд	Вице-президент Коллегия по уголовным делам Генеральный секретарь	Фокусная группа	2	17.06.2016
4.	Инстанции первого и второго уровня	Судьи из буюканского суда и апелляционного суда	Фокусная группа	4	17.06.2016
5.	Парламентская комиссия по правам человека и межэтническим отношениям	Штатные сотрудники	Полуструктурированное интервью	1	17.06.2016
6.	Встреча со штатными сотрудниками Управления народного адвоката	Штатные сотрудники	Фокусная группа	5	17.06.2016
7.	Адвокаты по правам человека, которые вели дела о дискриминации		Фокусная группа	4	17.06.2016
			Интервью по Skype / по телефону	4	07.06.2016 08.06.2016 23.06.2016 23.06.2016
8.	Организации гражданского общества (НПО)		Фокусная группа	2	17.06.2016
			Интервью по Skype / по телефону	3	18.06.2016 24.06.2016 24.06.2016

Из большого объема информации, предоставленной авторами, ясно, что Совет по вопросам равенства и национальные суды находятся в процессе создания впечатляющего ряда институтов, призванных обеспечить защиту для меньшинств и продвигать равенство. Большинство людей, с которыми консультировались для настоящего отчета, твердо нацелены на то, чтобы сделать Республику Молдова

более справедливым и равноправным обществом, и хотя позаботиться о том, чтобы Закон № 121 и другие законы, продвигающие равенство, использовались надлежащим образом и в полной мере. К сожалению, но этого было не избежать, этот отчет пришлось сфокусировать на тех вопросах меньшинств, которые можно улучшить, но мы надеемся, что предложенные идеи и рекомендации будут восприняты положительным образом, и исходя из того, что они делаются по одной и той же причине – более справедливое и более равноправное общество для всех.

## Глава II. Совет по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства (Совет по вопросам равенства)

### (1) Процедурные вопросы

В целом авторы пришли к заключению, что процесс и процедуры Совета по вопросам равенства выстраиваются надлежащим образом и разумно соблюдаются. Например, несмотря на то, что порядок и процедуры Совета по вопросам равенства в иных случаях подвергаются критике со стороны судов, в том числе Верховного суда, этот суд также дал положительную оценку этим процедурам.

«В соответствии с материалами по пробации, приложенными к делу, со всей определенностью было установлено, что Совет по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства предоставил реальную возможность всем участвующим сторонам представить данные, информацию и документы, связанные с подтверждением дискриминационных действий, или информацию о дискриминационных действиях и поведении, ссылка на которые содержится в жалобе заявителя Бодюл Натальи, а после этого проголосовал большинством голосов за принятие мотивированного решения по данному делу.

Также было установлено, что жалоба о дискриминации была рассмотрена Советом по вопросам равенства с соблюдением принципа прозрачности процедур, без задержек и в ходе состязательного процесса»<sup>9</sup>.

Существуют, однако, некоторые небольшие шаги, которые могут быть предприняты для улучшения процедур и процессов.

Авторы полагают, что требование о том, чтобы решения Совета по вопросам равенства в обязательном порядке принимались всеми членами Совета по вопросам равенства, несмотря на то, что некоторые из них не могли присутствовать на слушаниях и не слышали

---

<sup>9</sup> Верховный суд, дело № 3га-848/15, Решение от 30 сентября 2015 г., в отношении решения 28/13 Совета по вопросам равенства. Неофициальный перевод.

представленные доказательства, должно быть пересмотрено<sup>10</sup>. Несмотря на то, что подробные заметки о слушании ведутся штатными служащими и передаются отсутствующим членам, которые также могут потом послушать запись заседания, такая схема не обязательно представляет собой надлежащую практику. Если решения Совета по вопросам равенства считаются такими же авторитетными, как и решения судов, то только те члены Совета, которые присутствовали на слушании, слышали и видели доказательства и наблюдали за поведением свидетелей и их реакцией на вопросы (и, следовательно, имели возможность оценить их достоверность), должны принимать окончательные решения по делам. Очевидно, это изменение будет возможно, только если будет изменен закон, изменен таким образом, чтобы позволить принимать решения, скажем, трем членам Совета по вопросам равенства, а не всем членам Совета.

Вовлеченные лица выразили обеспокоенность по поводу того, что Совет по вопросам равенства не работает достаточно тесно с Омбудсменом, поскольку можно достичь гораздо большего, если воспользоваться синергизмом полномочий и стратегии. Фактически, Совет по вопросам равенства и Омбудсмен перенаправляют дела друг другу и сотрудничают по вопросам равенства другими способами. И все-таки, похоже Омбудсмен не считает приоритетными вопросы равенства, хотя это и не удивительно, принимая во внимание существование Совета по вопросам равенства, и фактически Омбудсмен рассматривал ряд существенных вопросов о равенстве. Однако отсутствие полномочий Совета по вопросам равенства выдавать направления в Конституционный суд заставляет предположить, что даже тесное взаимодействие будет продуктивным, особенно в свете прогрессивного характера некоторых решений Конституционного суда. Во-вторых, в связи с отсутствием полномочий у Омбудсмана выносить определения по жалобам, связанным с дискриминацией, можно предположить, что более тесные связи могут помочь обеим организациям в продвижении равенства в Молдове.

#### ***(a) Качество написания решений: суды и Совет по вопросам равенства***

Авторы, прочитав огромное количество решений Совета по вопросам равенства (и судов), полагают, что эти решения могли бы быть более

---

<sup>10</sup> См. дело № 271/15 С.С. против Инспектората полиции г. Бендер и Генерального инспектората полиции, решение от 1 сентября 2015 года, на сайте: [http://www.egalitate.md/media/files/files/9-decizie\\_271\\_engl\\_5573196.pdf](http://www.egalitate.md/media/files/files/9-decizie_271_engl_5573196.pdf)

доступными и менее формальными и бюрократическими, и могли бы сгладить впечатление, что в некоторых случаях отчеты по решениям перегружены подробностями<sup>11</sup>. Однако следует отметить, что более поздние решения Совета по вопросам равенства читать намного легче, и они гораздо лучше структурированы<sup>12</sup>.

Постановления и решения являются одними из основных способов, при помощи которых квази-судебный или судебный орган может продвигать свою работу, объяснять, что он делает и гарантировать, что люди понимают характер решений и то, почему они были приняты. Нельзя ожидать, что средства массовой информации или другие основные заинтересованные лица (или даже сами стороны) прочтут постановление полностью, поэтому следует готовить и размещать в самом верху первой страницы любого постановления резюме, состоящее из двух или трех параграфов, с кратким описанием обстоятельств, решений и мотивированного обоснования решений. Предоставление такого краткого резюме облегчит понимание дела и составление отчета по нему, и с меньшей вероятностью приведет к тому, что распространятся неверные краткие обобщения других людей. В случае необходимости в качестве сноски к резюме может быть добавлена дискламация, чтобы избежать любой интерпретации того, что это резюме представляет собой какую-либо часть официального решения.

### ***(b) Упреждающий подход к сбору доказательств***

Совет по вопросам равенства предпринял важные шаги для разработки упреждающего подхода к сбору доказательств и информации. Например, в деле 47/14 Совет по вопросам равенства заявляет:

«следственная группа Совета в срочном порядке посетила Отделение № 8 Психиатрической больницы в г. Кодру по просьбе заявителя, предположительного объекта преследования, в результате жалобы, поданной в Совет. Следственная команда составила отчет по полученным результатам и на основании наблюдений, проведенных в процессе расследования на месте (материалы дела, стр.21)».

---

<sup>11</sup> См. дело № 001/2013, Руслан Саакян против Владимира Майдука и Дорина Речана, решение от 17 октября 2013 года, на сайте [http://www.egalitate.md/media/files/files/2013\\_10\\_17\\_decizia\\_cauza-001\\_13-r-saachian-finala-eng\\_1\\_\\_3705447.pdf](http://www.egalitate.md/media/files/files/2013_10_17_decizia_cauza-001_13-r-saachian-finala-eng_1__3705447.pdf)

<sup>12</sup> Ср. с решением от 9 декабря 2014 г., дело 157/2014, М.М. против SRL «Remta-Transport-Privat» и В.Л., на сайте: [http://www.egalitate.md/media/files/files/11-decizie\\_157\\_14\\_depersonalizat\\_6487263\\_eng\\_8168845.pdf](http://www.egalitate.md/media/files/files/11-decizie_157_14_depersonalizat_6487263_eng_8168845.pdf)

В деле 052/14 в отношении дискриминации в связи с недееспособностью (в отношении людей с психическими расстройствами) касательно предоставления юридической помощи адвокатами, назначенными территориальными бюро муниципалитетов Бэлць и Кишинэу Национального совета по юридической помощи, гарантируемой государством:

«Совет направил делегацию в суд города Орхей, чтобы изучить дела, к которым он просил предоставить доступ. Рабочая группа изучила 10 уголовных дел, по которым адвокатами были предоставлены юридические услуги, гарантированные государством, следственная группа поехала в суд муниципалитета Бэлць, где она проанализировала 4 гражданских дела и 89 уголовных дел, в которых юридические услуги, гарантированные государством, были предоставлены адвокатами».

В обоих случаях, несмотря на то, что следствие столкнулось с трудностями, суд сектора Центру муниципалитета Кишинэу и Психиатрическая больница попытались отказать в доступе в свои учреждения и отказали Совету по вопросам равенства в праве проводить расследования.

### ***(с) Полномочие по возбуждению расследования***

Совет по вопросам равенства обладает важным полномочием по возбуждению дел самостоятельно<sup>13</sup>, которым он воспользовался несколько раз.

«В первом деле, которое было возбуждено по инициативе Совета после неоднократных жалоб об отсутствии доступа в здания, CPPEDAE [Совет по вопросам равенства] провел анализ законодательства, действующего в этой области, уведомив об этом органы власти, ответственные за обеспечение доступности зданий и строений, не ссылаясь на какое-либо конкретное здание. Совет по вопросам равенства сделал вывод, что несмотря на то, что законодательство является достаточно исчерпывающим в плане доступности,

---

<sup>13</sup> Закон об обеспечении равноправия № 121 (принят 25 мая 2012 г., вступил в силу 01 января 2013 г.), ст.13(1).

все же применение этих положений на практике является некорректным»<sup>14</sup>.

Суды, однако, не столь открыты для жалоб от групп предполагаемых жертв дискриминации:

«...создается впечатление, что профессиональные союзы и ассоциации могут подавать жалобы в суды только от имени указанных лиц. Этот вывод можно сделать на основании статьи 18 параграф (2) Закона № 121, в которой утверждается, что «Иск в судебную инстанцию в защиту лиц, полагающих себя жертвами дискриминации, может быть подан также профсоюзами или общественными объединениями, действующими в области продвижения и защиты прав человека». Гражданский процессуальный кодекс не предусматривает возможность для ассоциаций подавать в суд жалобы от своего имени без доверенности от конкретных жертв / *actio popularis*.<sup>15</sup>»

#### ***(d) Роль Совета по вопросам равенства в том, чтобы «потрясти дерево»***

В ответ на критику авторов в отношении того, что Совет по вопросам равенства иногда выходит за рамки своих полномочий или выносит решения, чтобы помочь отдельным лицам, которые обратились к ним по поводу плохого к ним отношения, но не по поводу дискриминации, было высказано предположение, что поскольку вопросы неравенства или дискриминации так глубоко укоренились и настолько преобладают в Молдове, что Совет по вопросам равенства должен действовать как катализатор – должен «потрясти дерево», чтобы инициировать системные изменения. В некоторой степени таким подходом, если это не входит в полномочия Совета по вопросам равенства, является отрицание верховенства права – но легко можно увидеть, почему был выбран такой подход. С учетом того, что Закон № 121 и сам Совет по вопросам равенства были созданы недавно, не совсем ясно как суды будут истолковывать какие-либо определенные положения. В данном отчете приводится ряд примеров разумных действий, предпринятых Советом по вопросам равенства, которые не нашли поддержки в судах, но которые, в свою очередь, иллюстрируют, почему полномочия Совета по вопросам равенства должны быть расширены. Например, следует отметить явную ужасающую неспособность адвокатов работать

<sup>14</sup> Дело 160/14, решение от 11 декабря 2014 г., против Министерства регионального развития и строительства, Государственной инспекции по строительству и Главного управления архитектуры, градостроительства и земельных отношений доступно (на румынском языке) на сайте: [http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie\\_160\\_\\_depersonalizat\\_9525096.pdf](http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie_160__depersonalizat_9525096.pdf)

<sup>15</sup> LRCM «Анализ совместимости молдавского законодательства», стр. 41.

надлежащим образом с клиентами, содержащимися в психиатрических заведениях, и то, превышал ли Совет по вопросам равенства свои полномочия, или нет, является, возможно, менее важным, чем суть тех вопросов, которые поднимались<sup>16</sup>.

«...прежде, чем занять в суде должность представителя клиента, адвокат должен доказать повышенное профессиональное усердие и пообщаться или попытаться пообщаться с клиентом до начала разбирательства, чтобы установить, может ли человек понять последствия своих действий на основании своих собственных убеждений, а не допущений или предубеждений, полностью изучить материалы дела, обеспечив предоставление других доказательств, помимо заключения психиатрического учреждения, другими словами, проявлять такое же отношение, как и в случаях, когда он/она представляет других клиентов. Кроме того, адвокаты должны даже проявлять больше активности в отношении лиц с психическими расстройствами, принимая во внимание их состояние крайней уязвимости. Адвокат обязан представлять человека в суде, обеспечивая весь диапазон процессуальных гарантий, вытекающих из национальных и международных стандартов<sup>17</sup>».

В будущем подход, при котором приоритетной была бы работа по системным или стратегическим делам или оказывалось бы содействие в создании таких дел, с использованием более широких полномочий Совета по вопросам равенства, будет приветствоваться авторами. Примеры необходимости таких действий могут включать оспаривание дискриминационных практик, таких как ненадлежащее отношение к людям из определенных учреждений, или столкновение с тем фактом, что дети рома не получают надлежащего образования, или что женщины, подвергшиеся домашнему насилию не получают достаточной помощи со стороны полиции и органов прокуратуры.

---

<sup>16</sup> См. Дело 52/14, решение от 29 апреля 2014 г., в силу занимаемой должности против адвокатов, назначенных территориальными бюро муниципалитетов Бэлць и Кишинэу Национального совета по юридической помощи, гарантируемой государством, на сайте: [http://www.egalitate.md/media/files/files/22-decizie\\_052\\_2014\\_autosesizare\\_engl\\_depersionalizat\\_8046534.pdf](http://www.egalitate.md/media/files/files/22-decizie_052_2014_autosesizare_engl_depersionalizat_8046534.pdf)

<sup>17</sup> См. LRCM «Анализ совместимости молдавского законодательства», стр.143.

### ***(e) Неуважение к прецеденту***

Прозвучала критика со стороны некоторых НПО Молдовы в связи с тем, что некоторые решения, принятые в прошлом на основе особого подхода, более не исполняются<sup>18</sup>. Фактически, в деле, упомянутом в предыдущей сноске, Совет по вопросам равенства обнаружил дополнительную почву для дискриминации (по месту жительства). Несмотря на то, что не существует строгого правила в отношении того, как прецедент может быть применен в отношении квази-судебного органа, такого как Совет по вопросам равенства, некоторые полагают, что если «укоренившийся» подход больше не применяется, это должно стать предметом некоего консультационного процесса или, по меньшей мере, публичного заявления. Если, как показано в настоящем отчете, некоторые более ранние решения были не столь логичными, структурированными на основании закона или доказательств, какими они должны были быть, эта критика не может быть обоснована.

### ***(f) Задержки при принятии решений и 90-дневный срок для разрешения жалоб Советом по вопросам равенства***

Задержки при рассмотрении жалоб, касающихся дискриминации, неприемлемы, и Совету по вопросам равенства необходимо предоставить достаточные ресурсы во избежание таких ситуаций. Любая задержка сверх 90-дневного срока, может быть использована в качестве аргумента для аннулирования решения любой стороной в деле. Даже если 95% решений принимается в течение 90 дней, имеющиеся данные свидетельствуют, что решения часто не высылаются жертвам на протяжении еще 30 дней. Задержки с завершением дел Советом по вопросам равенства также создают другие проблемы, если жертва хочет впоследствии передать дело непосредственно в суд, это происходит в результате превышения временного предела в один год для подачи искового заявления. Это особенно проблематично, если заявление в Совет по вопросам равенства не удовлетворено или впоследствии оспорено в суде вследствие возражения ответчика.

### ***(g) Конфликт интересов для членов Совета по вопросам равенства***

Ряд заинтересованных лиц, с которыми консультировались перед подготовкой настоящего отчета, выразили обеспокоенность по поводу

---

<sup>18</sup> См. Дело 254/15, которое, по всей видимости, является примером такого изменения подхода, решение от 4 сентября 2015 г., П.Н. против Управления социального обеспечения и защиты семьи Яловень, на сайте: [http://www.egalitate.md/media/files/files/14-decizie\\_254\\_2015\\_de\\_modificare\\_depersonalizat\\_7779367\\_eng\\_1226484.pdf](http://www.egalitate.md/media/files/files/14-decizie_254_2015_de_modificare_depersonalizat_7779367_eng_1226484.pdf)

возможного конфликта интересов для некоторых членов Совета по вопросам равенства.

Дела 002/13 и 052/14 касались вопросов дискриминации пациентов психиатрических учреждений со стороны адвокатов, предоставленных в рамках оказания юридической помощи, гарантированной государством, этим пациентам. Один из членов Совета по вопросам равенства возбудил дела в силу занимаемой должности и на основании информации, полученной в ходе параллельной деятельности в качестве Омбудсмана для психиатрических учреждений.

Обычно, чтобы существовал конфликт интересов, должен присутствовать личный интерес, который вступает в конфликт (может вступить в конфликт) с обязанностями, возложенными в соответствии со служебными функциями. В рассмотренном случае на обе должности возлагаются задачи по защите пациентов психиатрических учреждений, и нет очевидных конкурирующих целей, а обе цели служат общественным интересам. Безусловно, если бы возникло предположение, что Омбудсмен для психиатрических учреждений не смог надлежащим образом рассмотреть вопросы дискриминации задержанных людей, то конфликт был бы очевиден, но это другая ситуация.

Неполная занятость в должности члена Совета по вопросам равенства все-таки сопряжена с ограничениями в отношении других видов деятельности, осуществляемой членами Совета и Председателем Совета по вопросам равенства, работающим на условиях полной занятости, эти должности можно совмещать только с научной и преподавательской деятельностью.

В деле 064/14 Совет по вопросам равенства установил, что имела место дискриминация в действиях священнослужителя, который во время телевизионной программы пытался навязать религиозный ритуал лесбиянке, побрызгав на нее святой водой, и который делал заявления, разжигающие нетерпимость. Впоследствии решение Совета по вопросам равенства было оспорено в суде, что подняло проблему конфликта интересов, поскольку адвокат для жертвы действий священнослужителя был также членом Совета по вопросам равенства. Более подробный анализ дела показывает, тем не менее, что даже если у одного из членов Совета и был возможный конфликт интересов, решение было принято голосами 4 членов Совета, адвокат, который объявил о конфликте интересов заранее, воздержался.

## **(h) Доказательства**

Похоже, что иногда Совет по вопросам равенства применяет бремя представления доказательств неправильно<sup>19</sup>. В то время как это бремя ложится на ответчика, который обязан доказать, что «совершенное действие не является дискриминацией»<sup>20</sup>, это не означает, что Совет по вопросам равенства может использовать разделение бремени, чтобы помочь установить основные факты – кто что сделал или сказал. Применение такого «перекладывания» бремени должно применяться только на втором этапе анализа – чтобы установить, что послужило основанием для таких действий или заявлений. Авторы обеспокоены тем, что это правило использовалось слегка более общим образом и для разрешения конфликтов в доказательствах вместо основных фактов. Процесс по оценке фактов дела должен быть следующим. Совет по вопросам равенства должен сначала установить имело ли на самом деле место предполагаемое действие, которое могло представлять собой дискриминацию, или нет<sup>21</sup>. То есть, анализируя доказательства, чтобы определить: кто сказал, или что и кому сделал – то есть, сами действия. Если такого действия не было или, скорее, если есть доказательства того, что предполагаемой действие не имело места, то это бремя представления доказательств является лишним. Только когда установлены основные факты, связанные с тем, что произошло, необходимо применить в отношении ответчика бремя представления доказательств. Если ответчик оспаривает основные факты, заявленные в жалобе, то, какую сторону выбирает Совет по вопросам равенства, является простым вопросом, вытекающим из доказательства, и бремя представления доказательств дискриминации является лишним в этой задаче. На практике, в делах, решения по которым принимает Совет по вопросам равенства, часто перекладывание бремени на ответчика является ненужным в любом случае, поскольку доказательство поведения или действий, которые являются дискриминацией, являются слишком очевидными, исходя из самого доказательства<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> См., например, дело 157/14.

<sup>20</sup> Закон об обеспечении равноправия № 121 (принят 25 мая 2012 г., вступил в силу 1 января 2013 г.), статья 15(1).

<sup>21</sup> См. принципы принятия решений «Основные моменты в отношении дел о дискриминации в рабочей ситуации» Комиссии по равноправию и правам человека Соединенного Королевства, доступные на сайте: <https://www.equalityhumanrights.com/en/multipage-guide/key-points-about-discrimination-cases-work-situation>

<sup>22</sup> Дело 271/15, С.С, против Инспектората полиции г. Бендеры и Генерального инспектората полиции, решение от 1 сентября 2015 года, доступно на сайте: [http://www.egalitate.md/media/files/files/9-decizie\\_271\\_engl\\_5573196.pdf](http://www.egalitate.md/media/files/files/9-decizie_271_engl_5573196.pdf)

### *(i) Ситуационное тестирование*

Закон № 121/2012 не предусматривает и не регулирует, процедуру «ситуационного тестирования» в качестве способа установления факта дискриминации. Совет по вопросам равенства выразил свое мнение об использовании этой техники в деле Б. и другие против SRL Компания «Haiducel»<sup>23</sup>. Совет по вопросам равенства установил, что имела место дискриминация в отношении пяти представителей общины рома, которым был запрещен доступ к плавательному бассейну.

Заявители по делу решили проверить, проводил ли ответчик систематически дискриминацию в отношении людей из сообщества рома. Совет по вопросам равенства был более открыт для рассмотрения вопроса в сравнении с подходом, применяемым судами (см. дело Запеску против «Trabo Plus» SRL), утверждая:

«при применении теста на дискриминацию, следует соблюдать минимальные необходимые требования, налагаемые этой ситуацией, а именно, сначала следует определить, какие группы лиц необходимо сравнить, чтобы установить отличающееся отношение. Таким образом, ситуационные тесты подразумевают обычно две группы, одна из которых называется «тестовой», она характеризуется тем признаком (критерием), который может привести к дискриминации, и вторая – «контрольная» группа, которая должна быть идентичной в плане соответствующих характеристик (возраст, одежда и т.д.). Сравнение этих двух групп должно быть безупречным, поскольку подозреваемая характеристика является лишь элементом, который позволяет завести дело о дискриминации по неопровержимым доказательствам»<sup>24</sup>.

В большинстве стран ЕС, дела о дискриминации, возбужденные по ситуационному тестированию, появляются относительно часто. Иногда, однако, возникают замечания по этим техникам, в частности потому, что они создают искусственную ситуацию, а у кандидатов, исполняющих вымышленные роли, может возникнуть соблазн преднамеренно или непреднамеренно исказить результат. На практике часто предполагаемый виновник дискриминации утверждает, что «жертва» на самом деле сама спровоцировала действие, в отношении которого подана жалоба, и что доказательства были получены незаконно. Однако

<sup>23</sup> Дело 349/16, В. и другие против SRL Компания «Haiducel», от 9 февраля 2016 г., доступно на сайте: [http://www.egalitate.md/media/files/files/15-decizie\\_349\\_2016\\_constatare\\_eng\\_depersionalizat\\_3561248.pdf](http://www.egalitate.md/media/files/files/15-decizie_349_2016_constatare_eng_depersionalizat_3561248.pdf)

<sup>24</sup> Там же, стр. 6.8.

дискриминация часто бывает тайной или скрытой либо по причине неосознанной предвзятости, либо потому, что лицо, проявляющее дискриминацию, не хочет это признавать. Ситуационное тестирование часто является единственной эффективной техникой для выявления дискриминации, и, при определенных мерах защиты, оно является инструментом, который должен принять к использованию Совет по вопросам равенства.

### *(j) Санкции и мониторинг*

Очевидно, что способность Совета по вопросам равенства сократить дискриминацию осложняется сложным и неадекватным характером санкций, которые ему доступны, в частности, требованием дальнейших действий в судах. Авторы данного отчета поддерживают рекомендации, содержащиеся в отчете «Оценка Закона об обеспечении равноправия в Республике Молдова в соответствии с антидискриминационными стандартами Совета Европы», в отношении того, что Совет по вопросам равенства должен располагать ресурсами для систематического проведения мониторинга результатов, рекомендаций и санкций по своим делам и по делам, находящимся в судах<sup>25</sup>. Без таких последующих действий решенные дела окажут меньший эффект и повлекут за собой меньше положительных изменений. В своем последнем годовом отчете Совет по вопросам равенства сообщил:

«В 2015 году Совет продолжил мониторинг выполнения рекомендаций, изложенных в его решениях. В результате этого Совет составил 15 протоколов по административным правонарушениям за невыполнение в полной мере рекомендаций, изложенных в решениях. К сожалению, суд отклонил все протоколы из-за того, что в них не было идентификационных данных правонарушителя. Совет не мог внести идентификационные данные правонарушителя в протокол, поскольку правонарушитель не пришел в офис Совета, хотя и был вызван официально. С другой стороны, у Совета нет доступа к таким данным, поскольку в его помещениях не предусмотрен периметр безопасности, и это препятствует регистрации Совета в качестве оператора персональных данных<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Роагна и Петрусич, стр. 164.

<sup>26</sup> Совет по вопросам равенства, годовой отчет за 2015 год, «Общий отчет о ситуации в отношении предотвращения и противодействия дискриминации в Республике Молдова за 2015 год», стр.162, доступен на сайте: <http://egalitate.md/index.php?pag=page&id=883&l=en>

Что касается способности Совета по вопросам равенства обеспечить изменения, это было рассмотрено в последнем отчете Ассоциации равных прав, и Promo-Lex заявил<sup>27</sup>:

«На первый взгляд, Кодекс правонарушений является важным компонентом нормативно-правовой базы для борьбы с дискриминацией в Молдове. Он придает определенную силу Совету по вопросам равенства, наделяя его полномочиями устанавливать факты совершения административных правонарушений. Далее, в соответствии со статьей 72-2 Кодекс предусматривает штрафы за различные формы поведения, которые препятствуют или иным образом наносят вред предписаниям Совета по вопросам равенства. Там, где такого рода нарушений нет, полномочия Совета по вопросам равенства относительно бессодержательны: в соответствии с Законом об обеспечении равноправия он может давать рекомендации в отношении восстановления прав, и предлагать дисциплинарные меры компетентным органам.

На практике, однако, суды регулярно прекращают дела, переданные Советом по вопросам равенства в отношении административных правонарушений. На самом деле... Совет по вопросам равенства прекратил практику передачи таких дел. Существуют другие проблемы, связанные с Кодексом правонарушений. Определенные административные правонарушения недостаточно хорошо определены и, следовательно, являются потенциально ненаказуемыми. В частности, непонятно, что представляет собой «дискриминация любого рода» в статье 260<sup>28</sup>.

И, наконец, ясно, что Совет по вопросам равенства не имеет полномочий требовать, чтобы другие публичные органы отменяли решения вследствие обнаружения дискриминации. Верховный суд принял решение, что можно только давать рекомендации:

«... поскольку это подразумевает приказное предписание публичному органу, а не рекомендацию, что противоречит статье 12, параграф (1), пункт f) Закона об обеспечении равноправия, который устанавливает, что Совет представляет публичным органам предложения общего характера в отношении

<sup>27</sup> «От слов к делу», доступен на сайте: [https://promolex.md/wp-content/uploads/2016/08/ENG\\_doc\\_1469547155.pdf](https://promolex.md/wp-content/uploads/2016/08/ENG_doc_1469547155.pdf)

<sup>28</sup> Там же, стр. 280.

предупреждения и противодействия дискриминации, и улучшения поведения в отношении лиц, попадающих под действие этого закона. А пункт 61 Правил работы Совета по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства, утвержденных Законом № 298 от 21 декабря 2012 г., предусматривает, что решение Совета касается в своей резолюции сформулированных рекомендаций для обеспечения восстановления в правах жертв дискриминации и аргументов, использованных для их обоснования.

При таких обстоятельствах Совет по вопросам равенства в соответствии с обязанностями, предписанными законом, не может суброгировать право Муниципального управления по защите прав ребенка принять решение об аннулировании своего собственного решения и не исполняет роль суда»<sup>29</sup>.

Такое ограничение является излишним препятствием и должно быть отменено, поскольку в процессе принятия решений Советом по вопросам равенства оно мешает обеспечивать эффективную правовую защиту жертвам дискриминации<sup>30</sup>.

### ***(к) Оспаривание решений Совета по вопросам равенства***

Если суды отклоняют решение Совета по вопросам равенства, то тогда, несмотря на то, что впоследствии решение может быть пересмотрено Советом по вопросам равенства, если это будет предписано судом, если нарушения, выявленного судом, можно избежать во втором разбирательстве (например, если нарушение основывалось на том что ответчик не был проинформирован о дате слушания), существует опасность того, что жертва не получит надлежащую защиту. Также, вероятно, будет слишком поздно, чтобы жертва подала новое заявление в суд. В то время как жизненно важная роль судов заключается в том, чтобы государственные органы соблюдали законы и процедуры, если решение Совета по вопросам равенства отменяется скорее по процедурным причинам, нежели по причинам его сути, жертвы дискриминационных действий не должны оставаться без защиты<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Верховный суд, Дело № 3га-848/15, решение от 30 сентября 2015 г., в отношении решения Совета по вопросам равенства 28/13, неофициальный перевод.

<sup>30</sup> В нарушение права на действенное средство правовой защиты в ст.13 ЕКПЧ и ст. 2(3) МПГПП.

<sup>31</sup> Закон об обеспечении равноправия, ст.14 «Совет отклоняет жалобу, если она с) является повторной жалобой, не содержащей новых сведений и доказательств».

В деле, касающемся условных взносов за период, когда родители заботятся о детях с ограниченными возможностями дома, и которые впоследствии используются для расчета ставки государственных пособий, Совет по вопросам равенства выявил нарушение Закона № 121. Жертвы впоследствии обратились с просьбой, чтобы суд обязал сделать перерасчет их выплат, но просьба была отклонена судом (и эта позиция была поддержана Апелляционным судом и Верховным судом), который постановил, что решение Совета по вопросам равенства не носит обязательный характер – в лучшем случае, это решение могло бы стать частью доказательств по делу. Новые заявления должны, следовательно, подаваться жертвами непосредственно в суд<sup>32</sup>.

Совет по вопросам равенства выявил дискриминацию со стороны местной ассоциации детей с ограниченными возможностями, проведя сравнение с родителями, чьи дети также страдают тяжелыми формами заболеваний, но которые приняли решение поместить их в специальные учреждения<sup>33</sup>. Совет по вопросам равенства обнаружил дискриминацию и принял решение, что Министерство должно разработать соответствующие положения, чтобы обеспечить положительные временные меры для родителей, которые заботятся о детях с тяжелыми формами особых потребностей.

25 мая 2014 года Наталья Чобану (предполагаемая жертва) обратилась в суд с исковым заявлением против Министерства труда, социальной защиты и семьи, Национальной кассы социального страхования и Территориальной кассы социального страхования на базе решения Совета по вопросам равенства, обязывающего выполнить перерасчет, включая период, когда она заботилась о дочери, страдающей тяжелым заболеванием. Суды отклонили жалобу, и суд первой инстанции постановил, что:

«В отношении решения Совета по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства от 13 февраля 2014 года, которое сейчас носит обязательный характер, а на тот момент имело форму рекомендации, [...] Совет по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства не

---

<sup>32</sup> См. заключение SCJ № 2га-2822/15, от 2 декабря 2015 г., Чобану Наталья против Министерства труда, социальной защиты и семьи», Национальной кассы социального страхования и территориальной кассы социального страхования, доступно на сайте: [http://jurisprudenta.csj.md/search\\_col\\_civil.php?id=24371](http://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=24371)

<sup>33</sup> См. Дело 030/14, А.М., В.М. и Н.К. с Кишиневским муниципальным управлением социального обеспечения и Министерством труда, социальной защиты и семьи, от 13 февраля 2014 г., доступное на сайте: [http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie\\_030\\_2014\\_eng\\_6938518.pdf](http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie_030_2014_eng_6938518.pdf)

предпринял никаких мер (применить санкции по дискриминационным действиям, обратиться в вышестоящий орган для принятия соответствующих мер, обратиться вместе с соответствующими органами с заявлениями, чтобы инициировать дисциплинарное разбирательство в отношении лиц, занимающих ответственные должности, которые совершили дискриминационные действия, и т.д.) в отношении Министерства труда, социальной защиты и семьи за невыполнение рекомендаций, изложенных в его решении от 13 февраля 2014 года».

Совет по вопросам равенства, в результате этих постановлений, в настоящее время начал принимать более четкие решения. Однако суды также должны понимать характер и статус решений и рекомендаций Совета по вопросам равенства, чтобы избежать нарушений закона о равноправии, которые остаются без действенных средств правовой защиты<sup>34</sup>.

При последующем оспаривании решений Совета по вопросам равенства ответчиками в судах, Совет по вопросам равенства, как публичный орган с полномочиями в отношении частных лиц, обязан доказать, что его решение является правильным и законным. Однако было высказано предположение, что, поскольку Закон о равноправии № 121 возлагает бремя представления доказательств на обвиняемого, в изначальном деле о дискриминации, рассматриваемом Советом по вопросам равенства, существует какое-то противоречие. Эти два различных бремени, по существу, не являются одинаковыми. Можно избежать любых кажущихся противоречий в отношении этих двух различных обременений, если и основную концепцию закона о равноправии – бремя представления доказательств лежит на ответчике – и, обязанность публичных органов обосновывать свои решения при их оспаривании в суде<sup>35</sup>, – суды будут представлять более четко при рассмотрении таких дел и в своих постановлениях.

### ***(1) Направление материалов в прокуратуру***

В соответствии с Законом об обеспечении равноправия<sup>36</sup> Совет по вопросам равенства обязан переправлять материалы в прокуратуру, если

---

<sup>34</sup> В нарушение права на эффективную правовую защиту в ст.13 ЕКПЧ и ст. 2(3) МПГПП.

<sup>35</sup> Закон об административном суде, № 793 от 10.02.2000 г., ст. 24 (3) «При рассмотрении аннулирования искового заявления бремя доказывания вменяется в обязанность ответчика».

<sup>36</sup> Закон № 121, ст. 12 пар. 1), ст. 15 пункт (9).

в жалобе содержатся факты, которые позволяют предположить, что могло быть совершено преступление. В деле 235/15<sup>37</sup> Совет по вопросам равенства принял решение отправить материалы по делу в прокуратуру для рассмотрения факта сообщения информации об уголовном преступлении на основании статьи 176 Уголовного кодекса Республики Молдова<sup>38</sup>. Это положение можно применять, когда Совет по вопросам равенства изучает дело и обнаруживает элементы уголовного преступления, наказание по которым осуществляется в соответствии с Уголовным кодексом. Совет по вопросам равенства должен располагать ресурсами для отслеживания таких перенаправленных материалов, чтобы убедиться, что они рассматриваются надлежащим образом.

## (2) Материально-правовые решения по вопросам дискриминации

Совет по вопросам равенства очень впечатляюще разработал свой процесс принятия материально-правовых решений, несмотря на краткий период своего существования. Он принял по-настоящему современный подход к процессу принятия решений, руководствуясь при принятии решений и интерпретации национального законодательства по обеспечению равноправия, особенно Закона № 121, международными договорами о правах человека, ратифицированными Молдовой. Например, в деле 28/13 в отношении предполагаемой дискриминации в отношении матерей, получающих разрешение на посещение своих детей, отсутствие определенной категории сексуальной ориентации как основания для защиты в статье 1 этого закона было урегулировано путем рассмотрения судебной практики Европейского суда по правам человека<sup>39</sup>. Основные выводы из этого решения в дальнейшем были поддержаны национальными судами, включая Верховный суд<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> См. дело 235/15, Б.И. против М. Е., заместителя директора школы искусств им. Алексея Стырча, решение от 5 мая 2015 года, на сайте: [http://www.egalitate.md/media/files/files/12-decizie\\_235\\_2015\\_depersonalizat\\_7888847\\_eng\\_1422631.pdf](http://www.egalitate.md/media/files/files/12-decizie_235_2015_depersonalizat_7888847_eng_1422631.pdf)

<sup>38</sup> Уголовный кодекс, ст. 176 (1) дискриминация «а) совершенная должностным лицом; б) повлекшая ущерб в значительных размерах; с) совершенная с размещением дискриминационных сообщений и символов в общественных местах; d) совершенная по двум или более признакам; e) совершенная двумя или более лицам, параграф (2) Поощрение или поддержка действий, предусмотренных частью (1), посредством средств массовой информации».

<sup>39</sup> Салгуэро да Сильва Моута против Португалии, а также см. отчет Ассоциации равных прав и Promo-LEX, стр. 280: <http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/From%20Words%20to%20Deeds%20Addressing%20Discrimination%20and%20Inequality%20in%20Moldova.pdf>

<sup>40</sup> См. Решение Верховного суда № 3га-848/15 от 30 сентября 2015 г., Муниципальное управление по защите прав ребенка против Совета по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства.

В некоторых более ранних делах из доказательства было ясно, что заявитель пострадал от плохого обращения со стороны государственного органа, нанимателя или другого ведомства, но, по мнению авторов, иногда было слишком мало доказательств, чтобы предположить, что такое обращение было обусловлено одной из «защищаемых характеристик», предусмотренных Законом № 121, статья 1(1). В некоторых случаях ни заявитель, ни Совет по вопросам равенства не указывают четко характеристику, которая рассматривается в деле, ни кто может провести тщательное сравнение, или отличалось ли сравниваемое лицо в чем-либо другом, помимо единственной предполагаемой характеристики<sup>41</sup>. Вывод авторов по этому вопросу поддерживают и другие, например:

«Совет по вопросам равенства обнаружил дискриминацию по половому признаку в графиках заседаний между родителями и детьми; в двух случаях заявителями были женщины, в одном случае заявителем был мужчина. Однако, даже если имело место разное отношение к родителям, выводы Совета по вопросам равенства не всегда заключаются в том, что несправедливое составление графика встреч между родителями и детьми определялось именно на основании половой принадлежности родителей, а не по другим соображениям, которые были взяты в расчет полномочными органами, либо в силу злоупотреблений, а не в связи с дискриминационным обращением»<sup>42</sup>.

Как видно из последних дел, Совет по вопросам равенства должен установить, продемонстрировал ли заявитель, что с ним или с ней действительно обращались иначе (и неблагоприятно), чем с другими, которые по всем другим аспектам находятся в таком же положении. Ответчику придется доказать, что действительная причина различного обращения не запретные основания, а другая правомерная причина, по которой не может быть выявлена дискриминация. Имел ли место или нет предполагаемый факт, истина – это вопрос доказательства и подлежит оценке арбитра, Совета по вопросам равенства.

Чтобы проиллюстрировать сложность принятия таких решений рассмотрим дело Берден против Соединенного Королевства, по которому две незамужние сестры прожив вместе все свою жизнь, не

---

<sup>41</sup> См, например, дела 47/14 от 11 апреля 2014 г. и 254/15 от 4 сентября 2015 г., доступные на сайтах: [http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie\\_047\\_2014\\_eng\\_depersionalizat\\_1933917.pdf](http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie_047_2014_eng_depersionalizat_1933917.pdf), [http://www.egalitate.md/media/files/files/14-decizie\\_254\\_2015\\_de\\_modificare\\_depersionalizat\\_7779367\\_eng\\_1226484.pdf](http://www.egalitate.md/media/files/files/14-decizie_254_2015_de_modificare_depersionalizat_7779367_eng_1226484.pdf)

<sup>42</sup> LRCM, «Анализ совместимости молдавского законодательства», стр.61.

смогли получить такую же льготу на налог на наследство, что и женатые пары либо однополые пары, проживающие в гражданском браке. Суд принял решение, что положение сестер качественно отличается от женатых пар либо пар, находящихся в гражданском браке, и, следовательно, в этом случае не было дискриминации и нарушения статьи 14 ЕКПЧ<sup>43</sup>. Принять решение о том, находятся ли две группы людей в аналогичной ситуации, не просто, и в обоих делах, Берден и Карсон, меньшая часть судей из суда также выразили несогласие, обнаружив нарушение статьи 14.

Во-вторых, необходимо внести больше ясности в решения Совета по вопросам равенства о том, касается ли дело прямо или косвенно дискриминации и, если имела место косвенная дискриминация, был ли принят правильный подход<sup>44</sup>. Косвенная дискриминация определяется следующим образом:

«общая политика или мера, которая несет несоразмерные пагубные последствия для отдельной группы, может считаться дискриминационной, несмотря на то, что она не нацелена специально на эту группу... и эта потенциальная дискриминация, противоречащая Конвенции, может стать ситуацией *де-факто*<sup>45</sup>.

В-третьих, иногда отсутствуют доказательства (или документально зафиксированные доказательства) конкретной дискриминации (а не «просто» плохого обращения), которые бы установили нарушение закона о равноправии<sup>46</sup>. Часто заявитель принадлежит к группе, которая с наибольшей вероятностью может стать объектом дискриминации, и, скорее всего, был подвержен дискриминации, но необходимо провести более точный анализ того, что было доказано. Чего иногда не хватает в решениях, так, по всей видимости, это описания логического процесса, в котором поднимаются корректные правовые критерии, задаются правильные вопросы, и выявляются решающие доказательства, необходимые для установления факта дискриминации<sup>47</sup>.

---

<sup>43</sup> См. также *дело Карсон против Соединенного королевства*.

<sup>44</sup> См., например, дела 56/14, 182/14 и 241/15, доступные на сайте: [http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie\\_056\\_2015\\_eng\\_4244612.pdf](http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie_056_2015_eng_4244612.pdf), [http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie\\_182\\_2014\\_eng\\_depersionalizat\\_1673643.pdf](http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie_182_2014_eng_depersionalizat_1673643.pdf), [http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie\\_241\\_2015\\_eng\\_8999081.pdf](http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie_241_2015_eng_8999081.pdf)

<sup>45</sup> ДХ *против Чешской Республики*, ЕКПЧ, 13 ноября 2007 г., (Заявление № 57325/00), пар. 175.

<sup>46</sup> Особенно дела, связанные с опекой или спорами о доступе к детям, например 34/13.

<sup>47</sup> Там же, доступно на сайте: [http://egalitate.md/media/files/files/4-decizia\\_conf\\_cauza\\_nr\\_034\\_i\\_t\\_catre\\_ip\\_botanica\\_si\\_dmpdc\\_1867867\\_\\_engl\\_8846278.pdf](http://egalitate.md/media/files/files/4-decizia_conf_cauza_nr_034_i_t_catre_ip_botanica_si_dmpdc_1867867__engl_8846278.pdf)

Все эти проблемные вопросы, к счастью, в большей степени преобладают в более старых делах, чем в последних решениях.

***(а) Дела о «подстрекательстве» к дискриминации и балансирование прав***

Существует несколько дел такого рода, и с некоторыми из них есть несколько проблем<sup>48</sup>. Во-первых, не всегда ясно, что должно означать выражение «подстрекательство» в Законе № 121, статья 2(g). Это недочет в самом законе. Однако в первых делах, которые рассматривал Совет по вопросам равенства, он не выражал свою собственную точку зрения на то, как следует интерпретировать этот закон. В некоторых юрисдикциях «подстрекательство» означает, что один человек оказывает влияние, приказывает или подговаривает другого человека проводить дискриминацию – возможно менеджер, заказчик или другой влиятельный человек непосредственно спровоцировал дискриминационные действия, осуществленные другим лицом. Во-вторых, из самого закона не ясно, включает ли выражение «подстрекательство» обстоятельства, когда кто-либо делает сексистские или расистские высказывания в средствах массовой информации, даже когда они не направлены на конкретное лицо и не подразумевают, что кто-то будет действовать определенным образом.

Однако ясно, что Совет по вопросам равенства в настоящее время преуспевает в принятии разумного подхода, при котором желание продвигать равноправие уравнивается признанием важности свободы выражения мнений (даже свободы оскорбительных выражений), несмотря на ряд оскорбительных и потенциально оскорбительных заявлений, сделанных политиками и другими лицами в средствах массовой информации, которые унижают меньшинства или женщин. Совет по вопросам равенства заслуживает похвалы за свою работу в этой области, и авторы хотели бы выразить признательность за такие дела, как дело номер 90/14, в которое были вовлечены государственные должностные лица высокого уровня, которые публично высказались по поводу того, что обвинения в жестоком обращении по месту содержания, предоставленному государством,

---

<sup>48</sup> Дела 108/14 180/14, 284/15, 286/15, 359/15, доступные на сайтах: [http://egalitate.md/media/files/files/6-decizie\\_cauza\\_108\\_28\\_07\\_2014\\_depersionalizat\\_8508578\\_eng\\_1533249.pdf](http://egalitate.md/media/files/files/6-decizie_cauza_108_28_07_2014_depersionalizat_8508578_eng_1533249.pdf), [http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie\\_180\\_2014\\_eng\\_5421479.pdf](http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie_180_2014_eng_5421479.pdf), [http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie\\_284\\_2015\\_eng\\_2017674.pdf](http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie_284_2015_eng_2017674.pdf), [http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie\\_286\\_2015\\_eng\\_2663350.pdf](http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie_286_2015_eng_2663350.pdf), [http://www.egalitate.md/media/files/files/19-decizie\\_359\\_2016\\_constatare\\_eng\\_depersionalizat\\_7729313.pdf](http://www.egalitate.md/media/files/files/19-decizie_359_2016_constatare_eng_depersionalizat_7729313.pdf)

могут быть проигнорированы, поскольку предполагаемые жертвы страдают психическими заболеваниями:

*«почему вы слушаете их, это больные дети», или*

*«Это люди с особыми потребностями, и они могут сказать все что угодно»<sup>49</sup>.*

Помимо очевидных дискриминационных намерений, эти заявления предполагают, что лица, ответственные за расследование предполагаемого жестокого обращения с людьми, и средства массовой информации и широкая общественность должны игнорировать эти обвинения только потому, что люди, выдвигающие эти обвинения, являются людьми с особыми потребностями. На самом деле, конечно, государственные официальные лица несут особую ответственность (обязанность расследования, обусловленная статьей 3 ЕКПЧ) самостоятельно проводить эффективное расследование, устанавливать истину и наказывать виновных в жестоком обращении<sup>50</sup>.

Для сохранения баланса между продвижением равенства и свободой выражения мнений следует признать, что и Совет по вопросам равенства, и суды являются порождением государства в целях исполнения Европейской конвенции по правам человека, а обнаружение фактов дискриминации в отношении осуществления права свободы слова, таким образом, даже без определенной уголовной ответственности, может затронуть статью 10 (хотя и не обязательно нарушить ее). Свобода выражения мнения: «представляет собой один из неотъемлемых принципов такого общества, одно из основных условий для его прогресса и для развития каждого человека»<sup>51</sup>, но подлежит ограничению, особенно это касается запрета ненавистнических высказываний.

Хотя в таких делах Совет по вопросам равенства часто ссылается на свободу выражения мнения, он, например, не задает вопрос, является ли

---

<sup>49</sup> Дело 090, решение от 19 июня 2014 г., это было предложено министром труда, социальной защиты и семьи, стр. 4.1, доступно на сайте: [http://www.egalitate.md/media/files/10-decizie\\_cauza\\_090\\_19\\_06\\_2014\\_depersionalizat\\_1638597\\_eng\\_7048858.pdf](http://www.egalitate.md/media/files/10-decizie_cauza_090_19_06_2014_depersionalizat_1638597_eng_7048858.pdf)

<sup>50</sup> Ассенов и другие против Болгарии, ЕКПЧ, 28 октября 1998 г., доступно на сайте: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"fulltext\": \[\"Assenov and others v Bulgaria\"\], \"documentcollectionid2\": \[\"GRANDCHAMBER\", \"CHAMBER\"\], \"itemid\": \[\"001-58261\"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{\)

<sup>51</sup> Хэндисайд против Соединенного Королевства, ЕКПЧ, (Заявление № 5493/72), пар. 49, доступно на сайте: <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-57499&filename=001-57499.pdf&TID=erlfalnvx>

ограничение, которое он собирается наложить, «предписанным законом»<sup>52</sup> – учитывая неясность выражения «подстрекательство», возникает вопрос, является ли закон достаточно точным. Возможно легче принять то, что выявление дискриминации имеет легитимную цель (защитить людей от ненавистнических высказываний или дискриминации), но это нуждается в тщательном рассмотрении в контексте фактического дела и должно быть четко определено, чтобы стороны могли увидеть и понять это. И, наконец, важность задачи ограничения свободы выражения мнения, характера высказываний и говорящего, а также характер ограничения и возможные санкции необходимо тщательно взвешивать. Трудно понять, как высказывания политиков, которые не специально подстрекают к дискриминационным действиям, а являются частью более широкой политической дискуссии, могут быть подвергнуты санкциям и при этом соответствовать статье 10<sup>53</sup>.

В преамбуле к Закону № 121 по обеспечению равноправия, утверждается, что он создает необходимую нормативно-правовую базу для исполнения Директивы 2000/43/ЕС<sup>54</sup> и Директивы Совета 2000/78/ЕС<sup>55</sup>. Статья 2(4) Директивы 2000/78/ЕС гласит:

«Инструкция по дискриминации лиц на упомянутых в статье 1 основаниях будет рассматриваться как дискриминация в значении параграфа 1.»

Такие же положения были включены в национальные законодательства подавляющего большинства стран – членов ЕС, чтобы они могли оперировать понятием «подстрекательство», хотя эти положения являются одновременно более узкими и более точными, и не касаются ненавистнических высказываний. В соответствии с законодательством Болгарии и Хорватии только умышленная инструкция к дискриминационным действиям рассматривается как дискриминация<sup>56</sup>, а

<sup>52</sup> «Санди Таймз» против Соединенного Королевства (№ 1), ЕКПЧ, (Заявление № 6538/74), 26 апреля 1979 г., доступно на сайте: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57584>

<sup>53</sup> Однако ЕСПЧ, действительно признает, что борьба с ненавистническими высказываниями является жизненно необходимой, Йерсильд против Дании. ЕСПЧ также заявил, что «принципиально важным может быть рассмотрение необходимости в определенном демократическом обществе санкционирования или даже недопущения всех форм выражений, которые распространяют, провоцируют, стимулируют или оправдывают ненависть, основанную на нетерпимости (включая религиозную нетерпимость)», Гундуз против Турции пар. 40.

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

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

<sup>56</sup> [http://www.era-comm.eu/oldoku/Adiskri/01\\_Overview/2011\\_04%20Chopin\\_EN.pdf](http://www.era-comm.eu/oldoku/Adiskri/01_Overview/2011_04%20Chopin_EN.pdf)

в Великобритании эта проблема решается путем применения особого закона, запрещающего агентствам по трудоустройству проявлять дискриминацию от имени работодателя, и путем введения законодательства, предусматривающего уголовное наказание за разжигание ненависти.

Выражение «инструкция» в законе Великобритании означает, что лицо, осуществляющее инструктирование, обладает некоторой степенью власти над лицом, которое он инструктирует. Один из комментаторов описывает это следующим образом:

- «властно-подчиненные отношения – перемещает ответственность вверх по порядку подчиненности
- отношения власти, или то, при котором можно ожидать, что А будет действовать по инструкции В
- действие – это дача инструкций, а не фактический акт дискриминации»<sup>57</sup>.

Сотрудник, отказывающийся выполнять инструкцию по выполнению дискриминационных действий, также может получить защиту в соответствии с законом о равноправии<sup>58</sup>.

### ***(в) Дискриминация на почве убеждений***

Жалобы по поводу дискриминации на основе убеждений являются сложными для рассмотрения Советом по вопросам равенства, учитывая отсутствия четких разъяснений в национальном законодательстве и отсутствие точных параллелей в международной юриспруденции, ниже приводится более подробная информация. Авторы полагают, что ранние решения Совета по вопросам равенства расширили это положение слишком сильно, хотя иногда и справедливо, когда отсутствуют другие защитные меры (например, законодательство по защите осведомителей)<sup>59</sup>. Такие дела также подверглись критике.

---

<sup>57</sup> [http://www.era-comm.eu/oldoku/Adiskri/02\\_Key\\_concepts/2012\\_schindlauer\\_EN.pdf](http://www.era-comm.eu/oldoku/Adiskri/02_Key_concepts/2012_schindlauer_EN.pdf)

<sup>58</sup> См. дело Соединенного Королевства <http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/1998/1938.html>

<sup>59</sup> Дело 1/13, 168/14, 282/15, доступно на сайте: [http://egalitate.md/media/files/files/2013\\_10\\_17\\_decizia\\_cauza-001\\_13-r-saachian-finala-eng\\_1\\_3705447.pdf](http://egalitate.md/media/files/files/2013_10_17_decizia_cauza-001_13-r-saachian-finala-eng_1_3705447.pdf), [http://www.egalitate.md/media/files/files/20-decizie\\_168\\_2014\\_\\_engl\\_depersionalizat\\_3417146.pdf](http://www.egalitate.md/media/files/files/20-decizie_168_2014__engl_depersionalizat_3417146.pdf), [http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie\\_282\\_2015\\_depersionalizat\\_5371569.pdf](http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie_282_2015_depersionalizat_5371569.pdf)

Однако более недавние дела показывают, что Совет по вопросам равенства значительно улучшил свой подход за счет проведения анализа характера и важности высказанного мнения. Важность решения подчеркивает тот факт, что «обычные мнения» не являются объектом защиты, предусмотренной Законом № 121.

«Совет по вопросам равенства повторяет, что в соответствии с Законом № 121/2012, чтобы критерий мнения рассматривался как защищаемый критерий, он должен выразить ряд значений на основании принципов демократии и прав человека, сопровождаемых большой силой убеждения и хорошо обоснованных, которые относятся к предмету общественного интереса и которые становятся частью идентичности личности, которая выражает это мнение, и отличает человека, выражающего такое мнение, от других членов общества. Более того, это мнение должно быть последовательным, выражаемым публично и постоянно»<sup>60</sup>.

Статья 14 ЕКПЧ и статья 26 МПГПП включают в качестве защищаемой категории против дискриминации:

«политическое или иное мнение»

Закон об обеспечении равноправия Молдовы составлен немного иначе, чем ЕКПЧ и МПГПП, и защищает:

«мнение относительно... религии и убеждений, политическую принадлежность или любой другой аналогичный критерий».

По-видимому, нет особых решений или судебных постановлений ни Европейского суда по правам человека, ни Комитета по правам человека ООН относительно того, является ли дискриминация, основанная на тривиальных убеждениях или мнениях, незаконной. Есть несколько

---

<sup>60</sup> Дело 371/16, Т.К. против С.Б., президента FNSAA, от 12 апреля 2016 г., доступно на сайте: [http://www.egalitate.md/media/files/files/18-decizie\\_371\\_16\\_neconstatare\\_eng\\_depersionalizat\\_9646857.pdf](http://www.egalitate.md/media/files/files/18-decizie_371_16_neconstatare_eng_depersionalizat_9646857.pdf)

доводов, которые свидетельствуют о том, что такие тривиальные нарушения статьи 14 не защищаются международным правом<sup>61</sup>.

### *(с) Дискриминация по языковому признаку*

Совет по вопросам равенства рассмотрел ряд дел после подачи жалоб представителей общественности, с которыми в некоторых государственных или частных организациях отказались общаться на русском языке. В этих делах было заявлено, что такой отказ был формой дискриминации, но часто вопрос касался конкретного права на использование определенного языка в общении, а не дискриминации как таковой.

Существуют некоторые конкретные вопросы, поднятые в делах, касающихся права на использование языка и дискриминации в Молдове<sup>62</sup>. Право на использование языка занимает особое положение в Конституции Республики Молдова.

С человеком, который подвергается дискриминации по причине того, что он говорит (или не говорит) на определенном языке, обращаются незаконно (это прямая дискриминация). Однако отказ провести мероприятие на определенном языке или перевести документ на другой язык может представлять собой только косвенную дискриминацию.

---

<sup>61</sup> Европейский суд по правам человека присваивает более высокий статус некоторым категориям, изложенным в статье 4, по сравнению с другими (Эвейда против Соединенного Королевства, пар. 71). Суд в настоящее время требует особенно веских обоснований для дифференцированного обращения, если это обращение относится к «подозрительной категории», такой как: пол, раса, национальность, рождение, религия, сексуальная ориентация или ВИЧ статус. Мнение не является «подозрительной категорией» и, вероятно, дискриминация на этой почве может быть проще оправдана. Также вероятно, что если мнение касается банального вопроса, будет легче продемонстрировать любое оправдание. Кроме того, учитывая важность такого особого рода мнения и убеждений, которые подлежат особой защите в статье 9 (свобода мысли, совести, религии и убеждений), или подход, примененный Судом в отношении важности такого рода выражений (политических) по сравнению с другими (коммерческими), Суд будет рассматривать дискриминацию в отношении некоторых видов мнений как наиболее заслуживающую защиту по сравнению с другими (*Маркт Интерн Ферлаг против Германии*).

<sup>62</sup> Например, 9/13, 111/14, 198/14, 206/14, 217/15, 268/15, 284/15, доступно на сайте: [http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie\\_009\\_2013\\_eng\\_5063801.pdf](http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie_009_2013_eng_5063801.pdf), [http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie\\_111\\_2014\\_eng\\_depersionalizat\\_2510015.pdf](http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie_111_2014_eng_depersionalizat_2510015.pdf), [http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie\\_198\\_2015\\_eng\\_depersionalizat\\_9831187.pdf](http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie_198_2015_eng_depersionalizat_9831187.pdf), [http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie\\_206\\_2015\\_eng\\_depersionalizat\\_2750358.pdf](http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie_206_2015_eng_depersionalizat_2750358.pdf), [http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie\\_217\\_2015\\_eng\\_820219.pdf](http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie_217_2015_eng_820219.pdf), [http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie\\_268\\_2015\\_depersionalizat\\_eng\\_4390671.pdf](http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie_268_2015_depersionalizat_eng_4390671.pdf), [http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie\\_284\\_2015\\_eng\\_2017674.pdf](http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie_284_2015_eng_2017674.pdf)

Во многих странах есть особые законы (не обязательно антидискриминационные законы), которые требуют использования более одного языка в судах или государственных органах. В Молдове Закон № 3465 от 1 сентября 1989 г. о функционировании языков на территории Молдавской ССР в статье 11 предусматривает, что «Государственные органы, государственная администрация, социальные организации, предприятия, институты и организации должны принимать и рассматривать документы от граждан Молдовы на русском языке». В статье 3 разъясняется, что «русский язык, как язык межнационального общения СССР, должен использоваться на территории республики вместе с молдавским языком, как язык межэтнического общения, что обеспечивает осуществление реального национально-русского и русско-национального двуязычия». Статья 2 предусматривает, что «В местностях проживания большинства населения гагаузской национальности языком официальных сфер жизни является государственный, гагаузский или русский языки».

Закон № 382 о правах лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и правовом статусе их организаций разъясняет в статье 12(1), что «Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, должны иметь право обращаться в государственные учреждения в письменной или устной форме на молдавском или русском языках и получать ответ на языке обращения».

Эти национальные положения являются важными и предоставляют очень важные права многим людям в Молдове, которые говорят больше на русском, чем на национальном языке. Хотя наличие закона о двуязычии не является требованием каких-либо международных прав человека или антидискриминационного соглашения и не является требованием статьи 14 ЕКПЧ или статьи 26 МПГПП, оно является основополагающим принципом международного права в области прав человека, предусматривающим, что ратификация или соблюдение соглашения по правам человека не должны привести к уменьшению защиты, которая уже существует в этой стране (статья 5(2) МПГПП и статья 53 ЕКПЧ). Более высокие стандарты в отношении использования языка предусматриваются законом в Молдове, и эти стандарты следует поддерживать и не снижать.

Сама ЕКПЧ предоставляет несколько конкретных прав в отношении самого языка в своем тексте. Статья 6(3) гласит:

«Каждый обвиняемый в совершении уголовного преступления имеет как минимум следующие права:

- (е) пользоваться бесплатной помощью переводчика, если он не понимает языка, используемого в суде, или не говорит на этом языке».

Для соблюдения права использования языка в гражданском суде право на справедливое разбирательство в статье 6 включает понятие «равенство сторон» между сторонами, требование, чтобы человек мог эффективно участвовать в процессе.

Кроме того, языковой барьер, мешающий человеку принять участие в судебном процессе, может также нарушать статью 6(1)<sup>63</sup>. Трудность в понимании языка, на котором проходит судебное разбирательство, может также, например, быть причиной для предоставления государственного адвоката, если это «необходимо для действенного доступа к суду» (Эйри против Ирландии, параграф 26). Право на переводчика не предоставляется, если человек понимает язык суда, но этот язык не является для него родным (Гесдон против Франции, Комитет по правам человека ООН). Существует также право на получение информации о причинах ареста или задержания «на понятном для человека языке»<sup>64</sup>.

Понятно, что в Молдове существует много споров относительно использования языка, некоторые из них касаются обязанности обращения в государственные органы (в том числе в суды) на предпочтительном или единственном языке гражданина, и некоторые поднимают вопросы о дискриминации граждан на почве языка, который они используют. Закон о правах национальных языков должен соблюдаться и применяться, и в законе должно быть более четко прописано, что гражданам разрешено обращение на языке их выбора. Авторы были рады услышать на одном из мероприятий, организованном для обсуждения их выводов, что судьи решили (по крайней мере, неофициально) принимать жалобы на любом языке.

Однако, возможно, следует создать новый орган, который сможет обеспечить соблюдение этих прав использования языка, оставив Совету по вопросам равенства возможность сфокусироваться на самой дискриминации по языковому признаку<sup>65</sup>. Другое мнение состоит в том,

<sup>63</sup> Дело № 009/2013, от 2 декабря 2013 г., Игорь Мокан и Сергей Уланович против суда сектора Буюкань, доступно на сайте: [http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie\\_009\\_2013\\_eng\\_5063801.pdf](http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie_009_2013_eng_5063801.pdf)

<sup>64</sup> ЕКПЧ, ст. 5(2).

<sup>65</sup> В Великобритании Закон о валлийском языке создает орган, который должен обеспечить использование валлийского языка всеми государственными органами, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1993/38/contents>

чтобы предоставить Совету по вопросам равенства расширенный мандат (и ресурсы), чтобы он исполнял обе функции.

### ***(d) Пересмотр законодательства***

В ряде случаев Совет по вопросам равенства вынес рекомендации для внесения изменений в национальное законодательство после рассмотрения им фактов дела<sup>66</sup>. Это полезный способ выявления законов и правил, которые нуждаются во внесении поправок во избежание в будущем актов дискриминации. Рекомендации не могут являться средством защиты для отдельного заявителя, но многие заявители пожелают, чтобы дело, которое они передали в Совет по вопросам равенства, помогло другим людям в будущем избежать дискриминации. Очевидно, Совету по вопросам равенства понадобится вынести другие определения в дополнение к таким рекомендациям, чтобы обеспечить получение заявителем надлежащей компенсации<sup>67</sup>. Было не совсем ясно, какими институциональными системами располагает Совет по вопросам равенства для исполнения таких рекомендаций, но из дискуссий со штатными сотрудниками Совета по вопросам равенства было ясно, что отдельные члены Совета отслеживали развитие событий. И, наконец, тем не менее, специальные рекомендации, проистекающие из отдельных дел, не заменяют более стратегический подход к пересмотру законодательства в более общем смысле для соответствия.

Совет по вопросам равенства обладает значительными полномочиями для обеспечения выполнения своих рекомендаций. Совет по вопросам равенства имеет право возбуждать исполнительное производство в случаях, когда рекомендации не были выполнены. Эти процессуальные действия носят карательный характер и их следует использовать каждый раз, когда игнорируются рекомендации Совета по вопросам равенства. Однако существуют реальные проблемы с процедурой (см. ниже), и не удивительно, что в настоящее время Совет по вопросам равенства не решается использовать этот инструмент. Вследствие процедурных затруднений, как представляется, не было ни одного случая, когда бы физическое лицо или организация были наказаны за невыполнение таких рекомендаций.

### **(3) Выводы и заключения**

Совет по вопросам равенства очень впечатляюще разработал свой процесс принятия материально-правовых решений, несмотря на краткий

---

<sup>66</sup> Например, дела 8/13, 60/14 и 110/14.

<sup>67</sup> См. Роагна и Петрусич *«Оценка Закона по обеспечению равноправия»*, стр. 161.

срок своего существования. Он принял по-настоящему современный подход к процессу принятия решений, руководствуясь при принятии решений и интерпретации национального законодательства по обеспечению равноправия, особенно Закона № 121, международными договорами о правах человека, ратифицированными Молдовой.

#### ***а. Возмещение и компенсация для жертв дискриминации***

Процесс обеспечения правовой защиты в случае дискриминации должен быть эффективным и соразмерным<sup>68</sup>. Однако, даже если факт дискриминации установлен решением Совета по вопросам равенства, жертве затем необходимо инициировать судебный процесс для возмещения морального или материального ущерба.<sup>69</sup> Решения Совета по вопросам равенства могут, безусловно, быть оспорены ответчиком в суде, и сама эта процедура может быть долгой и длиться, в среднем, около года, и если жертва затем захочет получить компенсацию, за этим должна будет последовать дополнительная процедура в суде для востребования возмещения ущерба, часто длящаяся еще один год<sup>70</sup>.

Авторы полагают, что Совет по вопросам равенства должен сам рекомендовать выплату денежного возмещения в своих собственных решениях, когда посчитает целесообразным сделать это. Это может стимулировать ответчика возместить ущерб быстро и без необходимости дальнейшего судебного разбирательства. Авторы считают, что это разумное предложение. Когда ответчик не следует рекомендациям Совета по вопросам равенства в отношении возмещения ущерба, сам факт рекомендации подобного рода может также помочь суду в принятии своего решения, если жертва впоследствии начнет судебный процесс.

Потенциальные жертвы, которые обращаются прямо в суд, следовательно, имеют преимущество, поскольку одна и та же судебная процедура решит, как вопрос о том, имела дискриминация место или нет, так и обеспечит возмещение, тем самым существенно укоротив длительность рассмотрения дела. Однако судебное разбирательство без подачи жалобы в Совет по вопросам равенства не дает возможность Совету по вопросам равенства налагать административные санкции на

---

<sup>68</sup> Европейский суд по правам человека подчеркнул важность эффективного возмещения в контексте дискриминации, см. дело Кобзару против Румынии.

<sup>69</sup> Возможность получения компенсации при соответствующих обстоятельствах является требованием статьи 13, Эдвардс против Соединенного Королевства, Онерйылдыз против Турции.

<sup>70</sup> Мифтахов Максим против «Remta-Transport-Privat» Ltd, Решение Верховного суда № 2г-426/16 от 25 мая 2016 г., дело возбуждено 31 марта 2015 г.

виновника, поскольку только Совет по вопросам равенства вправе инициировать такие санкции<sup>71</sup>. Это ложный стимул, снижающий сдерживающий эффект правовой защиты от дискриминации, которая, в свою очередь, является важнейшим инструментом для ликвидации дискриминации в более широком плане.

Даже хорошо информированная жертва дискриминации должна выбирать: либо длительная процедура в суде, либо более простая и быстрая процедура в Совете по вопросам равенства, но без компенсации и, в настоящее время, с небольшим шансом наложения каких-либо санкций на ответчика.

### ***в. Принципы принятия решений***

И суды, и Совет по вопросам равенства могли бы получать помощь при написании решений и постановлений, чтобы они были проще для понимания, более логичными и более доступными. По результатам работы в предыдущем проекте с Советом по вопросам равенства одним из авторов были разработаны следующие принципы:

- i. Хорошие решения тщательно структурированы, чтобы обеспечить логическое и четкое осмысление, которое ведет к принятию правильных решений.
- ii. Постановление должно быть изложено в понятной форме, чтобы снизить риск неудовлетворенности каждой из сторон и любого последующего оспаривания в суде.
- iii. Продумывание структуры окончательного решения также помогает структурировать само слушание.
- iv. Хорошее постановление, как и любой хорошо написанный документ, должно содержать четко определяемые части, расположенные в логической последовательности.
- v. Насколько возможно решение должно быть написано простым, доступным языком, чтобы человек мог

---

<sup>71</sup> Ст. 423<sup>5</sup> пар. (1) Кодекса о правонарушениях «Правонарушения, указанные в ст. 54<sup>2</sup> [Нарушение равенства в сфере труда], 65<sup>1</sup> [Дискриминация в сфере образования], 71<sup>1</sup> [Дискриминация в отношении допуска к общедоступным услугам и товарам] и 71<sup>2</sup>, устанавливаются Советом по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства».

разъяснить его другу, не являющемуся юристом или специалистом.

- vi. Короткие слова и короткие предложения, и разбивка на разделы с четкими заголовками.
- vii. Избегайте многословия, повторений, технических терминов, юридического и других языков.
- viii. Чтобы сохранить длину постановления в разумных пределах и включить объемные документы, выдержки из руководств или дел, с которыми, возможно, консультировались, или на которых основывались, используйте сноски.
- ix. План постановления должен начинаться с рассмотрения предварительных или основополагающих вопросов, которые должны быть решены, прежде чем можно будет приступить к рассмотрению дела по существу. Он должен быть структурирован в хронологическом порядке или с использованием тематического подхода. План также должен быть основан на материально-правовых утверждениях (хотя вопросы о допустимости могут быть сгруппированы вместе в начале).

### ***с. Необходимость стратегических судебных процессов***

В то время как некоторые НПО являются, в частности, экспертами в национальном и международном антидискриминационном законодательстве, многие таковыми не являются, и еще меньше адвокатов располагают ресурсами или проявляют интерес к формированию стратегических дел в судах, которые могут оказать системное воздействие на сокращение неравенства в Молдове.

Сам Совет по вопросам равенства нуждается в таких ресурсах и должен повышать свои обязательства по использованию своих процедур, законодательства и дел в судах, используя более стратегический подход. Полагаться на жалобы, которые могут быть поданы отдельными лицами, недостаточно для обеспечения равенства на практике в долгосрочной перспективе.

Существует несколько очевидных нерешенных вопросов в отношении характера национального законодательства и его соответствия статьям Конституции Молдовы, и некоторые из них уже рассматривались самим Конституционным судом. В настоящее время Совет по вопросам равенства имеет весьма значительный опыт в рассмотрении вопросов, связанных с дискриминацией, и непревзойденное понимание всего разнообразия национальных антидискриминационных законов, и важно, чтобы Совет по вопросам равенства получил полномочия подавать заявления непосредственно в Конституционный суд для разрешения любых возможных противоречий или неясностей. Важность и роль международных договоров по правам человека для Молдовы и тот факт, что, будучи ратифицированными, они автоматически включаются в законодательство, является дополнительной причиной для предоставления дополнительного инструмента для Совета по вопросам равенства.

#### ***d. Ограниченный срок для инициирования антидискриминационных действий***

Национальная правовая система требует, чтобы лицо могло подать иск в суд в течение трех лет<sup>72</sup>, но в случае дискриминации этот период ограничивается одним годом<sup>73</sup>. Совет по вопросам равенства отклонил 15 жалоб на дискриминацию, из которых 4 жалобы<sup>74</sup> касались предполагаемой дискриминации, имевшей место после вступления в силу Закона № 121 об обеспечении равноправия<sup>75</sup>.

Такое ограничение по времени, и это не единичная практика, если сравнивать с другими странами, ограничивает право на получение действенной правовой защиты в стране, в которой немногие граждане знают свои права, и в которой существует мало источников достоверной

---

<sup>72</sup> Гражданский кодекс Республики Молдова, статья 267 «(1) Общий срок, в течение которого лицо может защитить свое нарушенное право путем подачи иска в судебную инстанцию, составляет три года».

<sup>73</sup> Закон об обеспечении равноправия № 121/2012, статья 13 «Жалоба может быть подана Совету в течение одного года со дня когда заявителю стало известно о совершении деяния» и статья 20 «Срок исковой давности для возбуждения иска в судебной инстанции на основании настоящего закона составляет один год со дня совершения действия или со дня, когда лицо могло узнать о его совершении».

<sup>74</sup> Дела 206/15, 292/15, 300/15, 339/15, доступные на сайтах: [http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie\\_206\\_2015\\_eng\\_depersionalizat\\_2750358.pdf](http://www.egalitate.md/media/files/files/decizie_206_2015_eng_depersionalizat_2750358.pdf), [http://egalitate.md/media/files/files/decizie\\_292\\_2015\\_inadmisibilitate\\_4355781.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_300_2015_depersionalizat_7123861.pdf), [http://egalitate.md/media/files/files/decizie\\_339\\_15\\_inadmisibilitate\\_6558607.pdf](http://egalitate.md/media/files/files/decizie_339_15_inadmisibilitate_6558607.pdf)

<sup>75</sup> Закон об обеспечении равноправия № 121 (принят 25 мая 2012 г., вступил в силу 1 января 2013 г.).

информации об антидискриминационных законах и процедурах. Так же, как представляется, существует мало обоснований, требующих принятия мер по предполагаемой дискриминации в течение одного года, по сравнению с тремя годами, которые имеются в распоряжении в связи с другими предполагаемыми проступками.

Кроме того, суды должны гарантировать, что если решение Совета по вопросам равенства впоследствии будет оспорено и аннулировано в суде на основании процедурных вопросов или ошибок, допущенных Советом по вопросам равенства (а не по существу самой жалобы), то Совет по вопросам равенства сможет пересмотреть дело, чтобы жертвы дискриминации не остались без правовой защиты не по своей вине.

### ***е. Санкции и средства правовой защиты***

На основании Закона № 121/2012 Совет по вопросам равенства формулирует рекомендации, направленные на обеспечение восстановления прав жертвы и предотвращение подобных нарушений в будущем<sup>76</sup>. Кодекс о правонарушениях делает рекомендации Совета по вопросам равенства обязательными<sup>77</sup> и позволяет Совету по вопросам равенства инициировать процедуры по применению санкций к тем, кто не выполнил его рекомендации.

В деле Наталья Чобану против Министерства труда, социальной защиты и семьи<sup>78</sup> суд сослался на решение Совета по вопросам равенства не задерживать нарушителя, ответственного за выполнение его рекомендаций:

«Совет по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства не предпринял никаких мер (применение санкций по дискриминационным действиям, обращение в вышестоящие инстанции для принятия соответствующих мер,

---

<sup>76</sup> Там же Ст.15 пар. (4) «[...] Решение Совета включает в себя также рекомендации по обеспечению восстановления жертвы в правах и по предупреждению подобных деяний в будущем».

<sup>77</sup> Кодекс о правонарушениях, Ст. 71<sup>1</sup> «[...] намеренное игнорирование и не исполнение рекомендаций Совета по вопросам равенства [...] должно наказываться наложением штрафов в размере от 500 до 100 условных единиц на физических лиц, и штрафа в размере от 75 до 150 условных единиц – на должностных лиц».

<sup>78</sup> Решение суда сектора Чентру от 12 сентября, 2014 г., Дело №. 2-3562/14, Наталья Чобану против Министерства труда, социальной защиты и семьи; Национальной кассы социального страхования; Территориальной кассы социального страхования сектора Буюкань, параграф 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](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)

обращение в соответствующие органы с заявлениями о возбуждении дисциплинарных разбирательств в отношении лиц, занимающих ответственные посты, которые допустили в своей деятельности дискриминационные действия и т.д.) в отношении Министерства труда, социальной защиты и семьи за невыполнение рекомендаций, изложенных в решении от 13 февраля 2014 года».

Фактически, это не входило в компетенцию суда и не являлось веским доводом с процессуальной точки зрения. Суды не могут обосновывать свои решения на основании бездействия Совета по вопросам равенства.

Вызывает беспокойство, что ни одно лицо не было наказано за невыполнение рекомендаций Совета по вопросам равенства, и возникает вопрос, обеспечивает ли такая система эффективную, соразмерную и сдерживающую правовую защиту<sup>79</sup>. Существуют трудности, продиктованные национальной процедурой, требующей, чтобы Совет по вопросам равенства, когда он добивается наложения санкций, соблюдал конкретные требования по установлению личности, что затруднительно, особенно, когда ответчиком является государственный орган, и необходимо выявить конкретное лицо, которое является ответственным за допущение дискриминации.

При возбуждении в суде процедуры по наложению мер ответственности на виновного в дискриминационных действиях после выявления дискриминации, члены Совета по вопросам равенства должны совместно подтвердить протокол об административном правонарушении. Этот протокол затем представляется вместе с заявлением в суд для рассмотрения обстоятельств дела.

Внутренние правила Совета по вопросам равенства<sup>80</sup> в пункте 36 обязывают «[...] члена Совета, который составил протокол об административном правонарушении, или другого члена Совета, назначенного председателем», лично присутствовать на слушаниях в

<sup>79</sup> ДИРЕКТИВА 2000/78/ЕС Совета ЕС от 27 ноября 2000 г., устанавливающая общую нормативно-правовую базу для обеспечения равноправия в сфере труда и занятости, ст. 17 «Санкции, которые также могут предусматривать выплату компенсации жертве, должны быть эффективными, соразмерными и носить превентивный характер»; ДИРЕКТИВА 2004/113/ЕС Совета ЕС от 13 декабря 2004 года об осуществлении принцип равенства между мужчинами и женщинами в вопросах доступа к товарам и услугам и их предоставления: «(27) Страны – члены ЕС должны налагать эффективные, соразмерные и носящие превентивный характер штрафы в случаях нарушения обязательств, взятых в соответствии с данной Директивой».

<sup>80</sup> Закон о деятельности Совета по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства, № 298 от 21.12.2012 г.

суде. Следует отметить, что если член Совета по вопросам равенства не присутствует на суде по административным правонарушениям, заявление, вероятно, не будет удовлетворено, поскольку никакому другому лицу не разрешено заниматься этим делом. Должно быть ясно, что, если председатель или член Совета по вопросам равенства делегировал вместо себя штатного сотрудника Совета, этого должно быть достаточно для судебного разбирательства.

Очевидно, как часть любой эффективной системы правовой защиты, Совет по вопросам равенства должен направлять материалы в органы уголовного преследования каждый раз, когда есть вероятность того, что в деле раскрываются доказательства совершения уголовного преступления.

#### ***f. Сложные вопросы законодательства и доказательств***

Законодательство по вопросам равенства и антидискриминационное законодательство и проблемы доказательства могут быть сложными и, как указано выше, Совету по вопросам равенства должны быть предоставлены дальнейшие консультации и обучение, чтобы помочь ему в улучшении дальнейшей работы

#### ***g. Неопределенный статус решений Совета по вопросам равенства и оспаривание его решений в судах***

Суды сталкиваются с трудностями при оценке того, являются ли решения Совета по вопросам равенства обязательными, подлежащими исполнению и имеющими законную силу (*res judicata*)<sup>81</sup>.

Правило, регулирующее статус решений Совета по вопросам равенства, находится в пункте 65 Закона № 298 о *Деятельности Совета по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства*, который предусматривает, что:

«[...] *Окончательное решение является официальным актом, обязательным для всех задействованных субъектов*».

Даже если оно носит очевидный обязательный для исполнения характер, оно основывается на обычном праве, что противоречит положениям

---

<sup>81</sup> Решение Суда сектора Центру от 12 сентября 2014 г., Дело №. 2-3562/14, Наталья Чобану против Министерства труда, социальной защиты и семьи; Национальной кассы социального страхования; Территориальной кассы социального страхования сектора Буюкань, параграф 42.

Гражданского процессуального кодекса, который ограничивает полномочия деятельности государственных органов<sup>82</sup>.

Учитывая тот факт, что Совет по вопросам равенства является государственным органом<sup>83</sup>, статус его решений, следовательно, не определен, например, в ситуации, когда жертва дискриминации требует в суде моральную компенсацию на основании выводов Совета по вопросам равенства. Такое заявление затем порождает ненужное и повторное рассмотрение обстоятельств дела в судах.

Можно избежать путаницы или кажущихся противоречий, если обе основные концепции законодательства по обеспечению равноправия – перекладывание бремени представления доказательств на ответчика и обязанность государственных органов обосновывать свои решения в случае их оспаривания в суде – должны быть выражены совершенно ясно, когда национальные суды имеют дело с оспариванием решений Совета по вопросам равенства.

Только те, кто присутствовали на слушаниях Совета по вопросам равенства, должны принимать участие в вынесении решения по жалобе. Если это требует дополнительных обязательств от членов Совета и увеличения размера их вознаграждения, то это цена, которую стоит заплатить за более справедливую систему и меньшую вероятность оспаривания.

#### ***h. Недостаточность ресурсов, имеющихся у Совета по вопросам равенства***

В Совете по вопросам равенства работает всего двадцать сотрудников<sup>84</sup>, и лишь пять человек работают в Отделе по защите от дискриминации – в подразделении, которое отвечает за рассмотрение жалоб по дискриминации.

Обязанности этих пятерых юристов включают: рассмотрение жалоб, рассмотрение и составление запросов для предоставления дополнительной информации, свидетелей и документов, составление отчетов по делам, организация слушаний, составление протоколов

---

<sup>82</sup> Гражданский процессуальный кодекс, ст. 123 пар. (5) «факты, установленные актом органа публичной власти, не имеют силы досудебного установления для судебной инстанции и могут быть оспорены в соответствии с настоящим кодексом».

<sup>83</sup> Постановление правительства №. 1001 от 26 декабря 2011 г., Приложение № 1, Раздел II. Автономные государственные органы, пункт 10 «Совет по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства».

<sup>84</sup> Закон от деятельности Совета по вопросам равенства № 298, ст. 1 пар. b).

слушаний, подготовка проектов решений, формулирование ответов на заявления по оспариванию решений, представление Совета по вопросам равенства в судах по административным делам и в случаях оспаривания решений. При значительном уровне текучести кадров<sup>85</sup> и задержке в найме персонала в совокупности с постоянным увеличением количества жалоб по дискриминации, решения в настоящее время принимаются в максимальные сроки, установленные для рассмотрения жалоб. Количество юристов, участвующих в рассмотрении жалоб, также соответствует требуемому необходимому минимуму.

Членам Совета по вопросам равенства выплачивается компенсация в размере 10% от средней зарплаты в национальной экономике<sup>86</sup> за каждое заседание, в котором они приняли участие<sup>87</sup>. На основании информации, предоставленной Советом по вопросам равенства, среднее количество составляет 10-15 заседаний в месяц, ежемесячная выплата за которые составляет 5050-7075 молдавских леев (235-330 евро) каждому члену Совета. Председатель Совета по вопросам равенства, который работает с полной занятостью, получает месячную зарплату в общем размере 5000 молдавских леев (230 евро)<sup>88</sup>. Эта зарплата на 40% меньше зарплаты Омбудсмана в Молдове<sup>89</sup>. В настоящее время успех Совета по вопросам равенства достигается и поддерживается только за счет невероятной самоотверженности обеих групп, несмотря на эти проблемы с оплатой.

Скромная оплата труда персонала Совета по вопросам равенства<sup>90</sup> и членов Совета по вопросам равенства ограничивает найм сотрудников, лишает их мотивации и направляет многих в сторону частного сектора, где их работа, вероятно, будет лучше оплачиваться<sup>91</sup>. Такие проблемы оказывают негативное воздействие в долгосрочной перспективе, ведут к задержкам в рассмотрении дел и наносят ущерб качеству работы Совета по вопросам равенства в краткосрочной перспективе.

---

<sup>85</sup> В соответствии с данными на 28.07.2016 г. в Совете по вопросам равенства есть 6 вакансий (из которых 4 вакансии юристов); и еще 3 позиции, предназначенные для юристов, были укомплектованы за последние 2 месяца.

<sup>86</sup> Постановление правительства № 879 от 23.12.2015 г., средняя зарплата по национальной экономике составляет 5050 леев в 2016 году.

<sup>87</sup> Закон об обеспечении равноправия, ст. 10 пар. (12).

<sup>88</sup> Закон о системе оплаты труда в бюджетной сфере № 355 от 23.12.2005 г., Приложение 3.

<sup>89</sup> Там же.

<sup>90</sup> Закон о системе оплаты труда государственных служащих № 48 от 22.03.2012 г., Приложение № 1, заработная плата без вычета налогов главного консультанта I категории составляет 3600 леев (150 евро).

<sup>91</sup> Отсутствие административной поддержки, например, составление и обработка протоколов слушаний занимает у неоправданно длительное время юристов, которые могли бы сфокусироваться на выполнении других важных дел.

### ***і. Укрепление сотрудничества между Советом по вопросам равенства и Омбудсменом***

Совет по вопросам равенства уполномочен рассматривать и выносить решения по жалобам по дискриминации, Омбудсмен имеет право обращаться с заявлением непосредственно в Конституционный суд. У обеих организаций есть мандат для продвижения равенства, но разные полномочия и механизмы (включая то, что обе организации привлекаются к делам, рассматриваемым в судах низшей инстанции и в апелляционных судах). Продвижение равенства в Молдове было бы более успешным, если бы обе организации сотрудничали в своей работе в этой области, обеспечивая разработку лучших стратегий, и получали бы преимущества от использования всех доступных им комбинированных инструментов. Следует поощрять регулярные встречи и сотрудничество обеих сторон на самом высоком уровне.

## Глава III. Суды

### (1) Уголовные суды

Вопросы, поднимаемые судьями в связи с преступлениями на почве ненависти (нарушения, отягощенные расистскими мотивами) в судах, находятся вне сферы компетенции этого проекта, но представляют собой интересную и важную часть борьбы за равенство. Однако Совет по вопросам равенства может и направляет материалы в прокуратуру, чтобы рассмотреть, должно ли быть судебное преследование за преступления на почве ненависти<sup>92</sup>.

### (2) Дела об административных правонарушениях

Существенной частью действенного средства судебной защиты в делах о дискриминации является процедура применения санкций в отношении нарушителя. В соответствии с национальным законодательством Совет по вопросам равенства может начать процедуру применения санкций в следующих обстоятельствах: нарушение равенства в сфере занятости, дискриминация в сфере образования, дискриминация в допуске к товарам и услугам общего доступа, а также препятствование деятельности Совета по вопросам равенства, которое включает игнорирование и невыполнение рекомендаций Совета по вопросам равенства. Чтобы начать судебный процесс, Совет по вопросам равенства должен подготовить официальный отчет по нарушителю и отправить его в суд на рассмотрение.

Анализ судебных процессов, проведенных на основе таких материалов, показывает, что в большинстве случаев процедура была прекращена, большей частью на почве процедурных вопросов, до того, как суд вынес решения о санкциях. К сожалению, иногда официальные отчеты, подготовленные Советом по вопросам равенства, не соответствуют официальным требованиям, установленным законодательством. В них отсутствуют идентификационные данные нарушителя, содержащие информацию о его месте проживания, данные из удостоверения личности, и отсутствуют свидетели в случаях, когда официальный отчет был подготовлен без присутствия нарушителя на слушании<sup>93</sup>.

---

<sup>92</sup> См. выше главу II, раздел (к) *Направление материалов в прокуратуру*.

<sup>93</sup> См. дела 14-4-4106-28042015-7586, от 12 июня 2015 г., 14-4-621-26012015-7836 от 22 мая 2015 г., 14-4-1319-16022015-8588 от 7 мая 2015 г., 14-4-1397-17022015-8701 от 10 мая 2015 г., 14-4-7671-07072015-6007 от 26 октября 2015 г., 14-4-1313-16022015-7950 от 3 мая 2015 г.

Также в некоторых случаях Суд не применял санкций, потому что заявление было подано после истечения крайнего срока для применения таких санкций (три месяца). Однако на сегодняшний день эта проблема уже решена. 1 августа 2016 года срок исковой давности был продлен до двенадцати месяцев<sup>94</sup>. Эта поправка очень важна и позволит предоставлять более действенную правовую защиту в некоторых делах.

### (3) Суды по гражданским делам

#### Суды и категории дискриминации

##### (а) Свобода выражения мнений и свобода ассоциаций: ЛГБТ

Муниципальный совет муниципалитета Бэлць принял решение поддержать православную церковь Молдовы и запретил «пропаганду нетрадиционной сексуальной ориентации» в муниципалитете Бэлць»<sup>95</sup>. Верховный суд отклонил заявление, поданное информационным центром «GENDERDOC-M», оспаривающим это на основе того, что это положение было дискриминационным<sup>96</sup>. Однако Верховный суд отклонил жалобу не по существу дела, а потому что Муниципальный совет муниципалитета Бэлць уже изменил свое решение.

Муниципальный совет Бэлць вместо этого выпустил новый запрет для муниципалитета Бэлць, запрещающий общественную деятельность, представляющую собой «пропаганду ЛГБТ»<sup>97</sup>.

На этот раз, после того как это решение было оспорено на основании повторной жалобы, поданной Genderdoc-M, Верховный суд поддержал решение Апелляционного суда, который признал новое решение Муниципального совета недействительным и не имеющим юридической силы, поскольку оно является дискриминационным по отношению к членам ЛГБТ сообщества»<sup>98</sup>.

Хотя оба дела касаются одних и тех же вопросов свободы выражения мнения и свободы ассоциаций, у них были разные результаты<sup>99</sup>. В

<sup>94</sup> Ст. 30 пар. (2) Кодекса о правонарушениях [поправки: LP134 от 17.06.16 г., MO245-246/30.07.16 ст.515].

<sup>95</sup> Решение Муниципального совета мун. Бэлць № 02/16 от 23 февраля 2012 г.

<sup>96</sup> См. решение Верховного суда № 3га-318/14 от 11 июня 2014 г., Genderdoc-M против Муниципального совета мун. Бэлць.

<sup>97</sup> Решение Муниципального совета мун. Бэлць № 1/64 от 28 февраля 2013 г.

<sup>98</sup> См. решение Верховного суда № 3га-633/14 от 22 мая 2014 г., Genderdoc-M против Муниципального совета мун. Бэлць.

<sup>99</sup> См. также главу III, Гражданские суды, (b) Свобода вероисповедания.

первом случае Верховный суд отклонил жалобу на основании процедурных вопросов, поскольку Муниципальный совет Бэлць изменил свое решение до того, как начались слушания по делу в Верховном суде.

Другое подобное дело было рассмотрено судами на основании жалобы, поданной народным адвокатом против Народного собрания АТО Гагаузия и башкана АТО Гагаузия, который принял закон, в котором было заявлено, что сексуальные союзы геев и лесбиянок считаются *«преступными и выходящими за рамки принятых норм, что подрывает традиционные формы жизни гагаузов»*<sup>100</sup>. В этом деле внутренние суды применили международные стандарты и аннулировали содержание дискриминационного характера<sup>101</sup>.

Национальные суды при рассмотрении таких дел должны рассматривать поднятую проблему сквозь призму основных прав и придерживаться международной практики. Например, дело Ирины Федотовой против Российской Федерации, по которому Комитет ООН по правам человека ООН постановил, что вынесение санкций и запрещение «пропаганды гомосексуализма среди несовершеннолетних» являются недопустимо двусмысленными и дискриминационными и нарушают статью 19 (свобода выражения мнения), параграф 2, в совокупности со статьей 26 (равенство перед законом) Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП)<sup>102</sup>.

Комитет по равенству и недискриминации Парламентской Ассамблеи Совета Европы в 2012 году запросил заключение Венецианской комиссии<sup>103</sup> по «вопросу запрета так называемой «пропаганды гомосексуализма» в свете недавно принятого законодательства некоторых стран – членов Совета Европы, в том числе Республики Молдова, Российской Федерации и Украины». Венецианская комиссия в своем последующем заключении, разъяснила, что *«правовые положения, которые запрещают «пропаганду гомосексуализма», являются*

---

<sup>100</sup> Закон АТО Гагаузия № 89 от 30.04.2013 г., ст. 7 пар. (7), ст. 10 пар. (2) (5) и ст. 11.

<sup>101</sup> См. решение Апелляционного суда № 3а-83/2014 от 10 марта 2015 г., Народный адвокат против Народного собрания АТО Гагаузия и башкана АТО Гагаузия. Также см. решение Верховного суда № 3га-1019/14 от 29 октября 2014 г., Народный адвокат против Народного собрания АТО Гагаузия и башкана АТО Гагаузия.

<sup>102</sup> CCPR/C/106/D/1932/2010.

<sup>103</sup> Венецианская комиссия является консультативным органом Совета Европы и состоит из независимых экспертов в области конституционного права. Она была создана в 1990 году.

несовместимыми с национальными стандартами в сфере прав человека и ЕКПЧ»<sup>104</sup>.

### **(b) Свобода вероисповедания**

В деле Верховного суда *Информационный центр Genderdoc-M против Марчела, епископа Бэлцкого и Фэлештского*, суд рассмотрел, действительно ли епископ Бэлцкой и Фэлештской епархии православной церкви был причастен к разжиганию ненависти и подстрекал к дискриминации в отношении геев и лесбиянок<sup>105</sup>. Епископ заявил, что геи и лесбиянки должны быть исключены из всех сфер жизни, и что у 92% из них есть ВИЧ/СПИД.

Суд первой инстанции постановил, что епископ должен понести за это ответственность, и постановил, что он должен принести извинения и возместить причиненный ущерб и оплатить судебные издержки. Верховный суд, однако, отменил решение суда первой инстанции, посчитав, что оспариваемая речь на самом деле соответствовала учению православной церкви. И все же, представляется затруднительным согласовать решение Верховного суда с положениями Закона № 121, в которых утверждается, что подстрекательство к дискриминации является незаконным. Это также трудно согласовать с правовой практикой ЕСПЧ. ЕСПЧ установил в деле, содержащем жалобу на нарушение статьи 10 и свободу выражения мнения, следующие схожие гомофобные высказывания:

«Суд отмечает, что, в соответствии с листовками, гомосексуальность – это «сексуальные отклонения», которые оказывают «нравственно разрушительное воздействие на саму суть общества». В листовках также утверждалось, что гомосексуальность является одной из основных причин прочного укоренения ВИЧ и СПИД, и что «гомосексуальное лобби» может скатиться до педофилии. По мнению Суда, хотя в этих утверждениях нет прямой рекомендации тем или иным лицам совершать действия на почве ненависти, они являются серьезными и предвзятыми обвинениями.

---

<sup>104</sup> Мнение Венецианской комиссии № 707/2012, «в отношении запрета так называемой «пропаганды гомосексуализма» в некоторых странах – членах Совета Европы», параграф 83, доступно на сайте: [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)

<sup>105</sup> См. решение 1-Решения № 2га-1448\_15 от 16 сентября 2015 г. GDM против Марчела и других.

Кроме того, Суд напоминает, что подстрекательство к ненависти не обязательно влечет за собой призыв к насилию или другим преступным действиям. Нападки на людей, совершенные в форме оскорбления, высмеивания или оговора определенных групп населения, могут быть достаточным основанием для того, чтобы органы власти поддержали борьбу с расистскими заявлениями на фоне свободы выражения мнения, высказанного безответственным образом. В связи с этим Суд обращает особое внимание на то, что дискриминация на почве сексуальной ориентации столь же серьезна, что и дискриминация на почве «расы, происхождения или цвета кожи»<sup>106</sup>.

Помимо фактической неточности комментария относительно ВИЧ во втором предложении утверждения, высказанного епископом, это утверждение, как представляется, предназначено специально для поощрения дискриминации в сфере трудоустройства в конкретные организации. И оно, вероятно, будет иметь реальное воздействие, поскольку было сделано епископом в стране, где большое количество граждан почитают церковь, где такого рода заявлению, скорее всего, поверят и примут, и призыв к дискриминации в котором окажет, вероятно, существенное влияние на значительную часть населения Молдовы, что приведет в будущем к дискриминационным действиям. Утверждения, которые ограничены вопросами доктрины, например, в отношении подхода церкви к вопросам сексуальной ориентации, которое не поощряет нарушение закона и которое имеет отношение только к невозможности для членов ЛГБТ сообществ стать священнослужителями, могут обосновать подход Верховного суда. Однако подход Верховного суда этим не ограничился и, по мнению авторов, не может быть обоснован.

Верховный суд все-таки постановил, что дискриминация против гомосексуальности является незаконной. В деле *Genderdoc-M и Анжелы Фролов против Виталие Мариан* имела место публикация «черного списка», содержащего имена отдельных лиц, которые поддерживают гомосексуальность<sup>107</sup>.

Различные решения судов в похожих делах поднимают вопросы о причинах таких отличий и о качестве решений, принятых Верховным судом. Судя по всему, недавние решения не приближаются к

<sup>106</sup> Дело Вейделанд и другие против Швеции, параграф 55, в котором суд не обнаружил нарушения статьи 10, несмотря на то, что авторы листовок были осуждены условно и оштрафованы за распространение листовок.

<sup>107</sup> См. решение Верховного суда № 2га – 731/14 от 19 марта 2014 г. *Genderdoc-M и Анджела Фролов против Виталие Мариан*.

международным стандартам, обязательным для Республики Молдова, поскольку решение по делу против Виталие Мариан было вынесено в 2014 году, а по делу Genderdoc-M против Марчела – в 2015 году. Возможно, причины этих отличий не в правовой компетентности судей, а скорее в проблематичном влиянии церкви на политику и судебные органы Молдовы.

## **Анализ доказательств**

### ***(с) Бремя представления доказательств***

Гражданские суды в Молдове, по-видимому, не всегда применяют положения, которые возлагают на ответчика бремя представления доказательств, чтобы опровергнуть обвинение в дискриминации. Решение этой проблемы может потребовать изменения гражданского процессуального кодекса для того, чтобы обеспечить подробное изложение того, как необходимо применять бремя представления доказательств в делах по дискриминации, и обеспечить его тщательное применение в каждом деле и четкое отражение в тексте каждого судебного решения. В деле Запеску Григоре против Trabo Plus SRL (Andy's Pizza)<sup>108</sup>, которое недавно было представлено в Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации, раскрываются проблемы системного характера в способах, с помощью которых суды применяют бремя представления доказательств в делах, связанных с дискриминацией. В этом деле г-н Запеску Григоре, представитель общины рома, вместе со своим коллегой Бачу Владом, представителем молдавской национальности, подали заявление на должность официанта в сети пиццерий «Andy's Pizza» (Trabo Plus SRL). Внешний облик г-на Запеску отражает его этническую принадлежность, а в его резюме был включен тот факт, что он владеет языком рома.

После собеседования, ему сказали, что результаты собеседования объявят в конце недели, и с ним свяжутся по телефону. Но никто из Andy's Pizza с ним не связался. Собеседование с Бачу Владом прошло в тот же день, и сразу после собеседования его приняли на должность

---

<sup>108</sup> Дело Запеску Григоре против Trabo Plus SRL, Суд первой инстанции (дело No. 2-472/14), от 27 июня 2014 г., доступно на сайте: [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](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)

Апелляционный суд (дело № 2а3692/14), от 22 января 2015 г, доступно на сайте: [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](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)

Верховный суд (дело № 2га-2038/15), от 16 сентября 2016 г., доступно на сайте: [http://jurisprudenta.csj.md/search\\_col\\_civil.php?id=22032](http://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=22032)

официанта и сообщили о дате начала работы. Суд при рассмотрении этого дела применил те же общие стандарты, что применяются в других гражданских делах, в соответствии с которым обе стороны должны доказать свои обвинения. Во-вторых, хотя Закон № 121/2012 и не требует, чтобы жертва подавала заявление в Совет по вопросам равенства до судебного разбирательства в гражданских судах (см ст. 13 пар. (3) Закона), суд заявил, что:

«орган государственной власти, в обязанности которого входит предупреждение и ликвидация дискриминации и обеспечение равенства, отмечает, что заявителем не была подана жалоба в Совет, и этот факт подтверждает отсутствие фактической дискриминационной ситуации, другими словами, заявитель должен был подать жалобу, чтобы защитить свое нарушенное право».

Суд должен был напрямую применить соответствующие международные стандарты в отношении этого дела о дискриминации, поскольку сам Закон № 121 еще не вступил в силу. Суд должен был прийти к выводу, что разница в отношении была незаконна, а необоснованный отказ лицу из общины рома носил явно дискриминационный характер<sup>109</sup>. Аналогичным образом отклонение судом доказательств, представленных потерпевшей стороной в сочетании с соответствующем бременем представления доказательств, как определяется принципами, изложенными ЕКПЧ в деле Д.Х. и другие против Чешской Республики, привело к похожему результату.

«В соответствии с установленным прецедентным правом доказательство может вытекать из сосуществования достаточно сильных, ясных и согласованных выводов или аналогичных неопровержимых презумпций факта. Более того, уровень убедительности, необходимый для формирования частного заключения и, в связи с этим, распределения бремени представления доказательств, неразрывно связан со спецификой фактов, характером выдвинутых обвинений и поставленным под угрозу правом, закрепленным в Конвенции»<sup>110</sup> [...]. Там, где разница в обращении основана на расе, цвете кожи или этнической принадлежности, понятие объективного и разумного обоснования должно толковаться максимально строго»<sup>111</sup>.

---

<sup>109</sup> Закон об обеспечении равноправия, ст. 7 пар. (2) п. b).

<sup>110</sup> Кобзару против Румынии (Заявление № 48254/99), 26 июля 2007 г., пар. 93.

<sup>111</sup> Д.Х. и другие против Чешской Республики (Заявление № 57325/00), 13 ноября 2007 г., Большая палата, пар. 196.

#### **(4) Конституционный суд**

##### ***(1) Различное отношение к мужчинам и женщинам в отношении возрастных ограничений при получении права на пенсию***

Закон о пенсиях государственного социального страхования (Закон № 156 от 1998 г.) устанавливает пенсионный возраст в Молдове – 57 лет для женщин и 62 года для мужчин, и, следовательно, заканчивает любые трудовые отношения. Ассоциация равных прав поставила под сомнение корректность решений судов при рассмотрении этого положения<sup>112</sup>. 22 марта 2011 г. Конституционный суд признал, что статья 62 (1) (d) Закона о государственной должности и статусе государственного служащего, которая предусматривает, что трудовые отношения могут прекратиться в случае «достижения государственным служащим возраста, необходимого для получения права на пенсию по возрасту», не нарушает конституционное право не подвергаться дискриминации на почве возраста. Суд разъяснил, что целью Закона является обеспечение стабильной, профессиональной, беспристрастной, прозрачной и эффективной государственной службы в интересах общества, и указал, что для лиц, занимающих государственные должности, требуется высокий уровень профессионализма. Суд не привел доводы, почему возраст считается существенным профессиональным требованием для государственных служащих. В своем решении Суд постановил, что возраст не предусматривается как основание для защиты в статье 16 (Равенство) Конституции. Ошибочное утверждение суда, что возраст не входит в список защищаемых признаков и включен в Международную конвенцию по экономическим, социальным и культурным правам, вызывает серьезную обеспокоенность. Это мнение идет вразрез с общепринятыми международными стандартами<sup>113</sup>.

##### ***(2) Религиозные убеждения – исключены из применения принципа недопущения дискриминации***

Закон № 121 в ст. 1 (2) (с) предусматривает исключение из общих положений, запрещающих дискриминацию, для религиозных организаций в отношении действий, основанных на их религиозных

---

<sup>112</sup> «От слов к делу», стр. 210.

<sup>113</sup> См. Замечание общего порядка № 6 КЭСКП: Экономические, социальные и культурные права пожилых людей, пункт «поскольку запрещение дискриминации на почве «другого статуса» может быть применен к понятию возраст»; см. также Замечание общего порядка № 20 Недопущение дискриминации в экономических, социальных и культурных правах (ст. 2, пар. 2), п. 29.

убеждениях. Это положение было рассмотрено Конституционным судом в Решении № 14 от 16.05.2016 г.<sup>114</sup>

«право придерживаться определенных убеждений является личным делом, но не внешним проявлением своих убеждений»<sup>115</sup>.

В связи с этим, Суд подчеркнул тот факт, что статья 1 пар. (2) п. с) Закона № 121 применяется только в той степени, в которой она относится к учениям, религиозным канонам и традициям, приверженцам этих религий, религиозным действиям и помещениям, предназначенным для этих целей<sup>116</sup>.

Суд отметил, что оспариваемые положения относятся к религиям и, соответственно, верующим, а, следовательно, не противоречат конституционным нормам<sup>117</sup>.

Хотя Конституционный суд посчитал конституционным такое исключение из закона, запрещающего дискриминацию, он ограничил его обеспечением защиты внутренних убеждений отдельных лиц, а не обязательно их внешних проявлений, и подчеркнул, что суды должны быть осмотрительными при применении этого положения. Статья 9 (1) ЕКПЧ предусматривает, что каждый имеет право исповедовать свою религию и убеждения, в том числе публично, и любое ограничение соответствующей свободы должно соответствовать ограничениям, изложенным в параграфе 2, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах общественной безопасности, для охраны общественного порядка, здоровья или нравственности или для защиты прав и свобод других лиц.

Решение Суда должно применяться осторожно в делах, не относящихся к исключениям из статьи 1 Закона № 121, чтобы позволить судьям избежать необоснованного ограничения свободы вероисповедания. Любые ограничения свободы вероисповедания должны быть обоснованы на основании параграфа 2 статьи 9 ЕКПЧ. Без применения сложного подхода это может привести к тому, что миноритарные

---

<sup>114</sup> Решение Конституционного суда № 14 от 16.05.2016 г. по неконституционному исключению для статьи 1 пар. (2) п. с) Закона об обеспечении равноправия № 121 от 25 мая 2012 г. (заявление № 28g/2016), доступно на сайте: <http://www.constcourt.md/download.php?file=cHVibGJlL2NjZG9jL2hvdGFyaXJpL3JvLWgxNDI4ZzIwMTZyb2E4YzgwLnBkZg%3D%3D>

<sup>115</sup> Там же, п. 82.

<sup>116</sup> Там же, п. 95.

<sup>117</sup> Там же, п. 96.

религии, такие как ислам. Фалунь Дафа и т.д., будут подвергаться неприемлемым ограничениям. При рассмотрении дел об ограничении свободы исповедования религии или убеждений следует подробно изучить ограничения, установленные в параграфе 2 статьи 9 ЕКПЧ.

### ***(3) Проблема отсутствия критерия сексуальная ориентация в статье 1***

Список критериев, перечисленных в статье 1 Закона об обеспечении равноправия, не включает сексуальную ориентацию. Однако в статье 7 закона признается незаконной дискриминация в сфере занятости на почве сексуальной ориентации.

По заявлению, поданному 10 июня 2013 года, Конституционный суд пересмотрел этот закон и отсутствие дискриминации на почве сексуальной ориентации в статье 1. Дело было возбуждено по уведомлению от депутата и члена социалистической партии, который выразил свое несогласие с законом об обеспечении равноправия в поддержку «традиционных ценностей» православной церкви. В своем анализе Суд начал рассмотрения, принимая во внимание положения, установленные в статье 4 (2) Конституции, которая отдает приоритет международным договорам в делах, связанных с основными правами человека. Таким образом, Суд подробно изучил статью 14 Европейской конвенции по правам человека, которая устанавливает 13 конкретных оснований для дискриминации и, кроме того, то, что этот список не является исчерпывающим, повторяя, что в обязанности государства входит защита от дискриминации во всех сферах жизни. Суд также подтвердил законность полномочий, предоставленных Совету по вопросам равенства по рассмотрению жалоб в отношении дискриминации<sup>118</sup>. Однако решение Суда подтвердило, что сексуальная ориентация запрещена на основании Закона об обеспечении равноправия. Они пришли к выводу, что в принципе нет причин ограничивать статью 1(1) в соответствии с четко изложенными в ней признаками. Простой язык статьи включает в себя аналогичные критерии, и в ней нет ничего о сексуальной ориентации, что делает ее существенно отличной от, например, дискриминации на почве расы, пола или языка. Конституционный суд постановил, что сам Закон об обеспечении равенства предоставляет защиту от дискриминации на почве сексуальной ориентации<sup>119</sup>. Такой подход был абсолютно правильным, и национальное законодательство нужно читать именно

<sup>118</sup> Решение Конституционного суда об отклонении заявления № 27а/2013 о проверке конституционности положений Закона об обеспечении равноправия № 121 от 25 мая 2012 г., пункт 39-40.

<sup>119</sup> «От слов к делу», стр. 322.

таким образом. Однако важно то, что такой подход стали применять другие суды в Молдове.

#### ***(4) Военная обязанность для мужчин и дискриминация при осуществлении права на отпуск по уходу за ребенком***

В своем решении № 12 от 01.11.2012 г.<sup>120</sup> Конституционный суд выразил свою позицию в отношении заявления омбудсмена по вопросу гендерного равенства в плане военной обязанности и права на отпуск по уходу за ребенком. В этом случае Суд обнаружил неконституционные положения, предоставляющие эти права только женщинам. Это дело показало, что Конституционный суд тщательно рассмотрел ЕКПЧ на деле и учел его судебную практику, уделив особое внимание делу Константина Маркина против России. В этом деле Большая палата установила, что была нарушена статья 14 в совокупности со статьей 8 Конвенции в результате отказа российских властей признать право предоставления отпуска по уходу за ребенком заявителю-мужчине по сравнению с безусловным признанием этого права для женщины<sup>121</sup>.

#### ***(5) Правоспособность лиц с психическими расстройствами***

Омбудсмен попросил Конституционный рассмотреть статью 21 пункт пар. (5) п. е) Закона № 52 от 3 апреля 2014 года, где предусмотрено, что лица, лишённые правоспособности, не имеют права подавать жалобы в Офис омбудсмена<sup>122</sup>.

Суд учел ст. 12 пар. 1 Конвенции ООН о правах людей с ограниченными возможностями, в соответствии с которой «люди с ограниченными возможностями, где бы они не находились, имеют право на равную правовую защиту». Суд постановил, что запрещение лицам без правоспособности обращаться с жалобой к Народному адвокату противоречит важности, предоставляемой международными документами, защите лиц с психическими расстройствами, и

---

<sup>120</sup> Решение Конституционного суда № 12 от 01.11.2012 г. о проверке конституционности некоторых положений статьи 32 пар. (4) п. j) Закона о статусе военнослужащих № 162 от 22 июля 2005 г.; <http://www.constcourt.md/download.php?file=cHVibGljL2NjZG9jL2hvdGFyaXJpL3JvLWhfMTIuMjAxMi5yb20ucGRm>

<sup>121</sup> Там же, пункт 91.

<sup>122</sup> Решение Конституционного суда № 27 от 13.11.2014 г. о проверке конституционности статьи 21 пар. (5) п. е) Закона № 52 от 3 апреля 2014 г. о народном адвокате (омбудсмене) (отказ в рассмотрении жалоб, поданных недееспособными лицами); <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?l=ro&tip=hotariri&docid=518>

необходимо, насколько возможно, обеспечить практическую независимость каждого такого лица.<sup>123</sup>

К сожалению, прогрессивный подход суда был ограничен характером реального заявления (заявление касалось только права подавать жалобы в офис омбудсмена), а, следовательно, он не имел возможности признать общую правоспособность лиц с психическими расстройствами, как предусмотрено в Конвенции ООН ст.12 пар. 1 Конвенции ООН о правах людей с ограниченными возможностями, которая предусматривает, что лица с психическими расстройствами должны обладать правоспособностью наравне с другими во всех аспектах жизни<sup>124</sup>.

Комитет ООН о правах людей с ограниченными возможностями в своем Замечании общего порядка № 1 утверждает, что наблюдается общее непонимание того, что модель ограниченности возможностей, основанная на соблюдении прав человека, предполагает переход от парадигмы субститутивного принятия решения к суппортивной модели принятия решения<sup>125</sup>.

В этом плане важно отметить, что статья 12 не допускает какого-либо дискриминационного отказа в правоспособности, а скорее требует, чтобы была оказана поддержка в осуществлении такой правоспособности<sup>126</sup>. Любой подход, который допускает отказ в правоспособности лицам с ограниченными возможностями, включая, например, ограничения на основании нехватки финансовых средств, должен быть заменен на подход, который включает поддержку в осуществлении такой правоспособности. Точно так же, как и гендерная принадлежность, ограниченные возможности не могут рассматриваться как почва для дискриминации в сфере финансов и собственности<sup>127</sup>.

После поездки в Молдову Специального докладчика ООН по правам людей с ограниченными возможностями, Специальный докладчик представил рекомендацию по внесению поправок в национальное

---

<sup>123</sup> Там же. пар. 88.

<sup>124</sup> Конвенция ООН о правах людей с ограниченными возможностями, ст. 12 параграф 2.

<sup>125</sup> Замечание общего порядка к статье 12: Равенство перед законом, (CRPD/C/11/4), 25 ноября 2013 г., п. 3. <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRPD/GC/DGCArticle12.doc>

<sup>126</sup> Там же. пар. 15.

<sup>127</sup> Там же. пар. 23.

законодательство для обеспечения соблюдения положений ст. 12 Конвенции<sup>128</sup>.

## **(5) Выводы и заключения**

### ***а. Принципы принятия решений***

Судам была бы полезна помощь в написании решений и судебных постановлений, так чтобы они были более простыми для понимания, более логичными и более доступными. Принципы, изложенные выше, могли бы послужить полезной основой для такого обучения.

### ***б. Стратегическое судебное разбирательство***

Необходимо рассматривать больше дел, основанных на системной дискриминации (и с использованием статистических доказательств неравенства), как это было продемонстрировано делом ДХ против Чешской Республики. Обеспечение доступа к ресурсам и обучению для стимулирования стратегического судебного разбирательства имеет большое значение, если суды действительно хотят стать катализаторами перемен.

Суды также должны быть открыты для действий со стороны ассоциаций и НПО, представляющих интересы жертв или потенциальных жертв дискриминации. Дела, принимаемые такими органами, зачастую являются более действенным способом рассмотрения таких вопросов, а часто даже более эффективными, чем суды, рассматривающие ряд отдельных дел, которые могут не касаться системных проблем, формирующих такие дела.

### ***в. Использование суда как средства правовой защиты***

В то время как количество заявлений в Совет по вопросам равенства, а, следовательно, и количество вынесенных им решений растет год от года, количество дел, предаваемых непосредственно в суд, невелико, возможно около 20 дел были рассмотрены Верховным судом в разные годы. Учитывая трудности в процессе получения компенсаций для жертв, которые инициировали свои дела путем подачи жалобы в Совет по вопросам равенства, низкое количество дел в судах позволяет

---

<sup>128</sup> Отчет Специального докладчика о правах людей с ограниченными возможностями по результатам поездки в Республику Молдова (A/HRC/31/62/Add.2), 2 февраля 2016 г., пар. 65. [http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session31/Documents/A%20HRC%2031%2062%20Add.2\\_E.docx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session31/Documents/A%20HRC%2031%2062%20Add.2_E.docx)

предположить, что существуют другие препятствия для обращения в суд, и они существенны. Исследование подробной природы этих обстоятельств выходит за рамки настоящего отчета, но они, вероятно, включают в себя отсутствие осведомленности о правовой защите или о том, как ее можно использовать, процедурные трудности, финансовые затраты и сложности с нахождением адвоката с необходимым опытом. Предполагается, что следует предпринимать действия в отношении пропагандирования доступности судебной правовой защиты, уменьшать любые затруднения в проведении процессуальных действий и увеличивать ресурсы тех, кто может помочь жертвам (путем увеличения ресурсов как для НПО, так и для оказания правовой помощи тем, кто не может позволить себе нанять частного адвоката).

К сожалению, те немногие решения, которые были вынесены в судах, включая вышестоящие суды, часто демонстрируют явное непонимание того, как следует применять национальное внутреннее законодательство, и даже в большей степени отсутствие правильного понимания международной судебной практики и принципов, являющихся обязательными для судов Молдовы. Сюда входит непонимание и неумение применить перенос бремени представления доказательств на подозреваемого в делах о дискриминации.

Эти упущения следует исправлять за счет более глубокого обучения юристов, неспециалистов НПО и судей всех уровней<sup>129</sup>. В процессе проведения исследований для настоящего отчета было предположено, что физические лица не хотят идти в суд, потому что они полагают, что судебная система является коррумпированной, и только те, кто дают взятку, выигрывают дела. Рекомендации по этому вопросу выходят за пределы сферы компетенции настоящего отчета, и авторам не были представлены конкретные доказательства коррупции.

Совет по вопросам равенства, в свою очередь, должен предоставлять больше информации о правовой защите, доступной для жертв дискриминации, включая руководство для того, чтобы помочь людям понять как свои собственные действия, так и действия суда, и разъяснить объективно плюсы и минусы обоих вариантов.

#### ***d. Запись в судебных системах данных по делам о дискриминации***

Все суды Молдовы после рассмотрения дела, делают запись о решении в едином реестре. Однако действующая система не предоставляет

---

<sup>129</sup> Очевидно, подготовка судей должна проводиться с должным уважением их конституционной независимости, а, следовательно, признанными экспертами.

адвокатам или исследователям возможность идентифицировать все дела, касающиеся дискриминации. Без этих данных трудно провести объективный или научный анализ прогресса антидискриминационных судебных разбирательств в Молдове, выявить все положительные уроки или изучить преграды, которые необходимо преодолеть для улучшения системы.

***е. Судебные решения не всегда основаны на принципах и судебной практике международного права и договорах, являющихся обязательными для Республики Молдова***

Решения национальных судов, к сожалению, демонстрируют отсутствие последовательного прецедентного права, особенно в отношении ограничения свободы выражения мнения и вероисповедания.

***ф. Национальные суды недостаточно принимают во внимание международные договоры, являющиеся обязательными для Республики Молдова, и не применяют инструменты международных правовых норм в области прав человека***

Суды, по-видимому, испытывают трудности в применении принципов и судебной практики международного права и договоров, являющихся обязательными для Республики Молдова. Анализ дел показывает, что суды часто применяют законодательство без рассмотрения международных стандартов или только вскользь упоминают их, хотя Конституция в статье 4 предусматривает это. Необходимо повысить осведомленность судей о важности прямого применения инструментов международных правовых норм в области прав человека. Таким образом, можно будет повысить качество правосудия и гарантировать, что любые ограничения прав и свобод будут оформлены должным образом в соответствии с принципами международного права.

## Глава IV. Общие выводы и рекомендации

### (1) Выводы

Введение антидискриминационных законов в Молдове является положительным событием, особенно потому что это сопровождается появлением систем, предоставляющих реальную правовую защиту жертвам дискриминации. Также приветствуется тот факт, что у физических лиц есть выбор средства защиты – подать жалобу в Совет по вопросам равенства или обратиться в суд. Совет по вопросам равенства предпринимает важные шаги в деле продвижения равенства и ликвидации дискриминации, а также проявил инициативу в урегулировании некоторых из наиболее спорных вопросов, проявляя при этом энергичность и изобретательность. Совет нуждается в дополнительной поддержке и устранении барьеров, препятствующих лучшему выполнению работы.

С 2013 года Совет по вопросам равенства рассмотрел 420 индивидуальных жалоб и вынес 230 решений, и обнаружил некоторые элементы дискриминации в 103 делах<sup>130</sup>. Члены Совета по вопросам равенства инициировали в силу занимаемой должности замечания в 17 дискриминационных ситуациях. Из 230 решений, вынесенных Советом по вопросам равенства, 35 были оспорены в суде, из которых 15 – государственными органами. Из общего количества опротестованных решений Верховый суд оставил в силе 5 и отменил 2 решения. Совет по вопросам равенства подготовил 32 отчета о нарушениях, 29 из которых были аннулированы судами по причине процедурных вопросов, в 2 делах лица были признаны виновными, но санкции вынесены не были, поскольку заявление было подано после истечения трехмесячного срока исковой давности. В одном случае на виновного были наложены санкции за препятствование деятельности Совета по вопросам равенства.

Совет по вопросам равенства внес очень впечатляющий вклад в продвижение равенства в Молдове. И персонал, и члены Совета по вопросам равенства понимают задачи, поставленные Парламентом для того, чтобы Совет по вопросам равенства двигался большими шагами в направлении достижения поставленных целей. За короткий период своего существования Совет по вопросам равенства добился серьезного прогресса в предоставлении эффективной процедуры рассмотрения жалоб, по многим из которых выносит очень хорошие решения, и

<sup>130</sup> См. официальный веб-сайт Совета по вопросам равенства <http://egalitate.md/index.php?pag=page&id=930&l=ro>

расширил возможность использования своих дел для постепенного изменения системы. Однако законодательство и административные схемы для исполнения их решений или получения жертвами компенсаций являются проблематичными, а оспаривание их решений в судах создало дополнительные проблемы с выполнением этих задач. С улучшением репутации и повышением заметности для широкой общественности им теперь понадобится больше ресурсов, чтобы избежать задержек в рассмотрении дел, а вознаграждение для персонала и членов Совета должно быть увеличено.

Они уже и сами предприняли некоторые шаги для улучшения своей практики и воздействия, включая вынесение рекомендаций для пересмотра законодательства и процедур, отмеченных в их делах, возбуждение дел членами Совета в случаях, когда имеются четкие системные проблемы дискриминации, включая лучше структурированные решения, более строгое соблюдение международных прав человека и стандартов равенства и попытки удержаться от рассмотрения большого количества жалоб от людей, с которыми плохо обращались, но в отношении которых нет явного доказательства дискриминации.

Они должны и далее предпринимать шаги в этом направлении, но есть и другие шаги, которые они могут предпринять самостоятельно, включая лучшую взаимосвязь с омбудсменом, большее прояснение природы дискриминации, которую они определили в своих решениях (включая и то, касаются ли обвинения прямой или косвенной дискриминации), еще более динамичный подход к сбору доказательств, проявление инициативы по большему возбуждению дел, в которых есть явные вопросы системной дискриминации в Молдове, больший акцент на вынесение решений на основании доказательств, более сложный подход к применению переноса бремени представления доказательств, которое возлагается на ответчиков, и более четкий анализ международных стандартов по «подстрекательству к дискриминации», дискриминации на почве мнений и дискриминации на почве языка.

Суды несколько отстают со своим вкладом, но многие судьи усердно работают, чтобы изменить ситуацию. Кроме того, Конституционный суд и Верховный суд приняли очень важные решения, которые установили новые стандарты и поддержали международный подход к равенству. Им еще предстоит сделать многое, но направление движения, похоже, правильное.

Национальные суды, тем не менее, представляют собой важный компонент национальных механизмов по противодействию дискриминации в Республике Молдова. Жертвы предполагаемой дискриминации могут также подавать жалобы непосредственно в суды, чтобы суд вынес определение, имел ли место акт дискриминации, и могут требовать компенсацию за моральный и материальный ущерб. Суды могут также отменять решения Совета по вопросам равенства в результате их оспаривания любой из сторон. Хотя точное количество вынесенных судами решений по делам, связанным с дискриминацией, не известно, по меньшей мере, 45 решений (включая оспариваемые решения Совета по вопросам равенства) были зарегистрированы различными заинтересованными лицами в процессе различных общественных мероприятий. Решения, вынесенные судами по делам о дискриминации, подвергались критике со стороны многих заинтересованных лиц, с которыми были проведены консультации при подготовке настоящего отчета, по поводу того, что они не соблюдают ни национальное законодательство, ни принципы международного права, ни проводят надлежащую оценку обстоятельств, и эту проблему подтверждает анализ, проведенный выше.

Однако многие судьи, включая тех, с кем были проведены консультации в рамках данного проекта, явно стремились обеспечить тщательное соблюдение и толкование стандартов внутреннего и международного права по равенству при рассмотрении дел о дискриминации. Суды, по-видимому, не достигли правильного баланса в отношении права на свободу вероисповедания, на свободу выражения мнения и равенства. Эти свободы не обязательно отодвигают требования равенства, а тщательный баланс, созданный, например, Европейским судом по правам человека, похоже не просачивается через суды. Аналогично, подход, связанный с переносом бремени представления доказательств на ответчиков, видимо, также не всегда применяется судами.

Возможно, самой большой проблемой является относительное небольшое число жертв, которые предпочли обратиться в суд, а не в Совет по вопросам равенства, особенно учитывая тот факт, что компенсации можно получить, только обратившись в Совет. Причины этого, вероятно, включают следующее: незнание и страх участия в судебном разбирательстве (в том числе страх перед расходами), относительно небольшой срок для возбуждения дела, низкая осведомленность о доступности правовой защиты не только среди жертв, но и среди юристов, и реальная проблема доступа к квалифицированным адвокатам, а также и неспособность заплатить им.

Хотя анализ положений материального антидискриминационного права в Молдове не входит в функции настоящего отчета, в решениях Совета по вопросам равенства и судов возникли некоторые вопросы, что может указывать на то, что может иметь смысл внесение некоторых поправок в законодательство. Они могли бы включать: (i) расширение списка оснований для дискриминации в статье 1 Закона № 121 за счет добавления дискриминации на почве сексуальной ориентации; (ii) большую ясность в определении и более узкое и целенаправленное исключение для религиозных организаций; (iii) более четкое определение понятия «подстрекательство» к дискриминации в том же законе; и (iv) более узкое определение понятия дискриминации на почве мнений, чтобы избежать ситуации, когда банальные мнения будут получать такую же защиту, как и более важные категории мнений, такие как политические, религиозные или философские взгляды.

## **(2) Рекомендации**

### ***a. Возмещение ущерба и компенсация для жертв дискриминации***

Процесс обеспечения правовой защиты в случае дискриминации должен быть эффективным и соразмерным. Сам Совет по вопросам равенства должен рекомендовать выплату возмещения за причиненный ущерб там, где это необходимо, и эти рекомендации должны быть приняты ответчиком, а, если нет, учтены в последующем судебном разбирательстве.

### ***b. Принципы принятия решений***

И для судов, и для Совета по вопросам равенства могла бы быть полезна помощь в письменном оформлении решений и постановлений, чтобы они были проще для понимания, более логичными и более доступными.

### ***c. Необходимость стратегического судебного разбирательства***

Наличие ресурсов и доступность обучения для стимулирования стратегического судебного разбирательства необходимы, если суды действительно собираются стать катализатором для перемен.

Суды также должны быть более открытыми для действий со стороны ассоциаций и НПО, представляющих жертв или потенциальных жертв дискриминации.

Совет по вопросам равенства сам должен иметь ресурсы и повышать обязательства по применению своих процедур, законодательства и дел в судах, используя более стратегический подход.

Совету по вопросам равенства должны быть предоставлены полномочия подавать заявления непосредственно в Конституционный суд для урегулирования любых возможных противоречий или неясностей.

#### ***d. Ограниченный срок для возбуждения дела по борьбе с дискриминацией***

Ограничение по времени для принятия мер против предполагаемой дискриминации должно быть увеличено от одного года до трех лет, как это предусмотрено для других правонарушений.

Если решение Совета по вопросам равенства впоследствии будет оспорено и аннулировано в суде на основании процедурных вопросов или ошибок, допущенных Советом по вопросам равенства (а не по существу самой жалобы), то Совет по вопросам равенства сможет пересмотреть дело, чтобы жертвы дискриминации не остались без правовой защиты не по своей вине.

#### ***e. Поправки к материально-правовому закону***

В положения материально-правового закона о борьбе с дискриминацией в Молдове должны быть внесены следующие поправки: (i) расширение списка оснований для дискриминации в статье 1 Закона № 121 за счет добавления дискриминации на почве сексуальной ориентации; (ii) большую ясность и более узкое и целенаправленное исключение для религиозных организаций; (iii) более четкое определение понятия «подстрекательство» к дискриминации в этом же законе; и (iv) более узкое определение понятия дискриминации на почве мнений, чтобы избежать ситуации, когда банальные мнения подлежат такой же защите, как и более важные категории мнений, такие как политические, религиозные или философские взгляды.

#### ***f. Языковые права и дискриминация на почве языка***

Необходимо больше ясности в законе, который устанавливает права граждан на общение на языке по своему выбору. Следует рассмотреть вопрос либо о создании нового органа, который сможет обеспечить реализацию этих языковых прав, предоставив Совету по вопросам равенства возможность сфокусироваться на самой дискриминации по

языковому признаку, либо о предоставлении Совету по вопросам равенства расширенного мандата (и ресурсов), чтобы он мог выполнять обе функции.

### ***g. Использование суда как средства правовой защиты и обучение адвокатов и судей***

Следует предпринимать действия в отношении пропагандирования доступности судебной правовой защиты, уменьшения трудностей при проведении процессуальных действий и увеличения ресурсов тех, кто может помочь жертвам (путем увеличения ресурсов для НПО и для оказания правовой помощи тем, кто не может позволить себе нанять частного адвоката).

Некоторые из этих упущений могут быть исправлены путем более углубленного обучения юристов, неспециалистов НПО и судей всех уровней, включая предоставление информации и оказание помощи в применении принципов и судебной практики международного права и договоров, обязательных для выполнения Республикой Молдова<sup>131</sup>. Для юристов, судей и прокуроров процесс начальной и непрерывной подготовки по вопросам дискриминации в Национальном институте юстиции следует укреплять и проводить при сотрудничестве с Советом по вопросам равенства.

Совет по вопросам равенства, в свою очередь, должен предоставлять больше информации о правовой защите, доступной для жертв дискриминации, включая руководство для того, чтобы помочь людям понять как свои собственные действия, так и действия суда, и разъяснить объективно плюсы и минусы всех вариантов.

### ***h. Использование международных стандартов***

Необходимо повысить осведомленность судей о важности прямого применения инструментов международных правовых норм в области прав человека. Таким образом, можно будет повысить качество правосудия и гарантировать, что любые ограничения прав и свобод будут оформлены должным образом в соответствии с принципами международного права. Такая учебная программа по правам человека должна также фокусироваться на бремени представления доказательств, балансе между делами о дискриминации и свободой выражения мнения, свободой ассоциаций и свободой религии и убеждений.

---

<sup>131</sup> Очевидно, что обучение судей должно проводиться с должным уважением к их конституционной независимости, а, следовательно, признанными экспертами.

### ***i. Санкции и средства правовой защиты***

Кодекс о правонарушениях необходимо пересмотреть в срочном порядке для того, чтобы решить проблемы, связанные с требованием того, чтобы Совет по вопросам равенства соблюдал особые требования по установлению личности там, где ответчиком является государственный орган, и необходимо выявить конкретное лицо, которое является ответственным за допущение дискриминации.

При возбуждении в суде процедуры по вынесению санкций виновному в дискриминационных действиях после выявления дискриминации, член Совета по вопросам равенства должен лично присутствовать на судебном слушании. Должно быть достаточно, чтобы Совет по вопросам равенства имел официального представителя в суде, без необходимости присутствия в суде конкретного члена Совета по вопросам равенства.

### ***j. Обучение Совета по вопросам равенства и оказание поддержки персоналу и членам Совета по сложным вопросам права и доказательств***

ПРООН, УВКБ и Совет Европы должны и далее поддерживать работу Совета по вопросам равенства и продолжать предоставлять ресурсы для обучения, проведения рабочих совещаний и семинаров, особенно в области равенства по существу и антидискриминационного права, повышения квалификации в области прав человека, и инициирования процедуры наложения санкций и вопросов доказательств.

### ***k. Неопределенный статус решений Совета по вопросам равенства и оспаривание решений в судах***

Очевидно, обязательный характер, основанный на обычном законе, противоречит положениям основного закона, такого как Гражданский процессуальный кодекс, который ограничивает полномочия действий государственных органов. Необходимо, чтобы правительство в срочном порядке рассмотрело и решило эту проблему, чтобы решения Совета по вопросам равенства были обязательными для выполнения и соблюдались и выполнялись судами.

Основная концепция закона о равноправии – применение бремени представления доказательств в отношении ответчика – и, по-видимому, противоречивая обязанность государственных органов обосновывать свои решения должна быть решена путем внесения поправок в закон 298, поддерживая предыдущий.

Только те, кто присутствовали на слушаниях Совета по вопросам равенства, должны принимать участие в вынесении решения по жалобе, но решение должно быть принято тремя членами Совета по вопросам равенства.

### ***l. Недостаточность ресурсов у Совета по вопросам равенства***

Совет по вопросам равенства нуждается в дополнительных ресурсах для увеличения численности персонала и повышения оплаты труда сотрудников и членов Совета по вопросам равенства.

### ***m. Укрепление сотрудничества между Советом по вопросам равенства и омбудсменом***

Обе организации должны более тесно сотрудничать в продвижении равенства и обеспечении того, чтобы разрабатывались лучшие стратегии и будут использоваться в совокупности все доступные им инструменты. Регулярные встречи омбудсмана и Председателя Совета по вопросам равенства должны происходить каждые шесть месяцев, а регулярные встречи основных сотрудников каждый месяц, чтобы разрабатывать такие дополнительные стратегии.

### ***n. Запись в судебных системах данных по делам о дискриминации***

Мы рекомендуем разработать новую методологию, которая позволила бы идентифицировать все решения и судебные постановления по делам о дискриминации.

## Глава V. Приложения

### (1) Критерии выбора дел

В то время как количество дел, связанных с дискриминацией или с самим Советом по вопросам равенства, которые рассматривают национальные суды, достаточно мало, что позволяет рассмотреть и проанализировать каждое судебное дело, количество дел, по которым Совет по вопросам равенства вынес решения сам и которые не были впоследствии опротестованы, не позволяет этого сделать. Следовательно, необходимо будет сделать выборку из нескольких последних дел. Предлагается не рассматривать дела, по которым Совет по вопросам равенства постановил, что дело неприемлемо, если только это не было официально опротестовано, или если рассматриваемое дело не считается важным для одной из заинтересованных сторон, с которой были проведены консультации по поводу такого анализа.

Разработка критериев для отбора дел была предметом консультаций с рядом основных заинтересованных сторон, они были разработаны органично и пересматриваются, чтобы гарантировать, что выбранные дела можно тщательно проанализировать в установленные проектом сроки и в рамках имеющихся ресурсов.

Есть доказательства тому, что процесс принятия решений Советом по вопросам равенства стал технически более сложным со времени его образования в 2013 году, а одним из факторов при выборе дел стало то, насколько давно было принято решение.

Для последующего анализа были отобраны следующие дела:

#### *(1) Оспариваемые решения*

- Любое решение, вынесенное Советом по вопросам равенства, которое было опротестовано в суде;
- Все решения суда, касающиеся решений или действий Совета по вопросам равенства;
- Любые решения судов высшей инстанции в отношении дискриминации или Закона № 121;
- Любое решение Совета по вопросам равенства, которое не было поддержано единогласно всеми членами Совета по вопросам равенства;

- Любое решение Совета по вопросам равенства или национальных судов по вопросу дискриминации, которое публично было подвергнуто критике или было поставлено под сомнение международными организациями, НПО или средствами массовой информации;
- Любое решение, связанное с Молдовой, в отношении дискриминации, вынесенное или находящееся на рассмотрении в Европейском суде по правам человека, в системах договорных органов Организации объединенных наций (особенно в Комитете по ликвидации расовой дискриминации (CERD), в Комитете по ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛЖД) или в Комитете по правам людей с ограниченными возможностями (КПИ)) или в других подобных организациях.

## *(2) Предметно-специальные вопросы*

- Любое решение Совета по вопросам равенства или национальных судов по вопросам дискриминации в отношении высказываний или преступлений на почве ненависти;
- Любое решение Совета по вопросам равенства или национальных судов в отношении дискриминации, которое подняло вопросы свободы выражения мнения или статьи 10 Европейской конвенции по правам человека;
- Любое решение Совета по вопросам равенства или национальных судов по вопросам дискриминации, где спор касался конфликта между принципами равенства и свободой поставки товаров и услуг;
- Любое решение Совета по вопросам равенства или национальных судов по вопросам дискриминации, где статистические данные использовались в попытке доказать дискриминацию или оспаривали системную дискриминацию (например, неспособность государства защитить женщин от домашнего насилия);
- Любое решение Совета по вопросам равенства или национальных судов по вопросам дискриминации в отношении использования конкретного языка;
- Любое решение Совета по вопросам равенства или национальных судов по вопросам дискриминации, связанное с положительной деятельностью по устранению исторической дискриминации;
- Любое решение Совета по вопросам равенства или национальных судов в отношении дискриминации, касающееся вопросов процедур, санкций или возмещения ущерба.

## (2) Анализ дел: методология

### Критерии для оценки

Дела оценивались, чтобы проанализировать степень их соответствия следующим критериям:

- Предварительные действия
- Четкость и логическая структура
- Национальное законодательство и процедуры
- Международное право и принципы
- Действенные средства правовой защиты и санкции.

В соответствии с каждым из этих показателей проводится последующее более подробное рассмотрение. Однако, несмотря на детальный характер рассмотрения, требующий тщательного изучения любого решения, общая цель проекта заключается в выявлении важных и ключевых вопросов, и это будут те наиболее основополагающие вопросы, которые отражаются в финальном отчете. Предметом настоящего отчета является не педантичная и бюрократическая разборка решений, а обеспечение того, чтобы Совет по вопросам равенства и суды продвигали и защищали равенство и права человека, предоставляли реальную правовую защиту тем, кто незаконно подвергся дискриминации, и действовали таким образом, чтобы сделать Молдову более справедливым местом для жизни и работы.

Помимо таких индивидуальных оценок, были выявлены и собраны все образцы, чтобы сформулировать стратегические и системные рекомендации.

### Предварительные действия

- Были ли должным образом разрешены вопросы допустимости или другие предварительные вопросы;
- Были ли собраны и представлены необходимые доказательства, чтобы можно было вынести надлежащее решение;
- Были ли доступны и распространены надлежащим образом соответствующие документальные доказательства;

- Был ли проведен заранее (или в начале слушаний) процесс, чтобы сузить все еще спорные вопросы;
- Действовал ли Совет по вопросам равенства или суд (особенно если у заявителя не было адвоката) надлежащим, но активным образом, чтобы выяснить основные вопросы и доказательства, необходимые для принятия решения.

### **Ясность и структура**

- Составляется ли отчет по делу в логическом порядке;
- Рассматриваются ли в нем предварительные вопросы;
- Рассматриваются ли соответствующие доказательства и выводы, основанные на доказательствах, взвешивая их в случае необходимости надлежащим образом;
- Были ли четко изложены соответствующие аргументы противоборствующих сторон, и изложил ли Совет по вопросам равенства или суд свои выводы четко и с указанием причин;
- Было ли это решение четко изложено в целом, чтобы стороны понимали, почему они выиграли (или проиграли), и сможет ли обычный, но умный представитель общественности понять решение и то, почему оно было принято именно в таком виде.

### **Национальное законодательство и процедуры**

- Национальное законодательство, изложенное соответствующим образом и применимое к фактам;
- Презумпции и обременения установлены и используются правильно;
- Национальное законодательство и процедурные правила соблюдаются.

### **Международное право и принципы**

- Соответствующее международное право и принципы изложены четко;
- Применимо к фактам;
- Противоречия между национальным и международным законодательством разрешены четко.

## Действенные средства правовой защиты и санкции

- Существуют ли вопросы, связанные с дискриминацией в системе, которые выходят за рамки конкретного дела, были ли они выявлены, и были ли предусмотрены для их рассмотрения санкции, средства правовой защиты и возмещение за причиненный ущерб;
- Являются ли средства правовой защиты и санкции соразмерными, подходящими для конкретного дела и направленными на исключение возможной дискриминации в будущем;
- Является ли правовая защита законной, и насколько велика вероятность того, что она останется без изменений в случае опротестования.

### (3) Рассмотренные дела

#### Совет по вопросам равенства

##### 2013

Номера дел: 1, 2, 4, 9, 28, 30, 34

##### 2014

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

##### 2015

Номера дел: 203, 215, 217, 235, 239, 241, 254 (включая поправки и особое мнение), 258, 264, 265, 265, 268, 271, 282, 284, 286, 310 (включая особое мнение), 349, 359

##### 2016

Номера дел: 349, 359, 371, 379, 386

#### Суды по гражданским делам

##### 2012

Номер дела: 2га-1502/12

## **2013**

Номера дел: 2га-3745/13, 2га-2966/13

## **2014**

Номера дел: 2га – 731/14, 2га-3016/14, 3га-318/14, 2rh-241/14, 3га-1019/14, 3га-633/14

## **2015**

Номер дела: 2га-1448/15, 2га-2038/15, 2га-2822/15,

## **2016**

Номера дел: 2г-426/16, 2гac-36/16

### **Дела об административных правонарушениях**

## **2014**

Номера дел: 14-4-6070-20062014-9547, 14-4-10415-20102014-9992

## **2015**

Номера дел: 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) Вопрос руководства для консультаций**

Тем, кто посещал консультации или собеседования, рассказали о целях исследования:

«Комплексный правовой анализ сущности и процедур принятия решений Совета по вопросам равенства, а также решений, вынесенных судами по делам о дискриминации. Целью такого анализа является выявление существующих пробелов, как с юридической точки зрения для разработки рекомендаций для улучшения, так и для дальнейшего согласования национальных механизмов по противодействию дискриминации в Республике Молдова».

Основными задаваемыми вопросами были:

«Мы заинтересованы в любых ваших взглядах по поводу:

1. Любых дел о дискриминации, которые рассматривались национальными судами, в том числе Верховным и Конституционным судами, или были рассмотрены или находятся на рассмотрении международного договорного органа.

2. Дел, рассмотренных Советом по вопросам равенства, которые:

- были опротестованы в судах;
- судебные решения, которые касались решений или действий Совета по вопросам равенства;
- публично подверглись критике или были поставлены под сомнение международными организациями, НПО или средствами массовой информации».

Кишинёв, 2016