

STUDIU

IULIE

2015

# Analiza compatibilității legislației din Republica Moldova cu standardele europene în domeniul egalității și nediscriminării

Pavel GRECU Nadejda HRIPTIEVSCHI Iustina IONESCU Romanița IORDACHE Sorina MACRINICI



**STUDIU**

**ANALIZA COMPATIBILITĂȚII  
LEGISLAȚIEI DIN REPUBLICA MOLDOVA  
CU STANDARDELE EUROPENE ÎN DOMENIUL  
EGALITĂȚII ȘI NEDISCRIMINĂRII**

*Autori:*

**Pavel GRECU**

**Nadejda HRIPTIEVSCHI**

**Iustina IONESCU**

**Romanița IORDACHE**

**Sorina MACRINICI**



Această publicație a fost realizată în cadrul proiectului „Promovarea egalității – Consolidarea agenților schimbării” finanțat de către Uniunea Europeană. Conținutul acestei publicații este responsabilitatea exclusivă a Centrului de Resurse Juridice din Moldova și a Centrului Euroregional pentru Inițiative Publice și nu reflectă în mod necesar punctul de vedere al Uniunii Europene.

**Chișinău, iulie 2015**

**Analiza compatibilității legislației din Republica Moldova cu standardele europene în domeniul egalității și nediscriminării** : Studiu / Pavel Grecu, Nadejda Hriptievski, Iustina Ionescu [et al.] ; Centrul de Resurse Juridice din Moldova CRJM. – Chișinău : Imprint Star, 2015. – 194 p.

500 ex.

ISBN 9789975300285.

342.7+341.231.14(4)

A 48

# Conținut

|                                                                                  |    |
|----------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Autorii</b> .....                                                             | 7  |
| <b>Rezumatul studiului</b> .....                                                 | 9  |
| <b>Abrevieri</b> .....                                                           | 15 |
| <b>Mulțumiri</b> .....                                                           | 17 |
| <b>Introducere</b> .....                                                         | 19 |
| Capitolul I                                                                      |    |
| <b>Metodologia</b> .....                                                         | 21 |
| Capitolul II                                                                     |    |
| <b>Cadrul legal general</b> .....                                                | 23 |
| 2.1 Ce înseamnă discriminarea .....                                              | 23 |
| 2.2 Prevederi constituționale relevante pentru egalitate și nediscriminare ..... | 26 |
| 2.3 Legislație specială .....                                                    | 32 |
| 2.4 Aspecte procesuale specifice în domeniul discriminării .....                 | 38 |
| Capitolul III                                                                    |    |
| <b>Criterii protejate împotriva discriminării</b> .....                          | 43 |
| 3.1 Rasă sau origine etnică .....                                                | 43 |
| 3.2 Naționalitate .....                                                          | 46 |
| 3.3 Limbă .....                                                                  | 47 |
| 3.4 Religie sau convingeri .....                                                 | 48 |
| 3.5 Dizabilitate .....                                                           | 53 |
| 3.6 Vârstă .....                                                                 | 56 |
| 3.7 Sex .....                                                                    | 58 |
| 3.8 Orientare sexuală .....                                                      | 63 |
| 3.9 Opinie .....                                                                 | 64 |
| 3.10 Apartenență politică .....                                                  | 68 |
| 3.11 Orice alt criteriu similar .....                                            | 69 |

## Capitolul IV

|                                     |    |
|-------------------------------------|----|
| <b>Forme/tipuri de discriminare</b> | 73 |
| 4.1 Discriminarea directă           | 73 |
| 4.2 Discriminarea indirectă         | 78 |
| 4.3 Hărțuirea                       | 81 |
| 4.4 Instigare la discriminare       | 86 |
| 4.5 Discriminarea prin asociere     | 90 |
| 4.6 Forme grave de discriminare     | 93 |

## Capitolul V

|                                                    |     |
|----------------------------------------------------|-----|
| <b>Excepții de la interzicerea discriminării</b>   | 97  |
| 5.1 Acomodarea rezonabilă                          | 97  |
| 5.2 Măsuri pozitive                                | 98  |
| 5.3 Cerințe profesionale esențiale și determinante | 101 |
| 5.4 Excepții prevăzute de Directive                | 104 |
| 5.5 Abuz în exercitarea libertății de exprimare    | 108 |
| 5.6 Excepțiile suplimentare introduse de Legea 121 | 110 |

## Capitolul VI

|                                                                         |     |
|-------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Domenii de aplicare a principiului nediscriminării</b>               | 113 |
| 6.1 Domeniul de aplicare ratione personae al legislației nediscriminare | 113 |
| 6.2 Muncă și ocupare în câmpul muncii                                   | 114 |
| 6.3 Educație                                                            | 131 |
| 6.4 Accesul la bunuri și servicii                                       | 138 |
| 6.5 Accesul la justiție                                                 | 140 |

## Capitolul VII

|                                                                                      |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Instituții cu rol în combaterea discriminării</b>                                 | 157 |
| 7.1 Consiliul pentru prevenirea și combaterea discriminării și asigurarea egalității | 157 |
| 7.2 Instanțe de judecată                                                             | 171 |

|                    |     |
|--------------------|-----|
| <b>Recomandări</b> | 185 |
|--------------------|-----|

## Autorii

**Pavel GRECU** – este jurist specializat în drepturile omului. Din anul 2013 activează în calitate de Consilier juridic în cadrul Centrului de Resurse Juridice din Moldova. Pavel este implicat în activități ce țin de aplicarea standardelor Convenției Europene pentru Drepturile Omului în Republica Moldova, prevenirea și combaterea discriminării și promovarea unui sistem judiciar independent și responsabil. Pavel a absolvit studiile de licență și masterat în cadrul Facultății de Drept a Universității de Stat din Moldova.

**Nadejda HRIPTIEVSCHI** – este juristă specializată în drepturile omului, fondatoare și Directoare de Programe a Centrului de Resurse Juridice din Moldova (CRJM). Din 16 septembrie 2013, Nadejda este membră a Comisiei Europene împotriva Rasismului și Intoleranței (ECRI). Domeniile sale principale de expertiză includ nediscriminarea, sistemul judiciar și asistența juridică garantată de stat. Între 2001 și 2006 a lucrat la Open Society Foundations, Budapesta. Nadejda a absolvit programul de masterat în domeniul dreptului constituțional comparat cu specializare adițională în drepturile omului, Universitatea Centrală Europeană din Budapesta și studiile de licență la Facultatea de Drept a Universității de Stat din Moldova.

**Iustina IONESCU** – este avocată de drepturile omului în România și membră a rețelei Comisiei Europene European Network of Legal Experts in the field of Gender Equality of the European Commission. Iustina s-a specializat în domeniul anti-discriminării și drepturilor sexuale și reproductive. Iustina a condus Programul Anti-discriminare al Centrului de Resurse Juridice (2003-2007). În 2010, după terminarea unui stagiu de pregătire juridică de doi ani în cadrul programului european al Center for Reproductive Rights (New York), Iustina s-a alăturat Euroregional Center for Public Initiatives (ECPI) unde deține în prezent poziția de Directoare de Programe. Iustina reprezintă persoane expuse discriminării în acțiuni juridice în fața instanțelor și autorităților naționale din România și în 2012-2013 a fost membră a echipei de juriști și avocata pledantă în cazul ACCEPT c. CNCD, la Curtea de Justiție a Uniunii Europene, primul caz de refuz la angajare pe criteriul orientării sexuale decis de Curtea de la Luxembourg.

**Romanița IORDACHE** – Absolventă a Facultății de Drept a Universității București, Romanița a realizat studii masterale în Drept Constituțional Comparat la Central European University și în Dreptul Internațional al Drepturilor Omului la New York University School

of Law iar studiile doctorale în Managementul Diversității și Guvernare UE la Universitatea Karl Franzens din Graz, Austria și Università di Bologna, Italia. Romanița a lucrat în calitate de consultant pentru Organizația Națiunilor Unite, Organizația Internațională a Muncii, Consiliul Europei, Agenția Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene. În prezent, Romanița este expertă independentă pentru România în cadrul European Network of Legal Experts in Gender Equality and Non-discrimination al Comisiei Europene și Expert Senior, coordonând echipa pentru România din cadrul FRANET al Agenției Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene.

**Sorina MACRINICI** – este avocată de drepturile omului și cercetătoare în cadrul Centrului de Resurse Juridice din Moldova. Sorina activează în domeniul reformei sectorului justiției din Moldova și combaterii discriminării. Sorina a câștigat bursa Muskie și în mai 2013 a obținut titlul de magistru în dreptul internațional al drepturilor omului la Universitatea Notre Dame din Indiana, SUA. Între iunie și august 2013, ea a urmat o stagiere la Curtea Superioară Maricopa din Phoenix, SUA, unde a fost implicată în diverse chestiuni ce țin de administrarea instanțelor judecătorești.

# Rezumatul studiului

Analiza compatibilității legislației din Republica Moldova cu standardele europene în domeniul egalității și nediscriminării (*în continuare menționată ca “studiul de compatibilitate” sau „studiul”*) a fost determinată de intenția autorilor de a realiza o imagine cât mai largă a cadrului legal în vigoare, a limitelor existente la nivel de norme, politici publice și la nivel practic de aplicare concretă a legii. Scopul studiului a fost de a facilita armonizarea normelor și practicilor din domeniul egalității și nediscriminării cu acquis-ul comunitar și cu standardele europene și internaționale relevante și de aceea recomandările formulate la finalul studiului urmăresc îmbunătățirea cadrului normativ și instituțional.

Acquis-ul comunitar în domeniul egalității și nediscriminării, dublat de standardele Convenției Europene a Drepturilor Omului (CEDO) și de interpretarea acestora în jurisprudența Curții Europene pentru Drepturile Omului (CtEDO), constituie un cadru excelent pentru compararea și analiza critică a legislației și practicii naționale din Republica Moldova. Prin armonizarea legislației la acquis-ul comunitar, Republica Moldova ar asigura condițiile necesare pentru protecția locuitorilor săi împotriva discriminării. Acesta este motivul de bază pentru care a fost inițiat studiul de compatibilitate și care determină și accentele majore ale studiului în ceea ce privește segmentul conformității legislației.

Studiul conține 7 capitole, axate pe următoarele subiecte: cadrul legal general, criteriile protejate, formele de discriminare, excepțiile de la interzicerea discriminării, domeniile de aplicare a principiului nediscriminării și instituțiile cu rol în combaterea discriminării. Deoarece un astfel de studiu este elaborat pentru prima dată în Republica Moldova, autorii au încercat să facă o analiză atât a legislației și practicii naționale, cât și a legislației și jurisprudenței internaționale relevante pentru fiecare subiect abordat, cu scopul de a prezenta un suport analitic adaptat contextului local care ar putea fi util factorilor de decizie și persoanelor care urmează să aplice legislația nediscriminare. Accentul a fost pus pe analiza detaliată a criteriilor, formelor de discriminare și a excepțiilor de la interzicerea discriminării, noțiuni relativ noi pentru practica și legislația Republicii Moldova, în scopul de a contribui la o aplicare cât mai corectă a acestor concepte. În ceea ce privește domeniile de aplicare a principiului nediscriminării, studiul nu include o analiză exhaustivă din considerentul volumului studiului. Autorii au selectat domenii care au fost cel mai des vizate în deciziile Consiliului pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității (CPPEDAE). Accentul final a fost pus pe analiza mecanismului național de protecție împotriva discriminării creat prin Legea nr. 121 cu privire la asigurarea egalității și anume mandatul și practica CPPEDAE și a instanțelor de judecată.



Autorii au constatat că Legea nr. 121 care asigură cadrul general de protecție împotriva discriminării este în mare parte conformă standardelor europene, dar legea are o lacună majoră ce ține de competențele CPPEDAE. Legea acordă un mandat important CPPEDAE, acordându-i competențe în trei direcții: legislație și politici, prevenirea discriminării și examinarea plângerilor individuale. În același timp, legea nu-i acordă două competențe importante, a căror lipsă de fapt reduce semnificativ rolul CPPEDAE și-l împiedică să-și exercite plenar mandatul. Și anume, legea nu-i dă CPPEDAE competența de a aplica sancțiuni pentru faptele de discriminare și nu-i dă competența de a sesiza Curtea Constituțională în cazul în care consideră că unele prevederi legislative sunt discriminatorii. Legea nr. 121 și cadrul normativ conex stabilesc un mecanism nejustificat de complicat pentru sancționarea faptelor de discriminare: CPPEDAE examinează plângerile individuale cu privire la discriminare și poate doar constata fapta de discriminare și formula recomandări persoanei care a discriminat. Dacă fapta de discriminare se încadrează în prevederile Codului Contravențional, CPPEDAE întocmește proces-verbal de constatare a contravenției și transmite dosarul către instanță pentru aplicarea sancțiunii contravenționale. Legislația nu prevede excepții cu privire la modalitatea de întocmire a proceselor-verbale de către CPPEDAE și în mai multe cauze procesele-verbale au fost anulate de instanțele de judecată pentru simplul fapt că acestea nu corespundeau întru totul prevederilor formale din Codul Contravențional. Aceste prevederi limitează rolul CPPEDAE la cel de organ cu competențe de recomandare.

Deciziile CPPEDAE pot fi atacate și în procedura contenciosului administrativ, conform regulilor generale. Deși este un organ cvasi-judiciar, conform legislației actuale deciziile CPPEDAE sunt examinate în contenciosul administrativ similar oricărui alt act administrativ. Practica judiciară este diferită cu privire la limitele examinării cauzei, în unele cauze examinându-se doar procedura, iar în altele și fondul. Limitarea doar la examinarea aspectelor procedurale practic limitează accesul la justiție în cazurile examinate de CPPEDAE. Mai mult, datorită multitudinii de proceduri posibile, o cauză examinată de CPPEDAE poate fi în paralel examinată de o instanță în procedura contenciosului administrativ, iar de o altă instanță în procedura contravențională. Dacă victima a depus o plângere civilă în aceeași cauză, un alt judecător ar putea examina cauza în procedura contencioasă civilă. Mecanismul acesta creează condiții favorabile pentru o practică judiciară neuniformă pe exact aceeași cauză.

Recomandarea cheie a studiului constă în revizuirea Legii nr. 121 și a cadrului normativ conex pentru a acorda CPPEDAE competențe depline pentru a-și exercita mandatul și anume competența de a aplica sancțiuni pentru faptele de discriminare și dreptul de a sesiza Curtea Constituțională. Studiul mai include recomandări cu privire la componența CPPEDAE, dotarea cu resurse adecvate, inclusiv un sediu adecvat, introducerea CPPEDAE ca intervenient în cauzele de discriminare examinate de instanțele de judecată în mod automat, reglementarea mai detaliată a procedurii de examinare a plângerilor de către CPPEDAE.

Studiul a constatat că mai multe acte normative necesită amendamente pentru a corespunde standardelor europene de nediscriminare. În legislație lipsește o obligație a autorităților publice de a promova egalitatea în exercitarea atribuțiilor lor în mod pro-activ.

De asemenea, lipsește obligația autorităților publice de a asigura că terții cărora li se acordă contracte, împrumuturi, granturi și alte beneficii respectă principiul nediscriminării. Codul Muncii nu este armonizat Legii nr. 121 cu privire la mai multe aspecte, inclusiv prin lipsa prevederilor cu privire la hărțuire, reglementări diferite cu privire la „hărțuirea sexuală”, comparativ cu Legea nr. 121. De asemenea, Codul Muncii conține unele prevederi supra-protective cu privire la posibilitatea de a avea concediu de îngrijire a copilului până la 3 și 6 ani cu păstrarea funcției, prevederi care de fapt duc la discriminarea femeilor. Acestea urmează a fi ajustate în paralel cu dezvoltarea serviciilor de creșă și asigurarea accesului copiilor în vârstă de la 1 la 3 ani la instituțiile preșcolare. Deși a fost dezbătut un proiect de lege cu privire la acordarea concediului paternal de 14 zile în primele 56 de zile de la nașterea copilului, autoritățile au mers pe calea modificării, la 9 iunie 2015, a Convenției colective (nivel național) „Timpul de muncă și timpul de odihnă”,<sup>1</sup> prin care a fost acordat dreptul taților copiilor nou-năcuți la concediu paternal de 3 zile calendaristice, cu menținerea salariului mediu achitat de către angajator.<sup>2</sup> Pentru a asigura o aplicare eficientă a concediului paternal este recomandată creșterea numărului de zile pentru concediul paternal, precum și asumarea în totalitate de către stat a achitării indemnizației de concediu paternal din fondul asigurărilor sociale ori împărțirea acestei sarcini între stat și angajator.

Codul Penal, Codul de Procedură Penală și Legea privind sănătatea mentală pun accentul prea mare pe rolul avizului instituției medicale la examinarea cauzelor privind examinarea spitalizării și efectuării examenului psihiatric fără consimțământ. Avocații, de asemenea, pun accent pe concluzia medicală, rareori colectând probe suplimentare pentru reprezentarea clienților. Studiul recomandă revizuirea cadrului legal și elaborarea unui ghid pentru apărarea / reprezentarea intereselor persoanelor cu dizabilități mintale, în vederea asigurării unei apărări efective.

Legea privind libertatea de conștiință, de gândire și de religie favorizează Biserica Ortodoxă din Moldova, prevăzând în art. 15 alin. (5) că „Statul recunoaște importanța deosebită și rolul primordial al religiei creștin-ortodoxe și, respectiv, al Bisericii Ortodoxe din Moldova în viața, istoria și cultura poporului Republicii Moldova.” Prevederile respective ar trebui să fie excluse pentru a nu crea un mediu discriminatoriu pe criteriul religiei. În sistemul educațional se reflectă deosebit de pronunțat rolul predominant al Bisericii Ortodoxe prin cursul opțional „Religia”, care este preponderent axat pe religia ortodoxă. Studiul recomandă Ministerului Educației înlocuirea cursului opțional „Religia” cu un curs neconfesional dedicat istoriei religiilor, predat de persoane competente, cu reputație de respectare a drepturilor omului, în vederea implementării efective a art. 35 alin. (8) din Constituție.

Accesibilitatea clădirilor rămâne a fi o barieră majoră pentru persoanele cu dizabilități. Deși legislația este suficient de comprehensivă în ceea ce privește accesibilitatea, realizarea în practică a acestor prevederi este defectuoasă, conform constatărilor CPPEDAE. Autoritățile

<sup>1</sup> Convenția colectivă (nivel național) nr. 2 din 9 iulie 2004 „Timpul de muncă și timpul de odihnă”, disponibilă la <http://lex.justice.md/viewdoc.php?id=285912&lang=1>.

<sup>2</sup> Convenția colectivă (nivel național) nr. 15 din 9 iunie 2015 pentru aprobarea modificărilor și completărilor ce se operează în Convenția colectivă (nivel național) nr. 2 din 9 iulie 2004 „Timpul de muncă și timpul de odihnă”, p. 6, disponibilă la <http://lex.justice.md/md/359461/>.

centrale adoptă reglementările necesare, dar implementarea acestora ține de autoritățile publice locale care eliberează certificatele de urbanism și autorizațiile de construcții și care nu verifică dacă sunt respectate întru totul reglementările în vigoare. De asemenea, CPPEDAE a subliniat lipsa de eficiență a controalelor efectuate de Inspecția de Stat în Construcții prin numărul redus de sancțiuni aplicate, dar și ambiguitatea normelor legislative privind tragerea la răspundere pentru nerespectarea regulilor privind accesibilitatea construcțiilor.

Instanțele de judecată sunt o componentă importantă a mecanismului național de protecție împotriva discriminării, dat fiind faptul că victimele discriminării pot depune plângeri direct în instanță pentru a obține constatarea faptei de discriminare și prejudicii (morale și materiale), precum și prin faptul că instanțele examinează contestațiile cu privire la deciziile CPPEDAE. Totuși, este dificil de a face o analiză comprehensivă a practicii judiciare dată fiind lipsa datelor privind numărul de cauze aflate pe rol și hotărârile relevante. Autorii recomandă Consiliului Superior al Magistraturii modificarea Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor (PIGD) prin introducerea categoriei de cauze privitoare la „discriminare”. Instanțele de judecată de toate nivelele ar trebui să mențină evidența și statistica diferențiată a cauzelor de discriminare și să colecteze date statistice segregate în baza categoriei de dosare specializate în domeniul „discriminării”, reflectate și pe paginile web ale instanțelor de judecată. Motoarele de căutare ale instanțelor de judecată ar trebui să fie adaptate în sensul facilitării identificării hotărârilor/încheierilor care vizează cauzele de discriminare. În vederea asigurării unei practici judiciare uniforme pe cauzele de discriminare, Curtea Supremă de Justiție (CSJ) urmează să elaboreze o hotărâre explicativă Plenului CSJ sau o recomandare cu privire la aplicarea legislației la examinarea cauzelor de discriminare. De asemenea, CSJ ar trebui să adopte o recomandare sau aviz consultativ cu privire la limba în care urmează a fi acceptate cererile de chemare în judecată, reieșind din cadrul legal și practica Republicii Moldova.

CPPEDAE este o instituție relativ nouă, activând doar dintr-a doua jumătate a anului 2013, dar a acumulat deja o experiență bogată și s-a afirmat ca parte componentă importantă a sistemului național de protecție a drepturilor omului. Consiliul a manifestat o atitudine pro-activă în domeniul analizei legislației, atât a celei în vigoare, cât și a proiectelor, abordare care este foarte importantă a fi menținută. Cât privește metodele de lucru utilizate, acestea ar putea fi îmbunătățite, în special prin abordarea problemelor de legislație prin colaborare cu factorii de decizie care pot iniția modificări legislative și prin sesizarea Curții Constituționale (deocamdată prin intermediul Ombudsmanului) pentru verificarea constituționalității prevederilor considerate de Consiliu ca fiind discriminatorii. Consiliul depune eforturi semnificative în domeniul prevenirii fenomenului discriminării, care este important să fie continuate. Susținerea acestor eforturi necesită o bugetare corespunzătoare asigurată în mod constant pentru a proteja instituția de fluctuații sau imixțiuni și garantarea continuității independenței și profesionalizării instituției.

CPPEDAE a fost deosebit de activ în domeniul examinării plângerilor individuale cu privire la discriminare. Spre exemplu, pe parcursul anului 2014, Consiliul a recepționat spre examinare 151 de plângeri și a înregistrat 12 note de autosesizare.<sup>3</sup> De la începutul activității

<sup>3</sup> CPPEDAE, Raport privind activitatea realizată în anul 2014.

și până la 31 decembrie 2014, din numărul total de plângeri examinate, 65 au fost încheiate cu decizii, 61 au fost declarate inadmisibile, 7 plângeri au fost retrase de petiționari, 6 plângeri au fost remise după competență altor autorități, în 4 petiții s-a solicitat emiterea unui Aviz Consultativ și o plângere a fost soluționată pe cale amiabilă. Consiliul are nevoie de îmbunătățiri în ceea ce privește diferite aspecte din activitatea sa, unele dintre care sunt evidențiate în prezentul studiu. Este recomandată în special îmbunătățirea calității motivării deciziilor CPPEDAE, inclusiv reconsiderarea abordărilor cu privire la încadrarea unor noțiuni și abordările față de problemele sistemice. În general aceste necesități sunt specifice unei instituții noi, care necesită timp pentru a-și stabili o cazuistică uniformă. În acest sens, este important ca partenerii internaționali, guvernamentali și neguvernamentali să susțină Consiliul în nevoia sa de capacitate.

Cât privește instrumentele internaționale, studiul recomandă ratificarea Cartei Europene a Limbilor Regionale și Minoritare și restructurarea cadrului legislativ referitor la drepturile minorităților naționale pentru corelarea sa cu standardele europene adoptate în domeniu, ratificarea Protocolului Adițional 12 al CEDO și ratificarea Protocolului Opțional privind mecanismul plângerilor colective al Cartei Sociale Europene Revizuite, standarde care ar determina o mai bună structurare și coerență a cadrului legislativ și ar constitui garanții pentru demersul democratic al Moldovei.

# Abrevieri

|                       |                                                                                                                                                                             |
|-----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| CConst                | Curtea Constituțională a Republicii Moldova                                                                                                                                 |
| CDFUE                 | Carta Drepturilor Fundamentale ale Uniunii Europene                                                                                                                         |
| CEDO                  | Convenția Europeană a Drepturilor Omului                                                                                                                                    |
| CEDS                  | Comitetul European al Drepturilor Sociale                                                                                                                                   |
| CESCR                 | Comitetul ONU cu privire la Drepturile Economice, Sociale și Culturale                                                                                                      |
| CJUE                  | Curtea de Justiție a Uniunii Europene                                                                                                                                       |
| Cod contravențional   | Codul contravențional al Republicii Moldova din 24 octombrie 2008                                                                                                           |
| Convenția OIM nr. 100 | Convenția privind Egalitatea de Remunerare din 1951, OIM                                                                                                                    |
| Convenția OIM nr. 111 | Convenția privind Nediscriminarea (angajare și ocupare) din 1958, OIM                                                                                                       |
| CDC                   | Convenția ONU privind Drepturile Copilului                                                                                                                                  |
| CETFDR                | Convenția ONU pentru Eliminarea Tuturor Formelor de Discriminare Rasială                                                                                                    |
| CEFDF                 | Convenția ONU pentru Eliminarea Tuturor Formelor de Discriminare împotriva Femeilor                                                                                         |
| CDPD                  | Convenția ONU privind Drepturile Persoanelor cu Dizabilități                                                                                                                |
| CPPEDAE               | Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității                                                                                            |
| CtEDO                 | Curtea Europeană a Drepturilor Omului                                                                                                                                       |
| CSER                  | Carta Socială Europeană Revizuită                                                                                                                                           |
| CSM                   | Consiliul Superior al Magistraturii din Republica Moldova                                                                                                                   |
| Directiva 43/2000     | Directiva 2000/43/CE a Consiliului din 29 iunie 2000 de punere în aplicare a principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de rasă sau origine etnică |

|                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Directiva 78/2000                               | Directiva 2000/78/CE a Consiliului din 27 noiembrie 2000 de creare a unui cadru general în favoarea egalității de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă                                                            |
| Directiva 54/2006                               | Directiva 2006/54/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 5 iulie 2006 privind punerea în aplicare a principiului egalității de șanse și al egalității de tratament între bărbați și femei în materie de încadrare în muncă și de muncă (reformă) |
| Legea 121                                       | Legea nr. 121 din 25 mai 2012 cu privire la asigurarea egalității                                                                                                                                                                                          |
| Legea 125                                       | Legea nr. 125 din 11 mai 2007 privind libertatea de conștiință, de gândire și de religie                                                                                                                                                                   |
| MC                                              | Marea Cameră a Curții Europene a Drepturilor Omului                                                                                                                                                                                                        |
| MJ                                              | Ministerul Justiției al Republicii Moldova                                                                                                                                                                                                                 |
| OIM                                             | Organizația Internațională a Muncii                                                                                                                                                                                                                        |
| PDESCR                                          | Pactul ONU privind Drepturile Economice, Sociale și Culturale                                                                                                                                                                                              |
| PDCP                                            | Pactul ONU cu privire la Drepturile Civile și Politice                                                                                                                                                                                                     |
| Protocolul 12                                   | Protocolul Adițional 12 al Convenției Europene a Drepturilor Omului                                                                                                                                                                                        |
| Raportorul special pentru religie și convingeri | Raportorul special privind libertatea de religie sau convingeri din cadrul Consiliului pentru Drepturile Omului al Națiunilor Unite                                                                                                                        |
| TCE                                             | Tratatul de Instituire a Comunității Europene                                                                                                                                                                                                              |
| TFUE                                            | Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene                                                                                                                                                                                                             |
| TUE                                             | Tratatul privind Uniunea Europeană                                                                                                                                                                                                                         |

# Mulțumiri

Analiza compatibilității legislației din Republica Moldova cu standardele europene în domeniul egalității și nediscriminării a fost elaborată de Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM) în parteneriat cu Centrul Euroregional pentru Inițiative Publice (ECPI) în cadrul proiectului „Promovarea egalității – consolidarea agenților schimbării”, finanțat de Uniunea Europeană.

Cu prilejul publicării Analizei de compatibilitate ținem să aducem mulțumiri reprezentanților Consiliului pentru Prevenirea și Combaterea Discriminării și Asigurarea Egalității pentru cooperarea și înțelegerea de care au dat dovadă în timpul elaborării analizei.

Ne exprimăm aprecierea față de deschiderea angajaților Ministerului Educației și Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei. Mulțumim asistenților sociali și cadrelor didactice care au acceptat să se întâlnească cu membrii echipei în cadrul focus-grupurilor pe subiectul discriminării. Mulțumim judecătorilor, procurorilor și avocaților care au participat la atelierele de lucru în care au fost discutate unele din constatările și recomandările acestui studiu. Experiența împărtășită de ei ne-a ajutat să înțelegem realitățile în ceea ce privește fenomenul discriminării în domeniile educației și asistenței sociale.

Aducem sincere mulțumiri domnului Istvan Haller, expert în domeniul egalității și nediscriminării și membru al Colegiului Director al Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării din România, pentru recomandările prețioase formulate în timpul realizării analizei de compatibilitate.

Echipa care a elaborat studiul a fost constituită din Nadejda HRIPTIEVSCHI, directoare de program în cadrul CRJM, Sorina MACRINICI și Pavel GRECU, consilieri juridici în cadrul CRJM și Romanița IORDACHE, expertă în domeniul egalității și nediscriminării, membră a European Legal Network on Non-discrimination, rețeaua de profil a Comisiei Europene și Iustina IONESCU, expertă nediscriminare, directoare de program în cadrul ECPI. Romanița și Iustina au ghidat echipa CRJM pe tot parcursul scrierii analizei, de la scrierea metodologiei până la redactarea finală, oferind recomandări prețioase atât pentru scrierea analizei, cât și în consolidarea capacității echipei CRJM. Florin BUHUCEANU, expert în comunicare, presedinte executiv ECPI a redactat textul asigurând lizibilitatea acestuia nu doar pentru juriști. Doina DUMBRĂVEANU-MUNTEANU, coordonatoare de proiect și Mihaela CIBOTARU, coordonatoare de comunicare în cadrul CRJM, au verificat și asigurat corectitudinea textului pentru publicare. Nicolae CUȘCHEVICI a machetat și pregătit textul pentru publicare.

Elaborarea acestei Analize de compatibilitate a fost posibilă datorită suportului financiar acordat de Uniunea Europeană căreia îi aducem mulțumiri pentru eforturile susținute în prevenirea și combaterea discriminării în Republica Moldova.

# Introducere

Prezenta analiză a compatibilității legislației din Republica Moldova cu standardele europene în domeniul egalității și nediscriminării a fost efectuată pentru a identifica lacunele în legislație și în practica de aplicare a legislației și pentru a formula recomandări în vederea îmbunătățirii acestora. Prin amploarea și caracterul comprehensiv al analizei, studiul reprezintă o premieră în Republica Moldova.

Acquis-ul comunitar în domeniul egalității și nediscriminării, căruia i se adaugă standardele Convenției Europene a Drepturilor Omului (CEDO) și interpretarea acestora în jurisprudența Curții Europene pentru Drepturile Omului (CtEDO), constituie un cadru excelent pentru compararea și analiza critică a legislației și practicii naționale. Acquis-ul comunitar a stat la baza adoptării legislației naționale în 2012 și prin armonizarea legislației la acquis-ul comunitar, Republica Moldova ar asigura condițiile necesare pentru protecția locuitorilor săi împotriva discriminării. Acesta este motivul de bază pentru care a fost inițiat studiul de compatibilitate și care determină și accentele majore ale studiului în ceea ce privește segmentul conformității legislației.

Republica Moldova a adoptat o lege-cadru cu privire la prevenirea și combaterea discriminării abia în anul 2012, și anume Legea cu privire la asigurarea egalității (*în continuare "legea nr. 121"*). Legea a fost adoptată inclusiv pentru a crea cadrul necesar aplicării Directivei 2000/43/CE și Directivei 2000/78/CE. În acest context, studiul a fost inițiat și pentru a oferi autorităților responsabile informația necesară pentru aprecierea gradului de conformitate a legislației și practicii cu Directivele menționate în preambulul legii nr. 121, precum și cu alte directive relevante.

Recomandările studiului sunt adresate diferiților factori de decizie din Republica Moldova în funcție de competențele și atribuțiile lor. Principalii destinatari sunt Parlamentul, Guvernul, inclusiv ministerele și autoritățile publice subordonate acestora, și instanțele de judecată, inclusiv Consiliul Superior al Magistraturii. Studiul, de asemenea, conține recomandări pentru alte autorități publice, în mod special pentru Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității, Biroul de Relații Interetnice și Avocatul Poporului. Studiul mai conține recomandări pentru reprezentanții societății civile și ai comunității donatorilor, interesați de promovarea egalității și nediscriminării în Republica Moldova.

Studiul a fost elaborat de Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM) și Centrul Euroregional pentru Inițiative Publice (ECPI) din România, în cadrul proiectului „Promovarea egalității – Consolidarea agenților schimbării”, implementat cu suportul financiar al Uniunii Europene, în perioada 2014-2015.



## Metodologia

Analiza compatibilității legislației, a politicilor și practicilor relevante în domeniul egalității și nediscriminării din Republica Moldova a fost determinată de intenția autorilor de a realiza o imagine cât mai amplă a cadrului legal în vigoare, a limitelor existente la nivel de norme, politici publice și la nivel practic de aplicare concretă a legii. Scopul nostru a fost de a facilita armonizarea acestora cu *acquis-ul comunitar* și cu standardele europene și internaționale relevante și de aceea recomandările formulate la finalul studiului urmăresc îmbunătățirea cadrului normativ și instituțional.

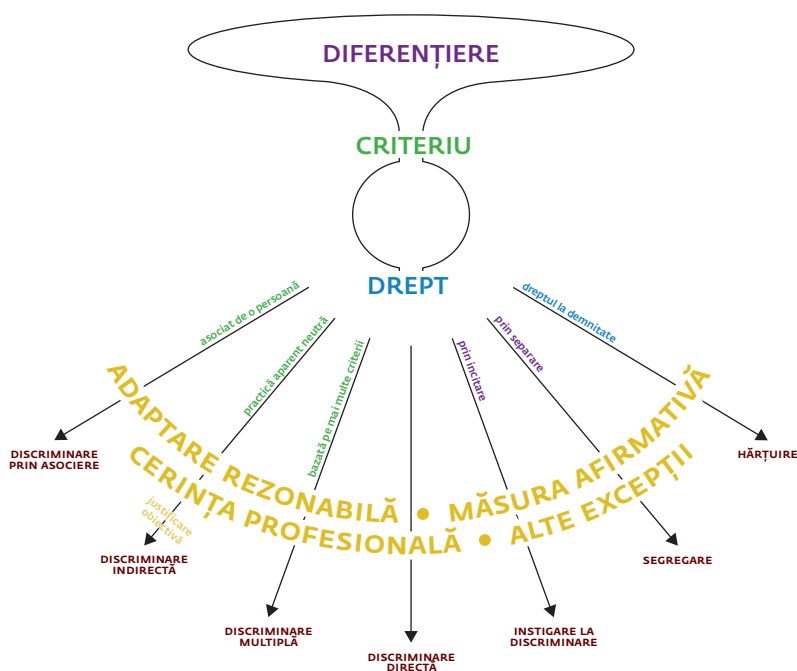
Standardele la care ne-am raportat au fost în principal directivele adoptate de Uniunea Europeană în domeniul egalității și nediscriminării și jurisprudența relevantă a Curții de Justiție a Uniunii Europene. Atunci când standardele elaborate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CtEDO) în aplicarea Articolului 14 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) sau a Protocolului Adițional 12 al CEDO includ elemente suplimentare față de cele garantate de *acquis-ul comunitar*, analiza s-a raportat la standardele care asigură un grad mai mare de protecție. Similar, pentru înțelegerea diferitelor criterii protejate (rasă, etnie, gen, vârstă, dizabilitate) am utilizat ca referință convențiile și pactele internaționale elaborate în cadrul ONU sau alte instrumente relevante adoptate în cadrul Consiliului Europei, în special Carta Europeană Socială Revizuită.

Studiul de față nu reprezintă un raport de drepturile omului sau o cercetare sociologică fie cantitativă, fie calitativă a egalității și discriminării în Republica Moldova. Analiza realizată nu se dorește a fi o radiografie a fenomenului discriminării în Republica Moldova, ci o cercetare juridică a cadrului normativ existent și a felului în care prevederile legale sunt puse în aplicare, implicit a eficienței cadrului instituțional elaborat pentru punerea în practică a normelor. În acest scop, autorii au consultat și analizat legislația primară și secundară, diferitele norme interne, politicile și strategiile naționale relevante domeniilor muncă, educație, sănătate, acces la servicii, locuire, precum și prevederile legale, dar și datele statistice relevante pentru o mai bună înțelegere a criteriilor protejate împotriva discriminării prin Legea 121 din 25 mai 2012: rasă, culoare, naționalitate, origine etnică, limbă, religie sau convingeri, sex, vârstă, dizabilitate, opinie, apartenență politică sau orice alt criteriu similar. Analiza include, între criteriile studiate, orientarea sexuală, explicit menționată în Articolul 7 din Legea 121 și interpretată de CtEDO în jurisprudența sa ca unul dintre criteriile protejate de CEDO, precum și originea socială, starea de sănătate, starea civilă, criterii care nu sunt explicit menționate în Legea 121, dar care pot fi circumscrise ca parte a conceptului „orice alt criteriu similar.”

Analiza prevederilor legale în vigoare a fost dublată de analiza cazurilor decise de Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității și de instanțe, precum și de solicitarea de informații cu caracter public care au permis autorilor evaluarea modului în care normele ce au făcut obiectul cercetării sunt puse în aplicare de către diferitele instituții ale statului.

# Cadrul legal general

## 2.1 Ce înseamnă discriminarea



Discriminarea implică tratamentul nefavorabil al unei persoane sau al unui grup de persoane în exercitarea unui drept datorită unei caracteristici concrete, identificabile – un criteriu protejat, diferențierea de tratament fiind analizată prin comparație cu felul în care sunt, au fost sau ar fi tratate persoane aflate într-o situație similară.

Interdicția discriminării se referă atât la situațiile în care persoane sau grupuri aflate într-o situație similară sunt tratate diferit, precum și în situațiile în care persoanele sau grupurile aflate în situații diferite sunt tratate în mod identic.<sup>4</sup>

CPPEDAE, încă de la începutul activității sale, a afirmat că își dezvoltă practica în baza jurisprudenței CtEDO. În explicația cu privire la conținutul plângerilor ce pot fi

<sup>4</sup> CtEDO, *Thlimmenos c. Greciei*, 6 aprilie 2000.

adresate CPPEDAE, plasată pe pagina web a acestuia, este prezentată schema conform căreia CPPEDAE examinează plângerile. Aceasta include următoarele patru elemente: (1) tratamentul diferențiat; (2) prezența unui criteriu protejat; (3) dreptul lezat și (4) lipsa unei justificări obiective și rezonabile pentru tratamentul diferențiat.<sup>5</sup>

Punerea în practică a dreptului la nediscriminare diferă între acquis-ul comunitar și standardele elaborate în baza CEDO din perspectiva domeniului de aplicare, a criteriilor protejate, precum și a justificărilor/exceptiilor permise. Standardele elaborate în cadrul UE se aplică unei liste limitate de criterii protejate, inițial în contextul interzicerii discriminării pe criteriul cetățeniei ca un corolar al libertăților fundamentale garantate de UE (interdicție specificată de Art. 18 TFUE), iar apoi prin lărgirea acestei liste pentru a include criteriile sex, rasă sau origine etnică, religie sau convingeri, dizabilitate, vârstă și orientare sexuală conform Art.10 din TFUE.<sup>6</sup> Principiul nediscriminării ca principiu general de drept comunitar a fost dezvoltat în mod special prin intermediul directivelor care reglementează în mod concret principiul egalității și nediscriminării (Directiva 2000/43/EC, Directiva 2000/78/EC și Directiva 2006/54/EC consolidată), precum și prin jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene. Domeniul de aplicare al principiului nediscriminării așa cum este el dezvoltat în directive este concentrat pe relațiile de muncă, accesul la asistență socială, accesul la bunuri și servicii, inclusiv la locuire și accesul la justiție. În cazul standardelor stabilite de directive, justificările pentru încălcarea dreptului la nediscriminare au caracter de excepționalitate și sunt enumerate limitativ.<sup>7</sup>

La rândul lor, standardele elaborate în cadrul CEDO în baza Art. 14 sunt mult mai elaborate, incluzând o listă deschisă de criterii protejate. De asemenea, au un domeniu de aplicare mult mai larg, incluzând drepturile materiale garantate de Convenție sau, ca urmare a ratificării Protocolului Adițional 12, drepturile prevăzute de legislația națională. De asemenea, CtEDO acceptă o justificare generală atât în cazul discriminării directe, cât și în cazul discriminării indirecte, cu condiția ca tratamentul diferențiat să aibă o justificare obiectivă și rezonabilă, să urmărească un interes legitim și să treacă un test

<sup>5</sup> CPPEDAE, informație cu privire la conținutul plângerilor: <http://www.egalitate.md/index.php?page=page&cid=845&cl=ro>, accesat ultima dată la 15 martie 2015.

<sup>6</sup> TFUE, Art. 10 - În definirea și punerea în aplicare a politicilor și acțiunilor sale, Uniunea caută să combată orice discriminare pe motive de sex, rasă sau origine etnică, religie sau convingeri, handicap, vârstă sau orientare sexuală.

<sup>7</sup> Directiva 2000/43/CE listează măsurile speciale și cerințele ocupaționale reale și hotărâtoare și nu permite invocarea altor excepții justificate în cazul discriminării directe pe criteriul rasei sau al originii etnice. În ceea ce privește discriminarea indirectă, ea poate fi justificată din perspectiva dreptului comunitar dacă tratamentul nefavorabil are un scop legitim, este necesar și proporționat. La rândul său, Directiva 2000/78/CE menționează ca excepții cerințele profesionale determinante, acțiunile pozitive și măsurile specifice, măsurile de acomodare rezonabilă pentru persoanele cu dizabilități. Excepții justificate sunt permise de Directiva 2000/78/EC și în legătură cu anumite servicii publice cum ar fi forțele armate, serviciile de poliție, penitenciarele sau forțele de securitate. Directiva 2000/78/CE introduce și două excepții foarte stricte. Prima privește permisiunea de a practica discriminarea acordată acelor angajatori care sunt considerați a avea ethos religios (biserici sau organizații religioase în exercitarea misiunii lor religioase). Cea de-a doua are ca obiect permisiunea acordată de a practica discriminarea pe criteriu de vârstă în anumite situații. La invocarea acestor posibilități de limitare a principiului nediscriminării, statele vor trebui să dovedească îndeplinirea unor condiții stricte care vor fi analizate restrictiv. Directiva 2006/54/CE prevede și ea mecanisme specifice de limitare a principiului nediscriminării în forma cerințelor profesionale.

de proporționalitate.<sup>8</sup> În jurisprudența sa Curtea diferențiază între cazuri în care Statele Membre au o mai largă marjă de apreciere și cazuri ce implică o analiză strictă și în care justificările pentru tratamentul diferențiat sunt analizate cu mai multă severitate. Cazurile de discriminare în baza sexului,<sup>9</sup> religiei,<sup>10</sup> orientării sexuale,<sup>11</sup> naționalității,<sup>12</sup> originii etnice<sup>13</sup> sau rasei<sup>14</sup> atrag automat o analiză mai strictă a justificărilor invocate.

CEDO protejează împotriva discriminării “bazată, în special, pe sex, rasă, culoare, limbă, religie, opinii politice sau orice alte opinii, origine națională sau socială, apartenență la o minoritate națională, avere, naștere sau orice altă situație.” Conceptul de “orice altă situație” a fost în practică interpretat de Curte în mod extensiv ca incluzând și criterii protejate care nu au fost prevăzute expres cum ar fi dizabilitatea sau starea de sănătate,<sup>15</sup> vârsta<sup>16</sup> sau orientarea sexuală<sup>17</sup> și identitatea de gen,<sup>18</sup> dar și caracterul legitim al copilului născut în afara căsătoriei,<sup>19</sup> tipul de proprietate,<sup>20</sup> apartenența la o organizație,<sup>21</sup> gradul militar,<sup>22</sup> statutul de părinte,<sup>23</sup> starea civilă.<sup>24</sup>

Protocolul Adițional 12 al CEDO, neratificat până la acest moment de Republica Moldova, a introdus modalități suplimentare de garantare a dreptului la egalitate și nediscriminare ca drept fundamental prin extinderea scopului de aplicare a protecției garantate de Articolul 14 CEDO. Dat fiind caracterul comprehensiv al Legii 121, ratificarea Protocolului Adițional 12 nu va necesita modificarea subsecventă a unor acte normative.

Alte standarde europene ce garantează principiul egalității și nediscriminării sunt Protocolul Opțional pentru Carta Socială Europeană Revizuită, respectiv Carta Europeană a Limbilor Regionale sau Minoritare, ambele documente introducând instrumente suplimentare de protecție

<sup>8</sup> CtEDO, *James și alții c. Regatului Unit*, 21 februarie 1986.

<sup>9</sup> CtEDO, *Abdulaziz, Cabales și Balkandali c. Regatului Unit*, 28 mai 1985.

<sup>10</sup> CtEDO, *Hoffman c. Austriei* sau *Thlimmenos c. Greciei*, 6 aprilie 2000.

<sup>11</sup> CtEDO, *S.L.V. c. Austriei*; *Frette c. Franței*, 26 mai 2002.

<sup>12</sup> CtEDO, *Moustaquim c. Belgiei*, 18 februarie 1991; *Gaygusuz c. Austriei*, 16 septembrie 1996.

<sup>13</sup> CtEDO, *D.H. c. Republicii Cehe (MC)*, 13 noiembrie 2007.

<sup>14</sup> CtEDO, *Cipru c. Turciei*, 10 mai 2001; *Timishev c. Rusiei*, 13 decembrie 2005.

<sup>15</sup> CtEDO, *Glor c. Elveției*, 13 februarie 2006 sau *Price c. Regatului Unit*, 10 iulie 2001, *Pretty c. Regatului Unit*, 29 aprilie 2002. Pentru o prezentare a cazurilor CtEDO relevante pentru tematica discriminării pe criteriul dizabilității a se vedea, CtEDO, *Factsheets: Mental Health*, disponibil la <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=press/factsheets&c>, accesat ultima dată la 27 mai 2014.

<sup>16</sup> CtEDO, *Schwizgebel c. Elveției*, 10 iunie 2010. Similar în *T c. Regatului Unit* și *V. c. Regatului Unit*, 16 decembrie 1999.

<sup>17</sup> Pentru o prezentare a cazurilor CtEDO relevante pentru tematica discriminării pe criteriul orientării sexuale a se vedea, CtEDO, *Factsheets: Sexual Orientation Issues*, respectiv CtEDO, *Factsheets: Gender Identity*, disponibile la <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=press/factsheets&c>, accesat ultima dată la 27 mai 2014.

<sup>18</sup> CtEDO, *Christine Goodwin c. Regatului Unit*, 11 iulie 2002.

<sup>19</sup> CtEDO, *Camp și Bourimi c. Olandei*, 3 octombrie 2000. *Mazurek c. Franței*, 01 februarie 2000.

<sup>20</sup> CtEDO, *Chassagnou c. Franței*, 29 aprilie 1999.

<sup>21</sup> CtEDO, *Danilenkov și alții c. Rusiei*, 30 iulie 2009.

<sup>22</sup> CtEDO, *Engel și alții c. Olandei*, 8 iunie 1976.

<sup>23</sup> CtEDO, *Andrle c. Republicii Cehe*, 20 iunie 2011. *Weller c. Ungaria*, 31 martie 2009.

<sup>24</sup> CtEDO, *Petrov c. Bulgariei*, 22 mai 2008.

a drepturilor minorităților. **Recomandăm Guvernului și Parlamentului să prioritizeze ca urgentă ratificarea Protocolului Adițional 12, al Protocolului Opțional pentru CSER și Carta Europeană a Limbilor Regionale sau Minoritare care, o dată translatate în legislația națională, vor permite garantarea efectivă a principiului egalității și nediscriminării.**

În contextul moldovenesc, principiul egalității și interzicerea discriminării nu sunt elemente de dată recentă, astfel de prevederi existând și înainte de 2012 atât în legislația URSS, cât și în Constituția Republicii Moldova și în alte norme, cum ar fi Codul Muncii. Legea 121 adoptată la 25 mai 2012 oferă însă un cadru consolidat, care răspunde provocărilor actuale din societate, introduce elemente noi de protecție armonizate standardelor europene, indică unele remedii legale pentru cazurile de discriminare și stabilește un mecanism instituțional de combatere a discriminării și asigurare a egalității prin înființarea Consiliului pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității (CPPEADE). Instituția națională de egalitate este mandată cu asigurarea standardelor referitoare la egalitate și nediscriminare a normelor interne, prevenirea discriminării, inclusiv prin sensibilizarea populației și primirea și analizarea plângerilor în cazuri de discriminare și constatarea de contravenții acolo unde este cazul. În cazul constatării faptei de discriminare, CPPEADE poate formula recomandări, care pot fi atacate în fața instanțelor în procedura contenciosului administrativ. În afară de recomandări, în cazul constatării contravenției cu elemente discriminatorii, CPPEADE prezintă în instanța de judecată cauza pentru confirmarea contravenției, conform normelor Codului Contravențional. CPPEADE nu poate aplica sancțiuni sau acorda daune victimelor discriminării. Persoanele care se consideră victime ale discriminării pot depune direct cereri de chemare în judecată în fața instanțelor civile, cu respectarea regulilor de procedură civilă, în baza cărora pot obține constatarea faptei de discriminare și obține prejudicii. Sancțiunile contravenționale pot fi stabilite doar în cadrul procedurilor contravenționale, după constatarea contravenției de CPPEADE.

## 2.2 Prevederi constituționale relevante pentru egalitate și nediscriminare

Art. 4 al Constituției „garantează nu numai drepturile și libertățile fundamentale ale omului, consacrate de Constituție, dar și principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional... Principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional, tratatele internaționale ratificate și cele la care Republica Moldova a aderat, sunt parte componentă a cadrului legal al Republicii Moldova și devin norme ale dreptului intern. Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele internaționale privind drepturile fundamentale ale omului și legile interne ale Republicii Moldova, potrivit dispozițiilor art. 4 alin. (2) din Constituție, organele de drept sunt obligate să aplice reglementările internaționale.”<sup>25</sup>

CEDO „constituie o parte integrantă a sistemului legal intern și respectiv urmează a fi aplicată direct ca oricare altă lege a RM cu deosebirea că CEDO are prioritate față de restul legilor interne care îi contravin... Sarcina primordială cu privire la aplicarea Convenției revine instanțelor

<sup>25</sup> CConst, hotărârea nr. 55 privind interpretarea unor prevederi ale art. 4 din Constituția Republicii Moldova din 14 octombrie 1999.

naționale și nu CtEDO... Astfel, în cazul judecării cazurilor instanțele de judecată urmează să verifice dacă legea sau actul, care urmează a fi aplicat și care reglementează drepturi și libertăți garantate de CEDO sunt compatibile cu prevederile acesteia, iar în caz de incompatibilitate instanța va aplica direct prevederile Convenției, menționând acest fapt în hotărârea sa... Pentru aplicarea corectă a Convenției este necesară studiarea prealabilă a jurisprudenței CtEDO, care este unica în drept prin intermediul deciziilor sale să dea interpelări oficiale aplicării CEDO și, deci, obligatorii. Instanțele judecătorești sunt obligate să se călăuzească de aceste interpretări.<sup>26</sup>

Art. 16 din Constituția Republicii Moldova<sup>27</sup> prevede că „toți cetățenii Republicii Moldova sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau origine socială”. Lista criteriilor protejate în Constituție este exhaustivă. Art. 1 alin. (1) al Legii 121 cu privire la asigurarea egalității prevede protecția împotriva discriminării „fără deosebire de rasă, culoare, naționalitate, origine etnică, limbă, religie sau convingeri, sex, vârstă, dizabilitate, opinie, apartenență politică sau orice alt criteriu similar”. Spre deosebire de Constituție, Legea 121 nu include expres criteriile „avere sau origine socială” dar prevede expres criteriul „orientarea sexuală” pentru relațiile de muncă și include o listă deschisă de criterii.

Mai multe prevederi ale Legii 121 au fost contestate la Curtea Constituțională (CConst), contestații respinse de aceasta din urmă la 8 octombrie 2013.<sup>28</sup> În sesizare s-a argumentat, printre altele, că sintagma „orice alt criteriu similar” este completată de sintagma „orientare sexuală”, iar ultima aduce atingere demnității omului, garantată de art. 1 alin. (3) al Constituției și nu este prevăzută expres în art. 16 al Constituției. Autorul sesizării a invocat și neconstituționalitatea instituirii unui organ nou, și anume a CPPEDAE, argumentând că „justiția se înfăptuiește în numele legii numai de instanțele judecătorești”. A fost contestată și modalitatea de prevedere a sarcinii probei în Legea 121, care, potrivit autorului sesizării, contravine principiului prezumției nevinovăției. CConst a respins sesizarea cu privire la toate capetele de cerere. Cu privire la sintagma „orice alt criteriu similar”, Curtea a menționat prioritatea normelor internaționale cu privire la drepturile omului și a invocat prevederile art. 14 al CEDO, care, de asemenea, include o listă exhaustivă și nu limitată de criterii în baza cărora este interzisă discriminarea. De asemenea, Curtea a menționat că art. 16 al Constituției completează alte dispoziții substanțiale ale Constituției și nu urmează a fi interpretat în mod restrictiv, ca asigurând egalitatea doar în baza criteriilor enumerate expres. Cu privire la constituționalitatea înființării CPPEDAE, Curtea a menționat că deciziile acestuia pot fi contestate în instanțele de judecată. CConst nu a găsit argumente care ar demonstra o legătură causală între prevederile Legii nr. 121 cu privire la crearea și la atribuțiile CPPEDAE și pretinsa încălcare a art. 114 al Constituției. Cu privire la sarcina probației în cauzele de discriminare, Curtea a considerat ca fiind nepotrivită contestarea prevederilor Legii nr. 121 dat fiind faptul că acestea în mod expres exclud faptele ce atrag răspunderea penală. Este salutară decizia CConst de respingere a sesizării respective, care este una evident nefondată și de natură șicanatorie și denotă o interpretare îngustă a universalității

<sup>26</sup> CSJ, hotărârea Plenului CSJ nr. 17 din 19 iunie 2000, p.1.

<sup>27</sup> Constituția din 29 iulie 1994, în vigoare din 27 august 1994.

<sup>28</sup> CConst, decizia nr. 14 din 8 octombrie 2013.

drepturilor omului. În același timp, este regretabil faptul că CConst nu și-a expus opinia cu privire la argumentul referitor la „orientarea sexuală” și nu a clarificat că această prevedere nu încalcă în nici un fel demnitatea umană, ci este conformă standardelor internaționale cu privire la drepturile omului, așa cum demonstrează în mod constant jurisprudența CtEDO.

În ultimii patru ani, Curtea Constituțională a examinat mai multe cauze, care ridică probleme ce țin de egalitate și nediscriminare. Mai jos sunt prezentate succint câteva hotărâri ale CConst ce țin de următoarele domenii: stabilirea regimurilor speciale pentru unii angajați / liber profesioniști datorită vârstei acestora, egalitatea între sexe la acordarea concediului parental, stabilirea pensiei și a altor garanții sociale; salarizarea în sectorul public; stabilirea limitelor de vârstă pentru accesul la studii de doctorat și masterat; condiționarea accesului copiilor în instituții educaționale și de recreare de vaccinarea acestora. Enumerarea hotărârilor CConst pe probleme de egalitate și nediscriminare nu este exhaustivă.

- ***Stabilirea regimurilor speciale pentru unii angajați / liber profesioniști datorită vârstei acestora***

În hotărârea nr. 30 din 23 decembrie 2010,<sup>29</sup> CConst a constatat constituționalitatea normelor<sup>30</sup> care prevăd încetarea activității notarului la atingerea vârstei de 65 de ani. În hotărârea nr. 6 din 22 martie 2013,<sup>31</sup> CConst a declarat constituționale prevederile conform cărora raporturile de serviciu încetează la împlinirea de către funcționarul public a vârstei necesare obținerii dreptului la pensie pentru limita de vârstă, cu excepția prevăzută de respectiva lege.<sup>32</sup> Curtea a stabilit că prevederile diferite cu privire la încetarea raporturilor de serviciu în legătură cu vârsta funcționarilor publici nu constituie discriminare în raport cu persoanele care activează în alte domenii, deoarece aceste două grupuri nu se află în situații egale. Instituirea unui regim juridic special pentru funcționarii publici este justificată date fiind atribuțiile și responsabilitățile diferite ale acestora în comparație cu persoanele angajate în alte domenii. Curtea a mai menționat și condițiile mai ușoare de pensionare pentru limita de vârstă prevăzute pentru funcționarii publici de Legea privind pensiile de asigurări sociale de stat.

În hotărârea nr. 5 din 25 aprilie 2013,<sup>33</sup> CConst a stabilit că prevederile din Codul Muncii conform cărora contractul individual de muncă încheiat cu cadrele didactice și cu cadrele din

<sup>29</sup> CConst, hotărârea nr. 30 pentru controlul constituționalității art.16 alin.(1) lit. g) din Legea nr.1453-XV din 8 noiembrie 2002 “Cu privire la notariat”, cu modificările și completările ulterioare, din 23 decembrie 2010.

<sup>30</sup> Art.16 alin. (1) lit. g) din Legea nr. 1453-XV din 8 noiembrie 2002 cu privire la notariat.

<sup>31</sup> CConst, hotărârea nr. 6 privind excepția de neconstituționalitate a art.62 alin.(1) lit. d) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr.158-XVI din 4 iulie 2008, din 22 martie 2013.

<sup>32</sup> Raporturile de serviciu nu încetează în cazul survenirii circumstanțelor prevăzute de art. 42 alin. (5) al Legii nr. 158, care prevede următoarele „ La împlinirea vârstei necesare obținerii dreptului la pensie pentru limită de vârstă, funcționarul public poate fi numit, la decizia persoanei/organului care are competența legală de numire în funcție, pe perioade determinate, dar care cumulativ nu vor depăși 3 ani, în aceeași funcție publică, în funcție echivalentă sau în funcție de nivel inferior, primind pensia și salariul conform legislației. Numirea în funcție se face doar cu acordul funcționarului public, dacă acesta îndeplinește condițiile prevăzute la art.27, cu excepția alin.(1) lit. d).”

<sup>33</sup> CConst, hotărârea nr. 5 pentru controlul constituționalității art. 301 alin. (1) lit. c) din Codul Muncii, din 25 aprilie 2013.



organizațiile din sfera științei și inovării încetează la stabilirea pensiei pentru limita de vârstă sunt constituționale.<sup>34</sup> Curtea a determinat că stabilirea unor exigențe suplimentare cu privire la încetarea raporturilor de muncă ale cadrelor didactice nu constituie discriminare în raport cu reglementarea altor activități, bazându-se în special pe două motive: particularitatea activității cadrelor didactice și posibilitatea cadrelor didactice care au atins vârsta de pensionare pe motivul limitei de vârstă să continue relațiile de muncă în baza contractelor determinate. Curtea a subliniat activitatea intelectuală complexă a cadrelor didactice, care „trebuie să-și mențină în timp *calitățile profesionale și personale*, aptitudinile intelectuale și abilitățile de a exercita la cel mai înalt nivel sarcinile educaționale, posibilitatea de a comunica și de a fi dinamice, de a corespunde exigențelor sporite determinate de schimbările care se produc în sistemul educațional.”<sup>35</sup> Curtea a menționat că marja de apreciere a statului în reglementarea sferei și procesului de învățământ este mai mare decât în alte domenii și poate fi realizată prin diverse instrumente, pornind de la importanța acestui domeniu pentru dezvoltarea societății. Dat fiind particularitățile activității cadrelor didactice și marja de apreciere a statului în domeniul învățământului, Curtea a considerat ca fiind justificată stabilirea motivului suplimentar de încetare a contractului individual de muncă în legătură cu stabilirea pensiei pentru limita de vârstă, vârsta în acest caz fiind considerată o cerință profesională esențială și determinantă.<sup>36</sup> Mai mult, Curtea a subliniat faptul că legiuitorul a prevăzut posibilitatea încheierii contractului individual de muncă pe durată determinată cu persoanele pensionate pentru limita de vârstă sau vechime în muncă.<sup>37</sup>

### • *Egalitate între sexe la acordarea concediului parental*

Dezvoltând un raționament similar celui folosit de CtEDO în cauza *Konstantin Markin c. Federației Ruse*,<sup>38</sup> în hotărârea nr. 12 din 1 noiembrie 2012,<sup>39</sup> CConst a constatat că normele Legii cu privire la statutul militarilor care excludeau dreptul militarilor de sex masculin la concediu pentru îngrijirea copilului constituie discriminare bazată pe criteriul sex.<sup>40</sup> Ca urmare, Legea nr. 162 a fost modificată, excluzându-se diferența între militarii de sex masculin și cei de sex feminin cu privire la concediul pentru îngrijirea copilului.<sup>41</sup>

<sup>34</sup> Art. 301 alin. (1) lit. c) din Codul Muncii în redacția Legii nr. 91 din 26 aprilie 2012 (care a introdus un temei suplimentar pentru încetarea contractului individual de muncă încheiat cu cadrele didactice și cu cadrele din organizațiile din sfera științei și inovării și anume lit. c): stabilirea pensiei pentru limita de vârstă).

<sup>35</sup> Para. 62 al hotărârii CConst nr. 5, *ibidem*.

<sup>36</sup> Para 60 – 83 ale hotărârii CConst nr. 5, *ibidem*.

<sup>37</sup> În condițiile prevăzute de art. 54, 55 și 69 ale Codului Muncii.

<sup>38</sup> CtEDO, *Konstantin Markin c. Federației Ruse*, 22 martie 2012.

<sup>39</sup> CConst, hotărârea nr. 12 pentru controlul constituționalității unor prevederi ale articolului 32 alin. (4) lit. j) din Legea nr.162-XVI din 22 iulie 2005 cu privire la statutul militarilor, din 1 noiembrie 2012.

<sup>40</sup> CConst a declarat neconstituțional substantivul „femeie” din cuvântul compus „femeie-militar” din următoarele prevederi ale Legii nr. 162: art. 32 alin. (4) lit. d): „eliberarea din funcție în legătură cu efectuarea măsurilor de organizare – pe o perioadă ce nu va depăși 4 luni, iar în cazul femeilor-militari care se află în concediul de maternitate sau de îngrijire a copilului – pe toată durata acestui concediu.[...]” și art. 32 alin. (4) lit. j): „aflarea femeii-militar în concediul de îngrijire a copilului – pe întreaga perioadă a concediului. Perioada concediului de îngrijire a copilului se include în vechimea de muncă generală, în stagiul de cotizare, în conformitate cu legislația în vigoare, dar nu se include în vechimea calendaristică a serviciului militar. Până la expirarea acestui termen, femeia-militar are dreptul la continuarea serviciului militar; [...]”.

<sup>41</sup> Legea nr. 93 din 29 mai 2014 privind modificarea și completarea unor acte legislative.

- ***Stabilirea pensiei și a altor garanții sociale***

În hotărârea nr. 27 din 20 decembrie 2011,<sup>42</sup> CConst a decis neconstituționalitatea prevederilor p. 2 al art. III al Legii nr. 56 din 9 iunie 2011 în partea ce ține de stabilirea stagiului general de cotizare. Aceste prevederi dispuneau majorarea treptată, în termen de 9 ani, a stagiului general de cotizare pentru dobândirea dreptului la pensie pentru toate categoriile de salariați, atât bărbați, cât și femei, de la 30 la 35 de ani. Curtea a apreciat ca fiind disproporționată stabilirea unui stagiou de cotizare egal pentru femei și bărbați în condițiile păstrării unei diferențe de cinci ani la vârsta generală de pensionare – pentru bărbați de 62 de ani și femei de 57 de ani.

- ***Salarizarea în sectorul public***

În hotărârea nr. 24 din 10 septembrie 2013,<sup>43</sup> CConst a declarat neconstituționale gradele de salarizare stabilite în Anexa nr. 2 a Legii nr. 48/2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici angajați în sistemul judiciar (secretariatul CConst, al CSM, CSJ, al Procuraturii Generale, al curților de apel și al judecătoriilor, inclusiv cea militară, procuraturile teritoriale și cele specializate). CConst a decis că stabilirea unor grade de salarizare mai mici pentru funcționarii publici angajați în sistemul judiciar în comparație cu cele stabilite pentru funcționarii din cadrul autorităților legislative și executive, pentru exercitarea unor atribuții identice sau similare din perspectiva complexității, reprezintă un tratament discriminatoriu, și a solicitat Guvernului să prezinte noile grade de salarizare a funcționarilor publici din cadrul sistemului judiciar, care să fie recalculate din data adoptării hotărârii CConst. Ca urmare, la 17 iulie 2014, Parlamentul a aprobat modificarea grilei de salarizare a funcționarilor publici din cadrul sistemului judiciar, care a intrat în vigoare la 1 octombrie 2014.

- ***Stabilirea limitei de vârstă pentru accesul la studiile de masterat și doctorat***

În hotărârea nr. 26 din 19 septembrie 2013,<sup>44</sup> CConst a examinat constituționalitatea normelor care instituiau limita de vârstă pentru a accede la studiile de doctorat în instituțiile cu activitate de doctorat cu finanțare de la buget (35 ani)<sup>45</sup> și la studiile de masterat în cadrul Academiei de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova<sup>46</sup> (45 ani)<sup>47</sup>. CConst a constatat că norma ce stabilea admiterea la studiile de masterat în instituția

<sup>42</sup> CConst, hotărârea nr. 27 privind controlul constituționalității unor legi de modificare a condițiilor de asigurare cu pensii și alte plăți sociale pentru unele categorii de salariați, din 20 decembrie 2011.

<sup>43</sup> CConst, hotărârea nr. 24 privind controlul constituționalității unor prevederi ale Anexei nr. 2 la Legea nr. 24 din 22 martie 2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici, din 10 septembrie 2013.

<sup>44</sup> CConst, hotărârea nr. 26 pentru controlul constituționalității unor prevederi referitoare la limita de vârstă pentru admiterea la studiile de masterat și doctorat, din 19 septembrie 2013.

<sup>45</sup> Conform p. 16 din Regulamentul privind organizarea și desfășurarea doctoratului și postdoctoralului, adoptat prin hotărârea Guvernului nr. 173 din 18 februarie 2008, la învățământul de zi cu finanțare de la buget pentru studii de doctorat limita de vârstă pentru admiterea candidaților era de 35 ani.

<sup>46</sup> Statutul și denumirea instituției au fost modificate prin Hotărârea de Guvern nr. 225 din 26 martie 2014 cu privire la Academia de Administrare Publică, în vigoare de la 1 aprilie 2014.

<sup>47</sup> Conform p. 4 al hotărârii Guvernului nr. 962 din 5 august 2003, la studiile de masterat în cadrul Academiei de Administrare Publică se pot înscrie categoriile de funcționari publici și persoane cu funcții de răspundere electivă indicate în anexa nr.1 din hotărâre, în vârstă, de regulă, de până la 45 de ani.

respectivă a candidaților „în vârstă, de regulă, de până la 45 de ani”, era disproporționată în raport cu garanțiile stabilite de cadrul legal pentru instituțiile care au delegat funcționari publici la studiile de masterat în instituția respectivă și cu angajamentele asumate de către aceștia. Mai mult, CConst a subliniat că norma vizată este una discreționară și imprevizibilă, care creează riscuri de abuzuri, deoarece conține sintagma „de regulă, de până la 45 de ani”. Curtea a concluzionat că „statul poate stabili anumite condiționări în exercitarea acestui drept în scopul valorificării ulterioare a potențialului intelectual al funcționarului delegat de către autoritatea publică pentru sporirea calificărilor profesionale, or, studiile reprezintă o investiție în viitorul individului, care trebuie să producă rezultate cuantificabile și tangibile, însă aceste condiționări urmează a fi în corespundere cu principiile constituționale.” Cât privește instituirea limitei de vârstă de 35 de ani pentru admiterea la studiile de doctorat cu finanțare de la bugetul de stat, Curtea a constatat că aceasta constituie un impediment nejustificat în exercitarea dreptului de acces la studii și, totodată, un tratament inechitabil în raport cu alte categorii de studii facultative. Ambele prevederi contestate au fost declarate neconstituționale.

Statutul Academiei de Administrare Publică, în vigoare din 1 aprilie 2014, nu mai conține norme similare celor contestate. Regulamentul privind organizarea studiilor superioare de doctorat, ciclul III, în vigoare din 26 decembrie 2014,<sup>48</sup> nu mai conține o condiție cu privire la limita de vârstă a candidaților la studiile de doctorat. Regulamentul prevede doar limita de vârstă pentru conducătorul de doctorat și anume posibilitatea acestuia de a solicita înmatricularea de noi studenți-doctoranzi până la împlinirea vârstei de 65 ani. După împlinirea acesteia, conducătorii de doctorat continuă să îndrume studenții-doctoranzi deja înmatriculați până la finalizarea studiilor de doctorat, însă pot solicita înmatricularea de noi studenți-doctoranzi numai în co-tutelă cu un alt conducător de doctorat care nu a împlinit vârsta de 65 ani (p. 58 din regulament).

- ***Condiționarea accesului copiilor în instituții educaționale și de recreere de vaccinarea acestora***

În decizia nr. 1 din 22 ianuarie 2013,<sup>49</sup> CConst a examinat constituționalitatea normelor care condiționează admiterea copiilor în colectivități și instituții educaționale și de recreere de vaccinarea acestora.<sup>50</sup> CConst a examinat subiectul vaccinării obligatorii a populației din mai multe perspective, inclusiv și pretinsa discriminare a copiilor nevaccinați în raport cu cei vaccinați în ceea ce privește accesul în instituțiile de învățământ. CConst a sistat procesul asupra cauzei din cauza parității voturilor judecătorilor Curții, iar norma

<sup>48</sup> Regulamentul privind organizarea studiilor superioare de doctorat, ciclul III, aprobat prin Hotărârea de Guvern nr. 1007 din 10 decembrie 2014.

<sup>49</sup> CConst, decizia nr. 1 de sistare a procesului pentru controlul constituționalității articolului 52 alin.(6) din Legea nr.10-XVI din 3 februarie 2009 privind supravegherea de stat a sănătății publice, din 22 ianuarie 2013.

<sup>50</sup> Și anume, art. 52 alin. (6) din Legea nr. 10 privind supravegherea de stat a sănătății publice, din 3 februarie 2009, care prevede „Admiterea copiilor în colectivități și instituții educaționale și de recreere este condiționată de faptul vaccinării lor profilactice sistematice.”

contestată se prezumă constituțională.<sup>51</sup> Deși norma este menținută ca fiind constituțională, divizarea voturilor judecătorilor constituționali denotă complexitatea subiectului abordat și necesitatea abordării acestuia cu grijă. Din decizie și legislația în vigoare reiese că doar în cazul interdicțiilor medicale copilul poate fi scutit de vaccinarea obligatorie.

*În concluzie*, datorită rolului CEDO în sistemul juridic național, standardele acesteia, inclusiv interpretarea acestora în jurisprudența CtEDO, se aplică direct în Republica Moldova. În mod similar criteriile protejate de CEDO se aplică și în Republica Moldova, chiar dacă lista criteriilor incluse în art. 16 din Constituție și în art. 1 al Legii 121 diferă minor față de textul CEDO. La aplicarea art. 16 din Constituție, care în interpretarea CConst „nu are o existență independentă, dar joacă un rol important prin completarea celorlalte dispoziții ale Constituției, deoarece protejează persoanele aflate în situații similare de la orice discriminare în exercitarea drepturilor stabilite în aceste alte dispoziții”,<sup>52</sup> CConst de obicei examinează jurisprudența relevantă a CtEDO cu privire la art. 14 al CEDO.

## 2.3 Legislație specială

Pe lângă garanțiile constituționale, cadrul legislativ al Republicii Moldova cuprinde și prevederi speciale privind prevenirea nediscriminării și asigurarea egalității.

Sursa legislativă cea mai importantă în acest sens este Legea nr. 121 din 25 mai 2012 privind asigurarea egalității, care interzice discriminarea în baza următoarelor criterii „rasă, culoare, naționalitate, origine etnică, limbă, religie sau convingeri, sex, vârstă, dizabilitate, opinie, apartenență politică sau orice alt criteriu similar” în sferile politică, economică,

<sup>51</sup> Trei dintre judecători au considerat norma constituțională, bazându-și decizia pe scopul legitim urmărit de autoritățile publice „de a proteja viața și sănătatea oamenilor” prin asigurarea „imunității colective” ca una din cele mai eficiente metode de prevenire a bolilor. Cei trei judecători au menționat că cerința vaccinării obligatorii a copiilor este proporțională scopului urmărit, deoarece „în cazul nerespectării cerinței vaccinării obligatorii, legislația permite instruirea în cadrul altor forme de învățământ, ce nu presupun contactul cu colectivitățile, precum învățământul la distanță sau studiul individual” (alin. 138). De asemenea, ei au concluzionat că „diferențierea dintre copiii vaccinați și nevaccinați în privința accesului în colectivități se bazează pe criterii obiective și nu neagă protecția egală a legilor” (alin. 143). Legislația permite excepția de la vaccinarea obligatorie doar în cazul contraindicațiilor medicale (P. 10 al Hotărârii de Guvern nr. 1192 cu privire la aprobarea Programului Național de Imunizări pentru anii 2011-2015, 23.12.2010.). Legislația nu prevede excepții de la vaccinare pentru cei ce se opun acesteia din motive religioase sau filosofice. Cei trei judecători nu au considerat lipsa respectivelor prevederi ca fiind neconstituțională, menționând că „statul poate adopta legi prin care să prevadă vaccinarea obligatorie, deoarece libertatea individului trebuie să fie subordonată uneori binelui comun și să fie supusă puterii de control al statului” (alin. 159). Ceilalți trei judecători au considerat că norma, care condiționează admiterea copiilor în colectivitățile și instituțiile educaționale și de recreere de „vaccinarea profilactică sistematică”, este nejustificată și discriminatorie pentru accederea copiilor la învățământul general obligatoriu (alin. 161). Respectivii judecători au menționat, printre altele, faptul că statul dispune de diverse pârghii pentru a promova vaccinarea copiilor, iar prin instituirea restricțiilor de admitere în instituțiile educaționale a copiilor neimunizați statul de fapt s-a eschivat de la îndeplinirea obligațiilor sale (alin. 181 și 182). Mai mult, din norma legală contestată nu este clar dacă copiii pot fi admiși în lipsa unui vaccin sau pot fi admiși numai dacă le-au fost administrate toate vaccinurile obligatorii garantate de stat. Legislația nu reglementează modalitatea și cui aparține responsabilitatea de instruire a copiilor nevaccinați.

<sup>52</sup> CConst, decizia din 22 ianuarie 2013, alin. 140.

sociale, culturală și alte sfere ale vieții. De asemenea, art. 7 al Legii nr. 121 prevede expres că „interzicerea discriminării pe bază de orientare sexuală se va aplica în domeniul angajării în muncă și al ocupării forței de muncă”. Capitolul II al Legii nr. 121 reglementează detaliat care acțiuni constituie discriminare în câmpul muncii, în domeniul educației și privind accesul la serviciile și bunurile disponibile publicului. Legea nr. 121 instituie și un cadru instituțional pentru prevenirea discriminării și asigurarea egalității, dar și reglementează răspunderea pentru faptele de discriminare. În baza acestei legi a fost creat Consiliul pentru prevenirea discriminării și asigurarea egalității (CPPEDAE), a cărui activitate este reglementată prin Legea nr. 298 din 21 decembrie 2012.

**Discriminarea în sfera muncii** este expres interzisă în art. 7 al Legii nr. 121. Art. 8 al Codului muncii interzice discriminarea directă și indirectă pe criterii de sex, vârstă, rasă, culoare a pielii, etnie, religie, opțiune politică, origine socială, domiciliu, handicap (dizabilitate), infectare cu HIV/SIDA, apartenență sau activitate sindicală, precum și alte criterii nelegate de calitățile profesionale ale salariaților.<sup>53</sup> Indicarea doar a acestor două forme de discriminare, în comparație cu Legea nr. 121, se datorează probabil faptului că Codul muncii a fost adoptat în 2003, atunci când conceptele egalității și nediscriminării erau într-o stare incipientă de dezvoltare. Listele criteriilor protejate în ceea ce ține de încheierea contractului individual de muncă și reglementarea stabilirii și achitării salariului sunt închise, adică nu prevăd posibilitatea aplicării altor criterii decât cele expres prevăzute, spre deosebire de prevederile art. 8, în care lista este deschisă datorită formulării „și alte criterii nelegate de calitățile profesionale ale salariaților”. Existența unor liste diferite de criterii protejate ar putea crea o confuzie în aplicarea legii generând aparența unor standarde diferite de protecție și este nevoie ca acestea să fie corelate. Codul muncii stabilește obligații atât pentru angajatori,<sup>54</sup> cât și pentru angajați<sup>55</sup> în vederea respectării principiului egalității și nediscriminării în relațiile de muncă.

Pe lângă Codul muncii, legiuitorul a adoptat și alte legi și documente de politici care prevăd acțiuni de asigurare a egalității în câmpul muncii. Legea nr. 102 din 13 martie 2003 privind ocuparea forței de muncă și protecția socială a persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă prevede implementarea unor măsuri active - măsuri de stimulare a ocupării forței de muncă, orientarea profesională a populației adulte și formarea profesională a persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă, precum și pasive - plata unor indemnizații bănești pentru perioade limitate<sup>56</sup>. Legea nr. 102 prevede că în aplicarea prevederilor legii este exclusă orice discriminare pe criterii de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau origine socială.<sup>57</sup> Legea nr. 279 din 11 februarie 1999 cu privire la tineret prevede că statul va elabora politici social-economice și fiscale prin care va facilita plasarea tinerilor în câmpul muncii.<sup>58</sup> În 2009, Parlamentul a aprobat Strategia

<sup>53</sup> Art. 8 alin. (1) al Codului muncii. Criteriile protejate au evoluat treptat din momentul adoptării Codului muncii în 2003.

<sup>54</sup> Art. 10 alin. (2) lit. f<sup>1</sup>) - f<sup>6</sup>) și lit. g) al Codului muncii.

<sup>55</sup> Art. 9 alin. (2) lit. d<sup>1</sup>) și d<sup>2</sup>) al Codului muncii.

<sup>56</sup> Art. 4 al Legii nr. 102.

<sup>57</sup> Art. 8 al Legii nr. 102.

<sup>58</sup> Art. 7 al Legii nr. 279.

națională pentru tineret pe anii 2009-2013.<sup>59</sup> Chiar dacă nu face referire la tematica egalității și nediscriminării ca prioritate, printre alte obiective, Strategia prevede obiective specifice de dezvoltare a competențelor profesionale ale tinerilor în conformitate cu cererea de pe piața muncii și îmbunătățirea oportunităților de angajare a tinerilor. În același timp, Strategia nu prevede anumite facilități pentru angajarea tinerilor. Legea nr. 5 din 9 februarie 2006 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați instituie dreptul de acces egal la angajare<sup>60</sup> și la ocuparea funcțiilor publice.<sup>61</sup> Pentru asigurarea egalității între femei și bărbați în câmpul muncii, angajatorii sunt obligați să asigure egalitatea de șanse și tratament la angajare, perfecționarea profesională, promovarea în serviciu, evaluarea, sancționarea și concedierea, stabilirea și achitarea salariului etc.<sup>62</sup> Tot în 2006, a fost dezvoltat cadrul instituțional prevăzut de Legea nr. 5 prin crearea Comisiei guvernamentale pentru egalitate între femei și bărbați<sup>63</sup> și adoptarea Regulamentului de funcționare a acesteia.<sup>64</sup> În 2009, a fost aprobat Programul național de asigurare a egalității de gen pe anii 2010-2015,<sup>65</sup> care prevede, printre alte scopuri, asigurarea promovării egalității de gen în domeniul ocupării forței de muncă. Programul prevede realizarea următoarelor obiective în vederea atingerii acestui scop: creșterea angajării în rândul femeilor și reducerea discrepanței salariale în funcție de gen, eliminarea tuturor formelor de discriminare pe piața muncii în bază de gen și promovarea abilitării economice a femeilor din zonele rurale. Legea nr. 60 din 30 martie 2012 din privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități garantează dreptul la muncă al persoanelor cu dizabilități.<sup>66</sup> Angajatorii sunt obligați să ofere adaptare rezonabilă la locul de muncă, să proiecteze și să adapteze locurile de muncă pentru a asigura accesibilitatea acestora, să aplice noi tehnologii, instrumente și echipamente care să permită persoanelor cu dizabilități obținerea și menținerea locului de muncă și să ofere instruiți persoanelor cu dizabilități.<sup>67</sup> Legea nr. 60 reglementează și plasarea în câmpul muncii a persoanelor cu dizabilități fără discriminare.<sup>68</sup> Angajatorii care au 20 de angajați și mai mult sunt obligați să creeze locuri de muncă și să angajeze persoane cu dizabilități în proporție de cel puțin 5% din numărul total de salariați. Angajatorii au obligația de a comunica agenției teritoriale pentru ocuparea forței de muncă despre locurile de muncă create / rezervate pentru persoanele cu dizabilități în termen de 5 zile de la creare / rezervare, precum și despre angajarea persoanelor cu dizabilități în termen de 3 zile de la

---

<sup>59</sup> Legea nr. 25 din 3 februarie 2009 privind aprobarea Strategiei naționale cu privire la tineret pe anii 2009-2013.

<sup>60</sup> Art. 9 al Legii nr. 5.

<sup>61</sup> Art. 6 al Legii nr. 5.

<sup>62</sup> Art. 10 alin. (3) al Legii nr. 5.

<sup>63</sup> Hotărârea Guvernului nr. 350 din 7 aprilie 2006 cu privire la instituirea Comisiei guvernamentale pentru egalitate între femei și bărbați.

<sup>64</sup> Hotărârea Guvernului nr. 895 din 7 august 2006 cu privire la aprobarea Regulamentului Comisiei guvernamentale pentru egalitate între femei și bărbați.

<sup>65</sup> Hotărârea Guvernului nr. 933 din 31 decembrie 2009 cu privire la aprobarea Programului național de asigurare a egalității de gen pe anii 2010-2015.

<sup>66</sup> Art. 33 al Legii nr. 60.

<sup>67</sup> Art. 33 alin. (7) al Legii nr. 60.

<sup>68</sup> Art. 34 al Legii nr. 60.



angajare.<sup>69</sup> Legea prevede și posibilitatea persoanelor cu dizabilități de a presta munca la domiciliu<sup>70</sup> și în întreprinderile specializate, care sunt scutite de plata impozitului pe venit și a TVA.<sup>71</sup> În 2011, Guvernul a aprobat Planul de acțiuni privind susținerea populației de etnie romă din Republica Moldova pentru anii 2011-2015.<sup>72</sup> Planul prevede implementarea unor acțiuni pentru sporirea semnificativă a încadrării persoanelor de etnie romă în câmpul muncii și creșterea bunăstării economice a acestora.

**Discriminarea în domeniul educației** este interzisă atât prin Legea nr. 121,<sup>73</sup> cât și prin alte acte normative care reglementează acest domeniu. Codul educației prevede că educația se întemeiază pe principiul asigurării egalității și al incluziunii sociale.<sup>74</sup> Cadrele didactice au obligația de a nu admite discriminarea sub nicio formă.<sup>75</sup> Capitolul VI al titlului III al Codului educației reglementează educația copiilor și elevilor cu cerințe educaționale speciale și educația incluzivă. Codul educației prevede că învățământul pentru copiii și elevii cu cerințe educaționale speciale este gratuit, se organizează în instituțiile de învățământ general, inclusiv în instituțiile de învățământ special, sau prin învățământ la domiciliu.<sup>76</sup> De asemenea, incluziunea copiilor și elevilor cu cerințe educaționale speciale este asigurată prin abordarea individualizată, determinarea formei de incluziune, examinarea și/sau reexaminarea complexă a copilului sau elevului cu cerințe educaționale speciale, realizate în baza unei metodologii aprobate de Ministerul Educației.<sup>77</sup> Legea nr. 5 din 9 februarie 2006 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați prevede că accesul la educație trebuie să fie egal fără deosebire de sex.<sup>78</sup> Programul național de asigurare a egalității de gen pe anii 2010-2015 prevede la obiectivul 6 „Educație” acțiuni de integrare a dimensiunii egalității de gen în politicile educaționale și în procesul educațional și reducerea feminizării sistemului educațional în Republica Moldova. Legea nr. 60 din 30 martie 2012 privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități garantează dreptul la educarea, instruirea și pregătirea profesională a persoanelor cu dizabilități. Planul de acțiuni privind susținerea populației de etnie romă din Republica Moldova pentru anii 2011-2015 prevede în calitate de obiectiv crearea unui sistem educațional incluziv și eficient bazat pe principiile echității, nediscriminării și respectului diversității, care va contribui la integrarea populației de etnie romă în societate.

**Discriminarea în accesul la bunurile și serviciile disponibile publicului** este interzisă în art. 8 al Legii nr. 121, inclusiv în serviciile oferite de autoritățile publice, serviciile de asistență medicală și alte servicii de sănătate, serviciile de protecție socială, serviciile

<sup>69</sup> Art. 33 alin. (4) și (5) ale Legii nr. 60.

<sup>70</sup> Art. 35 al Legii nr. 60.

<sup>71</sup> Art. 36 al Legii nr. 60.

<sup>72</sup> Hotărârea Guvernului nr. 494 din 8 august 2011 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni privind susținerea populației de etnie romă din Republica Moldova pentru anii 2011-2015.

<sup>73</sup> Art. 9 al Legii nr. 121.

<sup>74</sup> Art. 7 p. g) și h) al Codului educației, Legea nr. 152 din 17 iulie 2014.

<sup>75</sup> Art. 135 alin. (1) lit. e) al Codului educației.

<sup>76</sup> Art. 133 alin. (1) al Codului educației.

<sup>77</sup> Art. 133 alin. (3) al Codului educației.

<sup>78</sup> Art. 13 al Legii nr. 5.

bancare și financiare, serviciile de transport, serviciile culturale și de agrement, vânzarea sau închirierea de bunuri mobile sau imobile și alte servicii și bunuri disponibile publicului.

În ceea ce ține de **serviciile oferite de autoritățile publice**, nu există o obligație expresă a autorităților publice de a promova egalitatea în exercitarea atribuțiilor sale, mai exact în următoarele acte normative: Legea nr. 158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Legea nr. 199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, Legea nr. 80 din 7 mai 2010 cu privire la statutul personalului din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică, Legea nr. 98 din 4 mai 2012 privind administrația publică centrală de specialitate și Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală. Este necesară includerea unei astfel de prevederi în aceste acte normative.

De asemenea, nu există o obligație a autorităților publice de a se asigura că terții cu care statul încheie contracte și/sau acordă împrumuturi, granturi și alte beneficii respectă principiul nediscriminării (spre exemplu, Legea nr. 96 din 13 aprilie 2007 privind achizițiile publice). În mod normal, fondurile publice nu ar trebui folosite decât în baza unei evaluări a impactului asupra grupurilor vulnerabile. Legea nr. 5 din 9 februarie 2006 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați prevede obligația Comisiei Electorale Centrale, a consiliilor și birourilor electorale de circumscripție de respectare a principiului egalității între femei și bărbați în domeniul electoral.<sup>79</sup> O altă măsură promovată la nivel de proiect de lege este asigurarea cotelor de reprezentare minimă de 40% pentru femei în Parlament și Guvern. Acest proiect de lege<sup>80</sup> a fost adoptat de Parlament în prima lectură la 17 iulie 2014.

**Procedurile de urmărire penală și cele judiciare** trebuie să fie conduse potrivit principiului egalității. Codul penal<sup>81</sup> prevede că persoanele care au săvârșit infracțiuni sunt egale în fața legii și sunt supuse răspunderii penale fără deosebire de sex, rasă, culoare, limbă, religie, opinii politice sau orice alte opinii, origine națională sau socială, apartenență la o minoritate națională, avere, naștere sau orice altă situație.<sup>82</sup> Egalitatea în fața legii, a organelor de urmărire penală și a instanței de judecată fără deosebire de criteriile enumerate în Codul penal este stabilită și în Codul de procedură penală.<sup>83</sup> Codul contravențional<sup>84</sup> stipulează că persoanele care au săvârșit contravenții sunt egale în fața legii și a autorităților publice și sunt supuse răspunderii contravenționale fără deosebire de rasă, naționalitate, limbă, religie, sex, apartenență politică, avere, origine socială sau de orice altă situație.<sup>85</sup> Codul de procedură civilă<sup>86</sup> a inclus regula înfăptuirii justiției civile pe principiul egalității tuturor persoanelor, cu indicarea unei liste deschise a criteriilor protejate, inclusiv tipul de proprietate și forma

<sup>79</sup> Art. 7 alin. (1) al Legii nr. 5.

<sup>80</sup> Proiectul nr. 180 al legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

<sup>81</sup> Codul penal al Republicii Moldova, Legea nr. 985 din 18 aprilie 2002.

<sup>82</sup> Art. 5 alin. (1) al Codului penal.

<sup>83</sup> Art. 9 alin. (1) al Codului de procedură penală al Republicii Moldova, Legea nr. 122 din 14 martie 2003.

<sup>84</sup> Codul contravențional al Republicii Moldova, Legea nr. 218 din 24 octombrie 2008.

<sup>85</sup> Art. 6 alin. (1) al Codului contravențional.

<sup>86</sup> Codul de procedură civilă al Republicii Moldova, Legea nr. 225 din 30 mai 2003.



de organizare juridică, subordonare, sediu și de alte circumstanțe.<sup>87</sup> Legea nr. 514 din 6 iulie 1995 privind organizarea judecătorească limitează principiul egalității în fața legii și a autorității judecătorești doar pentru cetățenii Republicii Moldova, dezavantajând cetățenii străini și apatrizii.<sup>88</sup> Este nevoie de o corelare a acestei prevederi cu art. 1 al Legii nr. 121, care prevede aplicarea legii pentru toate persoanele aflate pe teritoriul Republicii Moldova. Legea nr. 320 din 27 decembrie 2012 cu privire la activitatea poliției și statutul polițistului prevede că activitatea poliției se desfășoară în conformitate cu principiul nediscriminării.<sup>89</sup>

În ceea ce ține de **serviciile de sănătate**, nici Legea nr. 411 din 28 martie 1995 a ocrotirii sănătății, nici Legea nr. 264 din 27 octombrie 2005 cu privire la exercitarea profesiei de medic și nici Legea nr. 263 din 27 octombrie 2005 cu privire la drepturile și responsabilitățile pacientului nu prevăd principiul egalității și nediscriminării. Legea cu privire la drepturile și responsabilitățile pacientului prevede doar că pacientul are dreptul la o atitudine respectuoasă și umană din partea prestatorului de servicii de sănătate, indiferent de vârstă, sex, apartenență etnică, statut socioeconomic, convingeri politice și religioase.<sup>90</sup> Este nevoie de a introduce o obligație a prestatorilor de servicii medicale și a medicilor de exercitare a funcțiilor lor cu respectarea principiului egalității și a nediscriminării. Legea nr. 5 din 9 februarie 2006 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați prevede că este interzisă orice formă de discriminare după criteriul de sex în ceea ce privește accesul femeilor și al bărbaților la toate nivelurile de asistență medicală și la programele de prevenire a îmbolnăvirilor și de promovare a sănătății.<sup>91</sup>

### ***Recomandări:***

- Armonizarea listelor de criterii protejate împotriva discriminării în art. 8, 47, 128 din Codul muncii cu lista de criterii protejate menționată de Legea nr. 121 și art. 14 și Protocolul Adițional 12 CEDO pentru a preveni eventualele confuzii generate de lacuna legislativă și un regim de protecție diferențiat;
- Introducerea în legislație a obligației exprese a autorităților publice de a promova egalitatea în exercitarea atribuțiilor sale (spre exemplu, Legea nr. 158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Legea nr. 199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, Legea nr. 80 din 7 mai 2010 cu privire la statutul personalului din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică, Legea nr. 98 din 4 mai 2012 privind administrația publică centrală de specialitate și Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală);
- Introducerea în legislație a obligației autorităților publice de a se asigura că terții cărora li se acordă contracte, împrumuturi, granturi și alte beneficii respectă principiul nediscriminării (spre exemplu, Legea nr. 96 din 13 aprilie 2007 privind achizițiile publice);

<sup>87</sup> Art. 22 alin. (1) al Codului de procedură civilă.

<sup>88</sup> Art. 8 al Legii nr. 514.

<sup>89</sup> Art. 4 alin. (1) al Legii nr. 320.

<sup>90</sup> Art. 5 lit. b) al Legii nr. 263.

<sup>91</sup> Art. 14 al Legii nr. 5.

- Adoptarea într-a doua lectură a proiectului de lege nr. 180 care prevede stabilirea cotelor de reprezentare minimă de 40% pentru femei în Parlament și Guvern;
- Corelarea listei beneficiarilor de protecție a principiului egalității în fața legii și a autorității judecătorești din art. 8 al Legii nr. 514 din 6 iulie 1995 privind organizarea judecătorească cu Legea nr. 121 și art. 14 și Protocolul Adițional 12 CEDO, pentru toate persoanele aflate pe teritoriul Republicii Moldova.
- Introducerea obligației prestatorilor de servicii medicale și a medicilor de exercitare a funcțiilor lor cu respectarea principiului egalității și a nediscriminării (spre exemplu, în Legea nr. 411 din 28 martie 1995 ocrotirii sănătății, Legea nr. 264 din 27 octombrie 2005 cu privire la exercitarea profesiei de medic și Legea nr. 263 din 27 octombrie 2005 cu privire la drepturile și responsabilitățile pacientului).

## 2.4 Aspecte procesuale specifice în domeniul discriminării

Dat fiind specificul discriminării, nevoia de a proteja victima, dificultatea de a obține și de a administra probe în cazurile de discriminare, au fost dezvoltate și adoptate garanții procesuale specifice în dreptul european al nediscriminării. Aceste garanții procesuale reprezintă standarde minime și au fost preluate și în legislația națională ca norme cu caracter special care completează normele de procedură în vigoare. Nu se poate vorbi de protecția reală împotriva discriminării atâta timp cât aspectele procedurale de dovedire a cazurilor de discriminare nu sunt adecvate specificului discriminării. Aceste elemente specifice dreptului nediscriminării se referă la sarcina probei și probatoriul specific cazurilor de discriminare, victimizare ca modalitate de protejare a victimei sau martorilor sancționați ca urmare a implicării lor într-un caz de discriminare și calitatea procesuală activă acordată organizațiilor neguvernamentale sau sindicatelor.

### 2.4.1 Sarcina probei

Diferit de regula generală din procedura civilă conform căreia reclamantul trebuie să facă dovada afirmațiilor sale, *onus probandi incumbit eius qui dicit no eius qui negat*, în dreptul nediscriminării sarcina probei este partajată între reclamant și reclamat. Atât Directivele egalității,<sup>92</sup> cât și jurisprudența CJUE<sup>93</sup> și CEDO<sup>94</sup> sau cea a Comitetului European pentru Drepturi Sociale<sup>95</sup> detaliază conținutul acestei noțiuni: reclamantul trebuie să aducă probe suficiente pentru a crea prezumția existenței unui tratament discriminatoriu și doar după ce a fost creată această prezumție, presupusul făptuitor va trebui să o infirme. Presupusul făptuitor poate infirma prezumția discriminării instituită de reclamant fie prin dovedirea faptului că reclamantul nu se află într-o situație similară cu cea a comparatorului utilizat, fie prin

<sup>92</sup> Art. 8 din Directiva 43/2000/EC, Art.10 din Directiva 78/2000/EC, Art. 19 din Directiva 54/2006/EC.

<sup>93</sup> CJUE, *Cauza C-54/07 Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding*, 10 iulie 2008. Similar *C-81/12, ACCEPT c. CNCD*, 25 aprilie 2013.

<sup>94</sup> CtEDO, *D.H. c. Republicii Cehe* (MC), 13 noiembrie 2007, para.178 explicitează obligația care revine părții reclamate ca urmare a realizării unei prezumții de discriminare de către petent în aplicarea principiului inversării sarcinii probei.

<sup>95</sup> Comitetul European pentru Drepturi Sociale, *Mintal Disability Advocacy Centre c. Bulgariei*, 3 iunie 2008.

dovedirea faptului că tratamentul diferențiat este cauzat nu de criteriul protejat, ci are la bază alte diferențe obiective, fiind astfel justificat obiectiv, fie arătând că dreptul invocat nu există.

Este important de subliniat și faptul că în dreptul nediscriminării nu trebuie probată existența unei prejudecăți sau a intenției de a discrimina, iar acordul victimelor de a fi supuse discriminării nu poate fi invocat ca o apărare.<sup>96</sup>

În mod concret, la depunerea plângerii de discriminare reclamantul urmează să ofere probe în ceea ce privește dreptul afectat, tratamentul nefavorabil (inclusiv din perspectiva comparatorului atunci când este cazul), precum și criteriul protejat invocat care se află într-o relație de cauzalitate cu tratamentul diferențiat. Reclamantul urmează să argumenteze dacă nu este de acord cu pretențiile reclamantului cu privire la fiecare din cele trei elemente, și să se expună cu privire la justificarea tratamentului diferit sau similar, în funcție de caz. Refuzul părții reclamate de a contracara prezumția creată de petent duce la confirmarea acestei prezumții.

Legea 121 prevede norme conforme principiului partajării sarcinii probei prevăzut de Directive, atât cu privire la procedura în fața CPPEDAE, cât și în ceea ce privește procedura în fața instanțelor de judecată. Pentru CPPEDAE sunt relevante următoarele norme: Art. 13 alin. (2), care prevede că „plângerea trebuie să conțină o descriere a încălcării dreptului persoanei, momentul în care a avut loc această încălcare, faptele și eventualele dovezi care susțin plângerea, numele și adresa persoanei care o depune” și Art. 15. Alin. (1), care prevede că „sarcina de a proba că fapta în cauză nu constituie o discriminare revine persoanelor despre care se presupune că au comis fapta discriminatorie”. De asemenea, Art. 15 alin. (2) al Legii 121 prevede obligația persoanelor juridice și fizice de a prezenta informațiile solicitate de CPPEDAE, iar Art. 15 alin. (3) stabilește că „Neprezentarea nejustificată a informațiilor solicitate de Consiliu se sancționează conform legislației în vigoare și este interpretată de Consiliu în defavoarea persoanei care nu prezintă datele solicitate”.

Instanțele de judecată de asemenea urmează să respecte principiul partajării sarcinii probei în procedurile civile și contravenționale, conform Art. 19 al Legii 121 ca *lex specialis*, care prevede următoarele: „(1) Persoana care înaintează o acțiune în instanța de judecată trebuie să prezinte fapte care permit prezumția existenței unui fapt de discriminare. (2) Sarcina de a proba că faptele nu constituie discriminare revine pârâtului, cu excepția faptelor ce atrag răspundere penală.”

#### 2.4.2 Probatoriul specific discriminării

Organele judiciare sau organismele naționale competente realizează aprecierea elementelor din care se poate deduce dacă a avut loc o formă de discriminare prin orice mijloace, inclusiv pe baza datelor statistice, a înregistrărilor audio-video sau în baza unor testări. Această abordare mai permisivă a cadrului probator în cazurile de discriminare este menționată explicit atât în directivele UE cât și în jurisprudența CtEDO (de exemplu în cauza *D.H. și alții c. Republicii Cehe*) și este justificată de dificultatea pe care o implică vulnerabilitatea victimei și de contextul specific în care, de cele mai multe ori, are loc discriminarea.

<sup>96</sup> CtEDO, *D.H. c. Republicii Cehe* (MC), 13 noiembrie 2007.

Legea 121 nu conține prevederi specifice probatoriului pentru cauzele de discriminare. Codurile de procedură civilă și penală, precum și Codul contravențional reglementează probatoriul în procedurile respective. Dată fiind aplicabilitatea directă a CEDO și a jurisprudenței CtEDO în Republica Moldova, abordarea mai permisivă a cadrului probator în cauzele de discriminare ar trebui acceptată atât de CPPEDAE, cât și de instanțele de judecată. CPPEDAE deja a demonstrat o deschidere față de acceptarea diverselor probe, inclusiv verificarea circumstanțelor la fața locului, deși realizarea activității de investigație ar trebui realizată în baza unor reguli clare cu respectarea garanțiilor cvasi-judiciare specifice.<sup>97</sup>

#### **2.4.3 Victimizare**

Tot pentru a asigura protecția efectivă împotriva discriminării, Directivele europene au dezvoltat conceptul de victimizare, concept menit să asigure protecția persoanelor – victime sau martori, față de orice tratament nefavorabil sau consecință nefavorabilă ca reacție la o plângere sau la proceduri care au ca scop respectarea principiului tratamentului egal. Noțiunea de protecție împotriva victimizării ca faptă interzisă în conexiune cu o procedură în baza invocării discriminării nu necesită însă existența unui criteriu ci doar a unui tratament sancționator, de retaliere ca urmare a inițierii unei plângeri sau a depunerii unei mărturii ca parte a unui caz de discriminare.

Legea 121 prevede în Art. 2 următoarea definiție a victimizării: „orice acțiune sau inacțiune soldată cu consecințe adverse ca urmare a depunerii unei plângeri sau înaintării unei acțiuni în instanța de judecată în scopul asigurării aplicării prevederilor prezentei legi sau în scopul furnizării unor informații, inclusiv a unor mărturii, care se referă la plângerea sau acțiunea înaintată de către o altă persoană”. Din această definiție reiese că victimizarea poate fi constatată doar ca urmare a unui tratament diferit nejustificat, aplicat față de o persoană care a depus o plângere de discriminare în fața unei autorități publice sau a inițiat o acțiune în instanța de judecată, sau în cazul furnizării de informații sau al depunerii de către persoana respectivă de mărturie într-o cauză de nediscriminare referitoare la altă persoană. Definiția legii este conformă Directivelor europene. Deocamdată există o practică redusă de aplicare a acestei prevederi de către instanțele de judecată pentru a trage unele concluzii cu privire la corectitudinea aplicării acesteia.<sup>98</sup> CPPEDAE a constatat victimizare în mai multe cauze<sup>99</sup>.

#### **2.4.4 Capacitatea procesuală a organizațiilor neguvernamentale și a sindicatelor**

Pentru a contracara riscul ca victimele să nu identifice cazurile de discriminare sau să nu depună plângeri de teama repercusiunilor, Directivele au stabilit obligația ca Statele Membre să recunoască un rol aparte pentru asociații, organizații, sindicate sau alte persoane juridice care, în

<sup>97</sup> CPPEDAE, decizia 047/14 din 11 aprilie 2014, ca exemplu de verificare a circumstanțelor la fața locului.

<sup>98</sup> La 27 martie 2015, Judecătoria Buiucani a respins cererea de chemare în judecată în cauza Nina Negru către Biblioteca Națională a Republicii Moldova, în care reclamanta pretindea că a fost victimizată de către angajator în urma depunerii plângerilor cu privire la hărțuire. Cauza se află pe rolul Curții de Apel Chișinău.

<sup>99</sup> CPPEDAE, decizia nr. 004/13 din 22 noiembrie 2013; decizia 047/14 din 11 aprilie 2014; decizia 056/14 din 15 mai 2014; decizia nr. 125/14 din 28 iulie 2014; decizia nr. 158/14 din 11 decembrie 2014.

conformitate cu criteriile stabilite prin legislația națională, au un interes legitim în promovarea egalității și combaterea discriminării. Acest rol constă în posibilitatea de a iniția proceduri juridice și/sau administrative, fie în numele victimei în baza unui mandat, fie în sprijinul acesteia ca intervenient sau *amicus curiae*, fie în nume propriu fără un mandat de la victime individuale atunci când discriminarea are ca țintă un grup sau o comunitate (*actio popularis*).

Conform Art. 13 alin. (1) al Legii 121, CPPEDAE examinează cauze din oficiu sau la cererea persoanelor interesate, inclusiv la cererea sindicatelor și a asociațiilor obștești care activează în domeniul promovării și protecției drepturilor omului. Dat fiind faptul că lipsește o cerință ca plângerea să fie depusă în vederea apărării drepturilor unei anumite persoane, putem concluziona că plângerea poate fi depusă și în nume propriu, atunci când discriminarea are ca țintă un grup sau o comunitate. CPPEDAE a acceptat asociații obștești ca reclamanti, spre exemplu în cauza nr. 082/14 inițiată de Asociația Obștească pentru Protecția Maternității și Drepturilor Părinților "MAMI",<sup>100</sup> în cauza 129/14 inițiată la plângerea „Ligii Islamice din Republica Moldova”.<sup>101</sup> CPPEDAE are o altă practică pozitivă, și anume de accepta și chiar solicita intervenții / *amicus curiae* de la asociații obștești specializate într-un anumit domeniu.

Spre deosebire de CPPEDAE, în instanțele de judecată, deocamdată, se pare că sindicatele și asociațiile pot depune cereri de chemare în judecată doar în numele unor persoane concrete. Această concluzie se bazează pe Art. 18 alin. (2) al Legii 121, conform căruia „acțiuni în instanța de judecată pentru protecția persoanelor ce se consideră a fi victime ale discriminării pot înainta și sindicatele sau asociațiile obștești din domeniul promovării și protecției drepturilor omului”. Codul de procedură civilă de asemenea nu prevede posibilitatea depunerii cererii de chemare în judecată de către asociații în nume propriu fără un mandat de la victime individuale / *actio popularis*. Asociațiile obștești ar putea apărea ca intervenienți accesorii în baza Art. 67 al Codului de procedură civilă. **Este de recomandat ca atât Legea 121 cât și Codul de procedură civilă să fie modificate pentru a recunoaște calitatea procesuală activă a organizațiilor active în domeniul drepturilor omului în cazurile de discriminare care au ca subiect un grup sau o comunitate, în nume propriu, fără impunerea condiției de existență a unui mandat din partea unei victime individuale.**

<sup>100</sup> CPPEDAE, decizia nr. 071/14 din 26 mai 2014.

<sup>101</sup> CPPEDAE, decizia nr. 124.14 din 22 septembrie 2014.

## Criterii protejate împotriva discriminării

Legea 121 prevede următoarele criterii protejate împotriva discriminării: rasă, culoare, naționalitate, origine etnică, limbă, religie sau convingeri, sex, vârstă, dizabilitate, opinie, apartenență politică sau orice alt criteriu similar precum și orientarea sexuală, menționată separat în Art.7. Mai jos vor fi examinate fiecare din aceste criterii. În mod similar Art. 14 din CEDO și Protocolului Adițional 12, Legea 121 include o listă deschisă de criterii protejate. Legislația Republicii Moldova nu include, deocamdată, definiții sau prevederi specifice fiecărui criteriu protejat. În lipsa unor prevederi exprese, criteriile trebuie să fie interpretate în baza actelor internaționale aplicabile Republicii Moldova.

### 3.1 Rasă sau origine etnică

Criteriul „rasă” poate fi înțeles reieșind din Recomandarea de Politică Generală nr. 7 a Comisiei Europene împotriva Rasismului și Intoleranței (ECRI), care prevede că „rasism înseamnă credința că un motiv precum "rasa", culoarea, limba, religia, naționalitatea sau originea națională sau etnică justifică desconsiderarea unei persoane sau a unui grup de persoane sau ideea de superioritate a unei persoane ori grup de persoane”.

Cât privește termenul „rasă”, poziția ECRI este următoarea: „Dat fiind faptul că toate ființele umane aparțin acelorași specii, ECRI respinge teoriile bazate pe existența diferitor „rase”. Totuși, în această Recomandare (recomandarea nr. 7) ECRI utilizează acest termen pentru a asigura că toate persoanele care în mod general și eronat sunt percepute ca aparținând „unei alte rase” nu sunt excluse de la protecția prevăzută de lege”.<sup>102</sup>

În *D.H. și alții c. Republicii Cehe*,<sup>103</sup> CtEDO a stabilit câteva principii esențiale cu privire la discriminarea rasială. Curtea a stabilit că discriminarea persoanelor pe criterii etnice reprezintă o formă de discriminare rasială. Discriminarea rasială reprezintă o formă în mod special jignitoare și, din punctul de vedere al consecințelor periculoase, necesită din partea autorităților o vigilență specială și o reacție hotărâtă. Astfel, autoritățile trebuie să folosească toate mijloacele de care dispun ca să combată rasismul, consolidând astfel democrația în care diversitatea nu ar trebui percepută ca o amenințare, ci ca o sursă de bogăție. De asemenea, Curtea a stabilit că o diferență de tratament bazat în exclusivitate sau

<sup>102</sup>P. 1 lit. a) Recomandarea de politică generală nr. 7, Comisia Europeană împotriva Rasismului și Intoleranței, CRI(2003)8, adoptată la 13 decembrie 2002.

<sup>103</sup>CtEDO, *D. H. și alții c. Republicii Cehe* (MC), din 13 noiembrie 2007, în special para. 176 și 181.

într-o măsură decisivă pe criteriul apartenenței etnice nu poate avea o justificare obiectivă în societatea contemporană democratică, construită pe principiul pluralismului și respectului pentru diferența culturală (para 176). Curtea a mai afirmat că situația vulnerabilă a romilor implică o atenție sporită asupra necesităților și a modului lor de viață diferit atât privind reglementările relevante, cât și privind luarea unor decizii (para 181).

În *Stoica c. României*,<sup>104</sup> CtEDO a reiterat că violența rasială afectează în mod deosebit demnitatea umană și, datorită consecințelor sale periculoase, necesită o atenție sporită și o reacție hotărâtă din partea autorităților (para 117). Astfel, în situația în care autoritățile investighează incidente violente în care se invocă motivarea rasială, statele au obligația suplimentară de a face un efort rezonabil pentru a evidenția orice motivație rasistă și pentru a stabili dacă ura etnică sau prejudecata a avut sau nu un rol în derularea evenimentelor. Tratarea violențelor motivate rasial similar violențelor care nu au o astfel de motivație înseamnă că se trece cu vederea natura specifică a acelor fapte care sunt deosebit de distructive cu privire la drepturile fundamentale. A nu face distincția necesară între modurile în care situații esențial diferite sunt tratate poate constitui în sine un tratament nejustificat contrar art. 14 al Convenției. Obligația statelor de a investiga motivarea rasială este o obligație ce implică depunerea tuturor eforturilor și nu una absolută, statele trebuind să ia toate măsurile rezonabile, conform circumstanțelor cauzelor (para 119).

În 2013 – 2014, CPPEDAE a examinat mai multe cauze în care a fost constatată discriminarea în baza criteriului „rasă”. Spre exemplu, în decizia nr. 139/14 din 6 octombrie 2014, CPPEDAE a constatat discriminarea rasială în domeniul accesului la servicii publice. Fapta a constat în oprirea și verificarea de către Poliția de Frontieră a Republicii Moldova a două persoane originare din Nigeria din cauza suspiciunilor cu privire la validitatea vizelor Schengen ale acestora, precum și refuzul companiei „Austrian Airlines” de a aștepta cei doi pasageri și a-i îmbarca în avion. CPPEDAE a considerat că „Poliția de Frontieră a Republicii Moldova a instigat la discriminarea petiționarilor din motiv al rasei lor pentru că au evitat să vorbească la direct cu autoritatea emitentă a vizelor Schengen să asigure clarificarea cât de rapid posibilă a suspiciunilor și au informat compania aeriană despre suspiciunile lor, conștienți de faptul că petiționarii, din motiv al rasei lor, cel mai probabil vor fi tratați cu suspiciune și de autoritățile austriece”.

Într-un alt caz, CPPEDAE a constatat instigarea la discriminare în forma discursului rasist realizat de un lider al unei formațiuni politice. La conferința de presă din 15 septembrie 2014, dl Usatîi, referindu-se la liderul unui alt partid politic, a rostit următoarele sintagme: „acest țigan murdar și puturos [...] o să ajungă acolo unde îi este locul!”; “[...] se știe că Filat e jumate țigan, numai că Filat e un țigan terminat”. În decizia nr. 159/14 din 13 octombrie 2014, CPPEDAE a constatat că declarațiile din discursul politic al liderului formațiunii „PaRus” constituie instigare la discriminare în baza „criteriului de rasă.”

Criteriul „culoare” se referă la culoarea pielii și se subsumează de obicei rasei. Spre exemplu, în decizia nr. 180/14 din 16 decembrie 2014, CPPEDAE a constatat „instigare la discriminare sub formă de rasism”<sup>105</sup> în cazul lansării de către fastfood-ul Burger Beef a

<sup>104</sup> CtEDO, *Stoica c. României*, 4 martie 2008, în special para. 117 și 119.

<sup>105</sup> Rasismul nu este totuși o formă de discriminare în sine, ci poate fi motivația care stă la baza unor forme de discriminare.



buger-ului cu denumirea O.N.O.J.E. cu pâine neagră (acesta fiind și numele cetățeanului de culoare al Republicii Moldova John Onoje) și al promovării mesajului rasist asociat acestui produs. Consiliul a constatat că „reclamații au lansat și au promovat acest produs, iar comentariile lansate în public despre John Onoje nu lasă nicio îndoială că a fost de a umili persoana pe motiv al culorii pielii sale, arătându-și propria superioritate etnică.”

Criteriul „**origine etnică**” urmează a fi interpretat în strânsă legătură cu conceptul „rasă” și „naționalitate / cetățenie”, termenul de naționalitate fiind sinonim celui de cetățenie (a se vedea mai jos la analiza criteriului naționalitate). Convenția ONU pentru Eliminarea Tuturor Formelor de Discriminare Rasială, în definirea discriminării rasiale include originea etnică, inclusiv naționalitatea / cetățenia precedentă a persoanei, pierdută sau acordată prin naturalizare, sau ar putea să se refere la apartenența de o „națiune” în cadrul unui stat.<sup>106</sup> Conform Comitetului ONU pentru Eliminarea Discriminării Rasiale, identificarea persoanelor ca fiind membri ai unui grup etnic sau rasial trebuie să se bazeze pe identificarea personală de către persoana respectivă, dacă nu există vreo justificare în sens contrar.<sup>107</sup>

În cauza *Timishev c. Federației Ruse*,<sup>108</sup> în care reclamantului de origine cecenă i s-a refuzat trecerea printr-un punct de control, deoarece o normă internă interzicea accesul celor de origine cecenă, CtEDO a menționat următoarele: „Etnia și rasa sunt concepte apropiate și care se suprapun. În timp ce noțiunea de rasă se bazează pe ideea unei clasificări biologice a ființelor umane în subspecii conform trăsăturilor morfologice cum sunt culoarea pielii sau trăsăturile faciale, etnia are originile sale în ideea grupurilor sociale marcate prin naționalitate / cetățenie comună, afiliere tribală, credință / religie, limbă împărtășită, sau origini tradiționale și culturale sau trecut”. CtEDO este foarte strictă atunci când examinează situații de discriminare în baza rasei sau originii etnice a persoanei, menționând că „nicio diferență în tratament care se bazează exclusiv sau într-o măsură decisivă pe originea etnică a persoanei nu poate fi justificată obiectiv într-o societate democratică contemporană bazată pe principiile pluralismului și respectului față de culturi diferite”.<sup>109</sup>

În 2013-2014, CPPEDAE nu a constatat discriminarea în baza originii etnice în nici una din cauzele examinate. În decizia nr. 003/13 din 14 martie 2014, CPPEDAE a examinat o plângere cu privire la discriminare în câmpul muncii pe criteriul etnic și hărțuire. Deși nu a fost constatată discriminarea, e important să fie examinată decizia CPPEDAE în contextul obligației statului cu privire la colectarea datelor segregate cu anonimizarea acestora în diferite domenii în care este interzisă discriminarea. Colectarea de date relevante pentru politicile de egalitate este instrumentală tocmai pentru prevenirea discriminării indirecte și pentru a permite elaborarea de politici publice sau adoptarea și monitorizarea măsurilor speciale. În decizia nr. 003/14, CPPEDAE a recomandat Camerei de Înregistrare

<sup>106</sup> Manual de drept european privind nediscriminarea, Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene și Consiliul Europei, 2010, p. 105.

<sup>107</sup> Recomandarea generală VIII cu privire la interpretarea și aplicarea articolului 1, paragrafele 1 și 4 ale Convenției (Convenția ONU pentru Eliminarea Tuturor Formelor de Discriminare Rasială), adoptată la sesiunea 38, 1990.

<sup>108</sup> CtEDO, *Timishev c. Federației Ruse*, 13 decembrie 2005, în special alin. 55.

<sup>109</sup> CtEDO, *Sejdic și Finci c. Bosniei și Herțegovinei*, 22 decembrie 2009, alin. 44.



de Stat să nu completeze punctele 4 și 5 din dosarul personal (formular tipizat nr. DP-1) la angajarea persoanei, și anume informația despre naționalitatea, etnia, locul de naștere odată ce acestea nu constituie cerințe esențiale profesionale. De asemenea, CPPEDAE a recomandat Biroului Național de Statistică al Republicii Moldova revizuirea formularului tipizat nr. DP-1 pentru a exclude punctele 4 și 5 din dosarul personal al salariatului, și anume informația despre naționalitatea, etnia, locul de naștere odată ce acestea nu constituie cerințe esențiale profesionale, menționând că „colectarea acestor date pentru careva studii științifice și statistice pot fi efectuate prin alte metode, depersonalizate”. Recomandările CPPEDAE sunt importante pentru asigurarea colectării corecte de către autoritățile publice a datelor segregate pe diferite criterii. Totuși, recomandările ar trebui explicate mai detaliat pentru a preveni o interpretare eronată a acestora și încetarea practicii pozitive de colectare a datelor anonimizate. Într-adevăr, datele cu privire la etnia, naționalitatea și locul de naștere nu trebuie incluse în dosarul personal al angajatului, la care au acces anumite persoane. În același timp, este important ca să fie colectate astfel de date într-o manieră depersonalizată, numai astfel fiind posibilă analiza diversității locului de muncă sau a necesității unor măsuri speciale. Respectiv, soluția nu ar fi excluderea în totalitate a colectării a astfel de date, ci crearea unor baze de date sau fișiere depersonalizate în fiecare instituție, organizație, întreprindere, cu posibilitatea actualizării periodice a acestor date și prezentarea acestora către Biroul Național de Statistică, de asemenea într-o manieră depersonalizată. **Recomandăm CPPEDAE, în colaborare cu toate ministerele și cu Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal, elaborarea unei instrucțiuni comune sau a instrucțiunilor pentru fiecare domeniu cu privire la modalitatea de colectare a datelor segregate care sunt importante pentru determinarea și analiza fenomenului discriminării în Republica Moldova.**

### 3.2 Naționalitate

Criteriul „naționalitate” ar trebui interpretat în baza Convenției Europene cu privire la Cetățenie,<sup>110</sup> precum și a Convenției Cadru a Consiliului Europei pentru Protecția Minorităților Naționale,<sup>111</sup> termenul de naționalitate fiind sinonim celui de cetățenie.<sup>112</sup> Art. 2 (a) al Convenției Europene cu privire la Cetățenie definește cetățenia ca „legătura juridică dintre o persoană și un stat fără să indice asupra originii etnice a acesteia”. Astfel termenul „naționalitate” în contextul Legii nr. 121 este sinonim termenului „cetățenie” și termenului de „minoritate națională”. În cazurile de tratament diferit între cetățeni și ne-cetățeni este

<sup>110</sup>Convenția Europeană cu privire la Cetățenie din 6 noiembrie 1997, în vigoare pentru Republica Moldova din 1 martie 2000.

<sup>111</sup>Convenția Cadru pentru Protecția Minorităților Naționale din 1 februarie 1995, în vigoare pentru Republica Moldova din 1 februarie 1998.

<sup>112</sup>Termenul englez 'nationality' creează o confuzie, acesta fiind tradus ca „naționalitate”, dar însemnând cetățenie. Dacă se interpretează termenul ca referindu-se la grupuri etnice, acesta se suprapune noțiunii de discriminare rasială. Există teorii care consideră că termenul de 'naționalitate' se referă la comunitățile etnice care au un 'stat mamă', spre exemplu maghiarii în raport cu Ungaria, rușii în raport cu Rusia. În această concepție romii sau găgăuzii nu reprezintă o 'naționalitate', întrucât nu există un stat național găgăuz sau rom, dar reprezintă grupuri etnice.

importantă nu doar existența cetățeniei, ci și legăturile de facto ale persoanei cu statul. În cazurile care ridică probleme de tratament diferențiat al ne-cetățenilor în comparație cu cetățenii, CtEDO nu va considera tratamentul diferit în baza cetățeniei ca fiind justificat dacă legăturile de facto ale persoanei cu un stat sunt strânse, în special datorită perioadei în care a locuit în statul respectiv și prin plata impozitelor.

Spre exemplu, în cauza *Andrejeva c. Letoniei*,<sup>113</sup> reclamanta era cetățean al fostei URSS cu drept de ședere permanentă în Letonia. CtEDO a considerat ca fiind discriminatorie prevederea legislației naționale conform căreia pensia reclamantei a fost calculată doar în baza timpului lucrat după declararea independenței Letoniei, deși reclamanta a activat în același post și înainte de obținerea independenței. În mod diferit, pentru cetățenii letoni, pensia se calcula pentru întreaga perioadă lucrată, inclusiv perioada de până la declararea independenței. CtEDO a considerat că reclamanta se afla în situație similară cu cetățenii letoni, deoarece aceasta avea statut de rezident permanent conform legislației naționale și achita impozitele în mod similar cetățenilor. De asemenea, CtEDO a menționat că sunt necesare „motive foarte temeinice” pentru a justifica tratamentul diferențiat în baza naționalității / cetățeniei.<sup>114</sup> Alte cauze în care CtEDO a constatat o încălcare a Convenției în baza criteriului cetățeniei sunt *Gaygusuz c. Austriei* (16 septembrie 1996), *Koua Poirrez c. Franței* (30 septembrie 2003).

În decizia nr. 035/14 din 22 ianuarie 2014, CPPEDAE a constatat discriminarea continuă în formă gravă pe criteriile religie, orientare sexuală și naționalitate în acces la servicii de web design. În speță, SRL „Autonavigator”, pagina web [www.whitespace.md](http://www.whitespace.md) a plasat pe pagina sa web următoarea informație: „*Noi nu corespondăm cu producătorii sau distribuitorii produselor alcoolice și de tutun, organizații religioase, gay, „Al Qaeda” și fanii lui Stas Mihailova*”. Petiționarele s-au plâns de discriminare pe criteriul orientării homosexuale în acces la serviciile reclamatului de web design. Consiliul, analizând conținut informației de pe web site-ul reclamatului, a constatat că reclamatul exclude potențiali clienți în baza a încă două criterii: religie și naționalitate. Constatarea Consiliului s-a bazat pe textul reformulat al companiei, care indica că aceasta nu oferă servicii organizațiilor din mai multe domenii, inclusiv „organizațiilor religioase și organizațiilor care protejează interesele minorităților sexuale și naționale”.

### 3.3 Limbă

Cât privește criteriul „limbă”, legislația națională și tratatele internaționale nu oferă o definiție clară a acestui termen. Acesta urmează a fi interpretat în lumina art. 6 alin. (3) al CEDO, care prevede dreptul persoanei acuzate să fie informată, în termenul cel mai scurt, într-o „limbă pe care o înțelege” sau să fie asistată de un interpret dacă nu înțelege sau nu vorbește limba folosită în instanță.

Art. 13 al Constituției prevede în alin. 1 că „limba de stat a Republicii Moldova este limba moldovenească, funcționând pe baza grafiei latine. Alin. 2 prevede că „statul recunoaște

<sup>113</sup> CtEDO, *Andrejeva c. Letoniei*, 18 februarie 2009.

<sup>114</sup> Manual de drept european privind nediscriminarea, Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene și Consiliul Europei, 2010, p. 109-110.

și protejează dreptul la păstrarea, la dezvoltarea și la funcționarea limbii ruse și a altor limbi vorbite pe teritoriul țării.” Funcționarea limbilor pe teritoriul Republicii Moldova este reglementată încă de Legea nr. 3465 cu privire la funcționarea limbilor vorbite pe teritoriul RSS Moldovenești din 1 septembrie 1989.

CPPEDAE a examinat mai multe cauze ce implică criteriul „limbii”, în diferite domenii. În decizia 007/13 din 30 noiembrie 2013, CPPEDAE a constatat discriminarea pe criteriul de limbă în accesul la informația cu caracter public și accesul la serviciul de protecție socială de către Primăria mun. Bălți și Fondul Municipal Bălți de Susținere Socială a Populației prin publicarea informației doar în limba rusă. Chiar până la pronunțarea deciziei autoritățile relevante au inițiat activități pentru rectificarea situației și și-au asumat angajamentul ca pe viitor să corecteze lacunele cu privire la limba în care este publicată informația publică.

În mai multe decizii CPPEDAE a constatat discriminare pe criteriul „limbă” în domeniul accesului la justiție. Spre exemplu, în decizia 009/13 din 2 decembrie 2012, prima decizie din acest domeniu, reclamanților li s-a restituit cererea de chemare în judecată, care era întocmită în limba rusă, comunicând-li-se posibilitatea de a depune cererea tradusă în limba de stat. CPPEDAE a constatat discriminarea în acest caz reieșind din următoarele considerente principale: În primul rând, legislația curentă acordă un statut special limbii ruse în Republica Moldova, fiind o „limbă de comunicare interetnică”. În al doilea rând, practica judiciară nu este uniformă în ceea ce privește acest subiect, unele instanțe acceptând cererile întocmite în limba rusă, altele nu. Decizia respectivă ridică mai multe semne de întrebare cu privire la corectitudinea încadrării criteriului și calificării refuzului de a primi cereri de chemare în judecată în limba rusă. În secțiunea 7.5.2 aceste decizii sunt analizate detaliat.

Cadrul legal cu privire la funcționarea limbilor pe teritoriul Republicii Moldova este învechit. Până în prezent nu a fost ratificată Carta Europeană a Limbilor Regionale sau Minoritare.<sup>115</sup> **Recomandăm autorităților Republicii Moldova stabilirea priorității de a analiza cât mai curând acțiunile care ar trebui întreprinse până la ratificare și ratificarea cât mai curând a Cartei Europene a Limbilor Regionale sau Minoritare.**

### 3.4 Religie sau convingeri

Libertatea de religie și de conștiință este un drept garantat de majoritatea convențiilor internaționale pentru protecția drepturilor omului.<sup>116</sup> De cea mai mare relevanță pentru Republica Moldova sunt, totuși, prevederile CEDO și cele ale Directivelor UE. Potrivit CEDO, statele semnatare sunt obligate să recunoască fiecărei persoane din jurisdicția lor libertatea de gândire, de conștiință și religie (art. 9 CEDO), nimeni nu poate fi discriminat în exercitarea acestei libertăți (art. 14 CEDO, respectiv Protocolul Adițional 12), și totodată, nimeni nu poate

<sup>115</sup> Carta europeană a limbilor regionale sau minoritare din 5 noiembrie 1992, în vigoare de la 1 martie 1998, semnată de Republica Moldova la 11 iulie 2002, fără a fi ratificată până în iulie 2015.

<sup>116</sup> Spre exemplu: Convenția Internațională cu privire la Drepturile Civile și Politice (art. 2, 18-20, și 26 și 27); Convenția Internațională cu privire la Drepturile Economice, Sociale și Culturale (art. 13); Convenția privind Eliminarea Tuturor Formelor de Discriminare împotriva Femeilor (art. 2); Convenția Internațională privind Eliminarea Tuturor Formelor de Discriminare Rasială (art. 5); Convenția cu privire la Drepturile Copilului (art. 2, 14 și 30) etc.

invoca acest drept în mod abuziv pentru a restrânge drepturile altor persoane (art. 17 CEDO).<sup>117</sup> CtEDO a menționat în jurisprudența sa că statele nu ar trebui să definească ce constituie religie sau convingere, și că aceste noțiuni protejează atei, agnosticii, scepticii și pe acei indiferenți în legătură cu chestiunile religioase, astfel încât să fie protejați cei care aleg să adere sau nu la o religie și cei care aleg să practice sau nu o religie. Prin urmare, religia și convingerile sunt în esență personale și subiective și nu ar trebui, în mod necesar, să se refere la o credință instituționalizată.<sup>118</sup> Totuși, "convingerile" în sensul acestui criteriu se referă întotdeauna la convingeri religioase sau filosofice și nu la convingeri politice sau sociale, care sunt protejate de alte drepturi.<sup>119</sup>

În Republica Moldova, libertatea conștiinței este garantată prin art. 31 din Constituție. Totodată, Constituția consfințește principiul egalității tuturor cetățenilor fără deosebire inclusiv în bază de religie (art. 16 alin. (2)). În vederea realizării acestor principii, legislația organică asigură egalitatea tuturor persoanelor în ceea ce privește religia și convingerile lor (art. 1 alin. (1) Legea 121). De asemenea, potrivit art. 1 alin. (2) lit. C) din Legea 121, prevederile acesteia nu pot fi interpretate ca aducând atingere cultelor religioase și părților componente în partea ce ține de convingerile religioase.<sup>120</sup> Discriminarea pe criterii religie în circumstanțe grave este interzisă de legislația penală (art. 176 Cod penal).<sup>121</sup> Această prevedere însă este aplicabilă doar în cazul săvârșirii infracțiunii de către o persoană cu funcții de răspundere, în cazul în care a cauzat daune în proporții mari, este săvârșită prin amplasarea de mesaje și simboluri discriminatorii în locuri publice, este săvârșită în baza a două sau mai multe criterii sau de două sau mai multe persoane. De asemenea, titlul acestui articol sugerează că legea penală interzice doar discriminarea cetățenilor Republicii Moldova. Până în momentul scrierii raportului nu a existat încă nicio condamnare în baza acestui articol. Aceasta ar putea să se datoreze cerinței ca urmările acestei infracțiuni să fie cuantificate în "daune în proporții mari" sau neasumării de către organele de urmărire penală a acestor prevederi ca fiind importante. De asemenea, prin legislația penală este interzisă instigarea la ură (art. 346 Cod penal)<sup>122</sup> și profanarea mormintelor (art. 222 Cod Penal)<sup>123</sup>.

<sup>117</sup> Nediscriminarea pe criteriul religiei este menționată și de Directiva 78/2000/CE, care se referă la crearea condițiilor egale de încadrare în câmpul muncii (art. 1).

<sup>118</sup> CtEDO, *Mitropolia Basarabiei și alții c. Moldovei*, 13 decembrie 2001, §114.

<sup>119</sup> A se vedea Ghidul pentru practicieni, *Nediscriminarea în Dreptul Internațional. INTERIGHTS*. Ediția din anul 2011.

<sup>120</sup> Mai detaliat despre această excepție a se vedea secțiunea 5.6.

<sup>121</sup> Potrivit acestui articol, orice deosebire, excludere, restricție sau preferință în drepturi și în libertăți a persoanei sau a unui grup de persoane, orice susținere a comportamentului discriminatoriu în sfera politică, economică, socială, culturală și în alte sfere ale vieții, bazată pe criteriu de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie sau convingeri, sex, vârstă, dizabilitate, opinie, apartenență politică sau orice alt criteriu se pedepsește cu amendă în mărime de la 400 la 600 unități convenționale sau cu muncă neremunerată în folosul comunității de la 150 la 240 de ore, sau cu închisoare de până la 2 ani, în toate cazurile cu (sau fără) priveră de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 2 la 5 ani.

<sup>122</sup> Potrivit acestui articol, acțiunile intenționate, indemnurile publice, inclusiv prin intermediul mass-media, scrise și electronice, îndreptate spre atătarea vrăjbei, diferențierii sau dezbinării naționale, etnice, rasiale sau religioase, spre înjosirea onoarei și demnității naționale, precum și limitarea, directă sau indirectă, a drepturilor ori stabilirea de avantaje, directe sau indirecte, cetățenilor în funcție de apartenența lor națională, etnică, rasială sau religioasă, se pedepsesc cu amendă în mărime de până la 250 unități convenționale sau cu muncă neremunerată în folosul comunității de la 180 la 240 de ore, sau cu închisoare de până la 3 ani.

<sup>123</sup> Potrivit acestui articol, profanarea prin orice mijloace a unui mormânt, a unui monument, a unei urne funerare sau a unui cadavru, precum și însușirea obiectelor ce se află în mormânt sau

Codul contravențional al Republicii Moldova din 24 octombrie 2008 (în continuare "Cod contravențional") include și el o prevedere problematică. Potrivit art. 54 alin. (4) este interzisă desfășurarea activității religioase de către cetățeni străini în locuri publice fără anunțarea prealabilă a primăriei localității respective. Deși nu dispunem de informații cu privire la practica aplicării acestui articol, această prevedere ar putea naște unele situații discriminatorii. Libertatea de religie și conștiință este un drept universal și exercitarea sa de către un cetățean sau ne-cetățean al Republicii Moldova nu trebuie să depindă de o înștiințare sau un acord al autorităților publice, atâta timp cât exercitarea libertății religioase nu contravine legislației. De asemenea, această cerință de a înștiința autoritățile statului, ar putea crea situații în care unei persoane de o anumită religie "acceptabilă," dar cu cetățenia unui stat străin îi sunt admise activitățile religioase, pe când unei persoane de o religie "inacceptabilă", din același stat străin îi poate fi refuzată autorizarea activităților.

Un aspect important ce urmează a fi abordat din perspectiva respectării principiului nediscriminării pe criteriul religiei este modalitatea și practica înregistrării cultelor religioase. În Republica Moldova cultele religioase și părțile lor componente se înregistrează la Ministerul Justiției.<sup>124</sup> Datele de înregistrare se consemnează în Registrul cultelor religioase și al părților lor componente. Cultele religioase reprezintă structuri religioase cu statut de persoane juridice iar părțile componente ale cultului religios reprezintă o comunitate sau instituție religioasă care aparține unui cult religios. MJ poate refuza înregistrarea cultului religios dacă documentele prezentate nu corespund prevederilor legii sau dacă exercitarea unor practici și ritualuri ale acestuia aduce atingere intereselor societății, securității statului, vieții și sănătății fizice și psihice a oamenilor, pune în pericol ordinea publică și contravine grav moralei publice sau drepturilor și libertăților altor persoane. Refuzul MJ trebuie să fie motivat și poate fi atacat de către semnatarul actului de constituire în instanța de judecată (art. 19 alin. (7) din Legea 125).

Procedura de înregistrare a unui cult religios în Moldova este anevoioasă și ar putea cauza unele probleme de ordin tehnic în cadrul exercitării unei libertăți pentru care, în mod normal, nu ar trebui să fie necesar un acord prealabil al autorităților. Într-un raport efectuat în anul 2012, s-au constatat mai multe probleme cu care s-au confruntat denominațiunile religioase în procesul de înregistrare, cum ar fi: procedura de înregistrare îndelungată sau tergiversată, solicitarea unor informații nemenționate de legislație, verificarea exagerată a intențiilor fondatorilor cultelor, refuzul de a înregistra cultul religios pe motiv că deja există un cult religios care reprezintă această religie, refuzul de a înregistra un cult religios din cauza presiunilor din exteriorul țării.<sup>125</sup> Deși, potrivit acestui raport, reprezentanții cultelor

---

pe el, se pedepsesc cu amendă în mărime de la 200 la 500 unități convenționale sau cu muncă neremunerată în folosul comunității de la 180 la 240 de ore, sau cu închisoare de până la un an.

<sup>124</sup> Potrivit Legii privind libertatea de conștiință, de gândire și de religie, nr. 125 din 11 mai 2007 (în continuare "Legea 125"), la cererea de înregistrare este necesar să fie anexat statutul adoptat de fondatori, procesul-verbal al adunării de constituire, lista a cel puțin 100 de fondatori, persoane fizice, cetățeni ai RM având domiciliu în RM, principiile fundamentale de credință, copiile actelor de identitate ale fondatorilor și actele doveditoare ale sediului (art. 19 alin. (1)). Dacă documentele prezentate corespund listei menționate, MJ eliberează, în termen de 30 de zile, certificatul de înregistrare, fără a percepe taxa de stat. O procedură similară este prevăzută și pentru înregistrarea părților componente ale cultelor religioase.

<sup>125</sup> A se vedea *Studiul dreptului la libertatea gândirii, conștiinței și a religiei în Republica Moldova*, Elaborat de Centrul de Informare în domeniul Drepturilor Omului, în parteneriat cu Coaliția

religioase susțin că din anul 2009 practica înregistrării cultelor religioase s-a îmbunătățit, în 2015 observăm persecutări greu de explicat împotriva unor grupuri religioase.<sup>126</sup>

În anul 2012, în urma unei misiuni, Raportorul special privind libertatea de religie sau convingeri din cadrul Consiliului pentru Drepturile Omului al Organizației Națiunilor Unite, dl Heiner Bielefeldt, (în continuare "Raportorul special al ONU pentru religie și convingeri") a făcut mai multe recomandări în ceea ce privește respectarea dreptului la libertatea de religie și conștiință în Republica Moldova.<sup>127</sup> Printre altele, acesta a menționat în raportul său că procesul de înregistrare a unui cult trebuie să fie rapid, transparent și non-discriminatoriu și că niciun grup religios sau de convingeri nu trebuie să decidă în legătură cu înregistrarea altui grup religios sau de convingeri. De asemenea, Raportorul special al ONU pentru religie și convingeri a accentuat că înregistrarea nu trebuie să fie o precondiție pentru practicarea religiei sau a convingerii, și că statul trebuie să respecte dreptul atât al religiilor înregistrate, cât și al celor neînregistrate de a practica libertatea lor de religie.<sup>128</sup>

O problemă serioasă identificată în legislația Moldovei este o normă care duce la favorizarea directă a religiei creștin-ortodoxe, în special, a Bisericii Ortodoxe din Moldova.<sup>129</sup> O asemenea prevedere legală creează premise clare pentru o atitudine discriminatorie față de celelalte religii. Aceasta, de asemenea, intră în contradicție cu prevederile din Constituție potrivit cărora Republica Moldova este un stat laic (art. 31 alin. (4) și art. 35 alin. (8)). Reieșind din constatările Raportorului special al ONU pentru religie și convingeri, tratamentul diferențiat al Bisericii Ortodoxe din Moldova din subordinea Patriarhiei de la Moscova în comparație cu alte culte religioase se reflectă și în practică. În special tratamentul diferențiat a fost constatat în domeniul retrocedării proprietăților confiscate în timpul epocii sovietice, în ceea ce privește preoții slujind în armată, prezența preoților în școlile publice sau implicarea în managementul cimetirelor municipale.<sup>130</sup> În anul 2014, aceste probleme încă nu au fost soluționate.<sup>131</sup> La acest capitol sunt necesare atât ajustări legislative, cât și dezvoltarea

---

Nediscriminare și Consiliul Național al Tineretului din Moldova, Chișinău, 2012, pag. 7-9.

<sup>126</sup> Prin Decizia CSJ nr. 2rac-1/15 din 28 ianuarie 2015, instanța superioară a menținut hotărârile instanțelor inferioare prin care Ministerul Justiției a fost obligat să introducă simbolul "Falun" utilizat de Asociația Obștească "Falun Dafa" și Asociația Obștească – Asociația de Qigong "Falun Gong Moldova" în registrul materialelor cu caracter extremist, din motiv că acesta seamănă cu simbolul "swastica". Ca rezultat al acestui set de proceduri, prin Decizia CSJ nr. 2rac-5/15 din 11 februarie 2015, instanța superioară a menținut hotărârile instanțelor inferioare prin care s-a dispus dizolvarea Asociației Obștești "Falun Dafa" și Asociației Obștești – Asociația de Qigong "Falun Gong Moldova". Instanța de apel, spre exemplu, argumentează într-un mod straniu că nu vede altă alternativă decât dizolvarea asociațiilor, or obligarea asociațiilor să nu folosească simbolul lor ar fi o imixtiune inacceptabilă în activitatea lor.

<sup>127</sup> Raportul Raportorului Special privind libertatea de religie sau convingeri, Heiner Bielefeldt. Națiunile Unite, Adunarea Generală, Consiliul pentru Drepturile Omului, Sesiunea a nouăsprezecea. Distribuit la 27 ianuarie 2012.

<sup>128</sup> Ibidem, §§ 82-83.

<sup>129</sup> Potrivit art. 15 alin. (5) din Legea 125, statul recunoaște importanța deosebită și rolul primordial al religiei creștin-ortodoxe și, respectiv, al Bisericii Ortodoxe din Moldova în viața, istoria și cultura poporului Republicii Moldova.

<sup>130</sup> Ibidem, § 29.

<sup>131</sup> Întâlnirea cultelor religioase și a societății civile cu Raportorul ONU din 15 mai 2014.



unei practici sănătoase de neimplicare a statului în chestiunile ce vizează activitatea cultelor religioase și de nepermitere a implicării abuzive a actorilor religioși în politicile publice.

Una din cele mai stringente probleme practice în ceea ce privește nediscriminarea persoanelor în baza criteriului religie este predarea religiei în școli și activitățile religioase în incinta școlilor. Teoretic, există două posibilități de a organiza instruirea în domeniul religiei în așa fel încât aceasta să nu atingă drepturile și libertățile copiilor și ale părinților acestora. Prima este de a preda un subiect cvasi-obligatoriu care ar instrui copiii într-un mod imparțial în legătură cu toate tipurile de religie, valorile morale, istoria religiilor. A doua opțiune este instruirea opțională în legătură cu o anumită religie, ceea ce practic constituie educație confesională. Autoritățile Republicii Moldovei au ales instruirea opțională în educația religioasă de tip confesional.<sup>132</sup> La nivel neformal, cultele religioase s-au înțeles între ele pentru a avea un curs comun de religie creștin-ortodoxă și catolică și aparte, un curs de instruire în domeniul confesiunilor creștin-protestante. Totuși, în practică această inițiativă nu este realizată pe deplin. În anul 2013, majoritatea cultelor religioase (inclusiv cele creștin-protestante) s-au plâns de faptul că nu au acces la școli, pe când Biserica Ortodoxă din Moldova predă religia în majoritatea școlilor, desfășoară activități religioase și chiar este susținută și finanțată de autoritățile publice.<sup>133</sup> Aceasta duce la răspândirea în unele școli a fenomenului îndocrinării religioase (creștin-ortodoxe), precum și la acte de intoleranță față de copiii și părinții care aparțin altor culte religioase.<sup>134</sup>

Tratamentul diferențiat nejustificat în baza criteriului religie a fost constatat și de către CPPEDAE, care printr-o decizie din 21 ianuarie 2014, a constatat discriminarea *de facto* a unui cult religios în comparație cu enoriașii de religie ortodoxă din raionul Cantemir.<sup>135</sup> Reprezentanții cultului religios (Cultul Penticostal din Republica Moldova) s-au plâns la CPPEDAE că au fost discriminați dat fiind refuzul autorităților de a autoriza desfășurarea unui plan de activități în comuna Chioselia, raionul Cantemir. Refuzul a fost motivat, *inter alia*, de asigurarea ordinii și siguranței publice, de un număr de cereri din partea enoriașilor de religie ortodoxă, și prin o decizie a Consiliului comunal Chioselia, prin care se interzicea desfășurarea întrunirilor și oficializarea serviciilor religioase pentru toate cultele în locuri publice. CPPEDAE a menționat că autoritățile publice nu au demonstrat existența unui scop legitim pentru refuzul de a autoriza întrunirea Cultului penticostal și a subliniat faptul că implicarea persoanelor unor confesiuni religioase în realizarea libertății de exprimare și de întruniri religioase a persoanelor de alte confesiuni religioase este inadmisibilă.<sup>136</sup> Deși decizia prin care se interzicea cultelor religioase să desfășoare activități publice se referea la toate cultele religioase, CPPEDAE a constatat că, *de facto*, enoriașii Bisericii Ortodoxe desfășurau manifestări și ritualuri religioase în locuri

<sup>132</sup> Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la predarea religiei în instituțiile de învățământ, nr. 596 din 2 iulie 2010.

<sup>133</sup> Studiul dreptului la libertatea gândirii, conștiinței și a religiei în Republica Moldova, ibidem, pag. 26-30.

<sup>134</sup> Constatările preliminare în cadrul *Studiului discriminării în sistemul școlar din Republica Moldova*, elaborat de Centrul de Informare în domeniul Drepturilor Omului, Chișinău, 2013, pag. 8-11.

<sup>135</sup> CPPEDAE, decizia nr. 029/2013, din 21 ianuarie 2014, pornită la plângerea Cultului Penticostal din RM privind discriminarea bazată pe convingeri religioase în realizarea dreptului la libertatea de exprimare și libertatea de întruniri.

<sup>136</sup> La adoptarea refuzului a participat un reprezentant al Bisericii ortodoxe, acesta fiind membru al Consiliului comunal Chioselia.

publice. Prin urmare, decizia respectivă era o justificare a autorităților publice pentru a refuza demersurile cultelor religioase de alt rit decât cel ortodox.

### ***Recomandări:***

- Extinderea protecției oferite de art. 176 Cod Penal asupra tuturor persoanelor de sub jurisdicția Republicii Moldova;
- Excluderea alin. (4) din art. 54 Cod contravențional, pentru a nu crea situații nejustificate în care persoanele ce nu dețin cetățenia Republicii Moldova să fie sancționate pentru desfășurarea activităților religioase în public;
- Revenirea la recomandările Raportorului special pentru religie și convingeri și implementarea lor. În special, urmează a fi simplificată înregistrarea cultelor religioase și a părților componente;
- Excluderea art. 15 alin. (5) din Legea 125, pentru a nu crea un mediu discriminatoriu, în cadrul căruia este favorizată Biserica Ortodoxă din Moldova. Republica Moldova este un stat laic, și trebuie să evite prevederi și practici de favorizare a unui cult religios anume;
- Autoritățile publice urmează să conștientizeze importanța respectării dreptului la religie și conștiință al tuturor persoanelor și să creeze un mediu tolerant, astfel încât persoanele de toate confesiunile să-și poată practica religia fără impedimente;
- Cursul opțional "Religia" urmează a fi a fi înlocuit cu un curs neconfesional dedicat istoriei religiilor, predat de persoane competente, cu reputație de respectare a drepturilor omului. În caz contrar, în vederea implementării efective a art. 35 alin. (8) din Constituție, orice curs confesional de religie urmează a fi exclus.

## **3.5 Dizabilitate**

Criteriul „dizabilitate” se referă la starea de sănătate a persoanei. Potrivit Legii nr. 60/2012, dizabilitatea este un „termen generic pentru afectări/deficiențe, limitări de activitate și restricții de participare, care denotă aspectele negative ale interacțiunii dintre individ (care are o problemă de sănătate) și factorii contextuali în care se regăsește (factorii de mediu și cei personali)”, iar persoana cu dizabilități este „persoana cu deficiențe fizice, mintale, intelectuale sau senzoriale, deficiențe care, în interacțiune cu diverse bariere/obstacole, pot îngreuna participarea ei deplină și eficientă la viața societății în condiții de egalitate cu celelalte persoane”.<sup>137</sup> Definirea dizabilității în contextul național a fost realizată și prin prisma Convenției ONU privind Drepturile Persoanelor cu Dizabilități la care Moldova este parte și care propune o abordare socio-medicală a dizabilității.

CEDO nu prevede expres dizabilitatea ca unul dintre criteriile protejate, dar a examinat în mod repetat dizabilitatea prin prisma sintagmei „orice alt criteriu similar”. În cauza *Glor c. Elveției*,<sup>138</sup> CtEDO a stabilit că reclamantul care era diabetic putea fi considerat ca persoană

<sup>137</sup> Art. 2 al Legii nr. 60 din 30 martie 2012 privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități.

<sup>138</sup> CtEDO, *Glor c. Elveției*, 30 aprilie 2009.



cu dizabilități și că obligarea acestuia la plata unei taxe pentru a compensa neîndeplinirea serviciului militar, în condițiile în care era inapt pentru a activa în cadrul armatei, constituie un tratament discriminatoriu.<sup>139</sup>

CEJ, la rândul său, și-a revizuit opinia și în ceea ce privește definirea dizabilității ca criteriu protejat pentru egalitatea de tratament, evoluția fiind una treptată de la o abordare în principal medicală a dizabilității la o abordare socio-medicală, reflectând standardul stabilit de Convenția ONU pentru Drepturile Persoanelor cu Dizabilități. În 2006, în cauza *Sonia Chacon Navas v. Eures Colectividades SA*<sup>140</sup>, CEJ a făcut distincția dintre conceptul „dizabilitate” și cel de „boală” și a subliniat că conceptul de „dizabilitate” trebuie înțeles ca fiind „o limitare care rezultă din deficiențe fizice, mentale sau psihologice și care împiedică participarea persoanei în viața profesională”. În 2013, CJUE trece la o abordare socio-medicală a dizabilității arătând că noțiunea „dizabilitate”, în sensul Directivei 2000/78, trebuie înțeleasă ca referindu-se la o limitare care rezultă în special din afecțiuni fizice, mentale sau psihice pe termen lung, a căror interacțiune cu diferite bariere poate împiedica participarea deplină și efectivă a persoanei în cauză la viața profesională în condiții de egalitate cu ceilalți lucrători.<sup>141</sup> În 2014 deja, în cauza *Kaltoft*<sup>142</sup> CJUE analizează principiul general al nediscriminării pe motive de dizabilitate în contextul unei concedieri care din perspectiva lucrătorului se datora obezității sale. Cum instanța națională solicitase, prin cererea de decizie preliminară, CJUE să se pronunțe în legătură cu posibilitatea de a aplica prevederile acquis-ului comunitar referitoare la interzicerea discriminării pe criteriul de dizabilitate și în cazul discriminării pe motive de obezitate săvârșită în relațiile de muncă, Curtea de la Luxemburg a arătat că deși „obezitatea ca atare nu poate fi considerată un motiv care să se adauge celor în temeiul cărora Directiva 2000/78 interzice orice discriminare,” totuși, „noțiunea „dizabilitate” menționată trebuie interpretată ca referindu-se nu numai la imposibilitatea de a desfășura o activitate profesională, ci și la îngreunarea exercitării unei astfel de activități. O altă interpretare ar fi incompatibilă cu obiectivul acestei directive, care vizează în special ca o persoană cu dizabilitate să poată avea acces la un loc de muncă sau să exercite o activitate legată de acesta.” CJUE conchide astfel că „în ipoteza în care, în anumite circumstanțe, starea de obezitate a lucrătorului în cauză determină o limitare, care rezultă în special din afecțiuni fizice, mentale sau psihice, care, în interacțiune cu diferite bariere, poate împiedica participarea deplină și efectivă a acestei persoane la viața profesională în condiții de egalitate cu ceilalți lucrători, și dacă această limitare este de lungă durată, o astfel de stare poate intra în sfera noțiunii „dizabilitate” în sensul Directivei 2000/78.”

Cele mai multe decizii CPPEDAE pronunțate între 2013-2014 în care a constatat discriminarea se referă la criteriul „dizabilitate”.<sup>143</sup>

<sup>139</sup>Pentru o prezentare a cazurilor CtEDO relevante pentru tematica discriminării pe criteriul dizabilității, a se vedea CtEDO, *Factsheets: Mental Health*, disponibil la [http://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Mental\\_health\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Mental_health_ENG.pdf), accesat ultima dată la 15 martie 2015.

<sup>140</sup>CEJ, *Sonia Chacon Navas v. Eures Colectividades SA*, 11 iulie 2006, cauza C-13/05, para 43-46.

<sup>141</sup>CJUE, *HK Danmark*, hotărârea în cauza EU:C:2013:222.

<sup>142</sup>CJUE, cauza FOA, acționând în numele lui Karsten Kaltoft împotriva Kommunernes Landsforening (KL), acționând în numele municipalității din Billund, hotărârea în cauza C-354/13.

<sup>143</sup>Potrivit datelor furnizate de CPPEDAE în aprilie 2015, 18 decizii pronunțate între 2013-2014 se refereau la criteriul de dizabilitate.

În domeniul educației, CPPEDAE a constatat că refuzul Ministerului Educației și al Direcției Generale Educație, Tineret și Sport al Consiliului municipal Chișinău de a acorda dreptul unui copil cu dizabilități care și-a făcut studiile la domiciliu timp de 12 ani să susțină primul examen de bacalaureat la domiciliu, fără asigurarea condițiilor necesare,<sup>144</sup> constituie refuz în acomodarea rezonabilă.<sup>145</sup> Consiliul eșuează însă în a analiza în detaliu responsabilitățile instituționale specifice, rolul fiecărei entități în generarea situației discriminatorii pentru elev și măsurile întreprinse pentru a remedia și preveni încălcarea drepturilor. În alte 2 cazuri, CPPEDAE a constatat refuzul în acomodarea rezonabilă și lipsa de acces la instituția preșcolară prin refuzul de a admite la grădiniță un copil cu diabet zaharat de tip 1<sup>146</sup> și un copil cu autism.<sup>147</sup> În altă cauză, CPPEDAE a constatat discriminarea petiționarei prin neadaptarea curriculumul-ui și a evaluării acesteia potrivit necesităților speciale ale ei, urmate de exmatriculare, precum și hărțuirea petiționarei și lipsa unor acțiuni de prevenire din partea administrației instituției de învățământ pe criteriul de dizabilitate.<sup>148</sup>

În ceea ce ține de câmpul muncii, CPPEDAE a constatat că refuzul Agenției Ocupării Forței de Muncă Chișinău (AOFM Chișinău) de a înscrie la cursuri de formare profesională gratuită de manichiură-pedichiură o persoană cu dizabilitate mintală constituie discriminare.<sup>149</sup> În altă cauză, CPPEDAE a constatat discriminarea prin asociere a petiționarilor care erau mame ale copiilor cu dizabilități severe, pe motiv că perioada de îngrijire a copiilor lor nu era inclusă în stagiul de cotizare.<sup>150</sup> CPPEDAE a notat în acest caz că petiționarele erau tratate mai puțin favorabil decât părinții care și-au instituționalizat copiii cu dizabilități severe și care aveau posibilitatea să se încadreze în câmpul muncii și să obțină stagiul de cotizare.

Cele mai numeroase cauze în care a fost constatată discriminarea pe criteriu de dizabilitate țin de accesul la bunuri și servicii. CPPEDAE a considerat că refuzul unui șofer de microbuz de a deservi o persoană cu dizabilitate constituie discriminare directă.<sup>151</sup> CPPEDAE a constatat discriminarea directă și refuzul în acomodarea rezonabilă în situația când persoanei cu

<sup>144</sup> Petiționarul se deplasa cu scaunul rulant, iar examenul a avut loc la etajul 2 al liceului și petiționarul a fost urcat în brațe de către colegii săi. WC-ul nu era adaptat pentru persoanele cu dizabilități. Petiționarul s-a plâns de dureri în corp de la lipsa de mișcare timp de 3 ore pe durata examenului.

<sup>145</sup> CPPEDAE, decizia nr. 122/14 din 9 septembrie 2014, *B.C. către Ministerul Educației și a Direcției Generale Educație, Tineret și Sport al Consiliului municipal Chișinău*.

<sup>146</sup> CPPEDAE, decizia nr. 005/13 din 25 noiembrie 2013, *F.V. în interesele minorei E. către V. Gavriluc, Directoarea grădiniței nr. 151 și I. Burlac, Directoarea grădiniței nr. 168*.

<sup>147</sup> CPPEDAE, decizia nr. 083/14 din 28 iunie 2014, *M.O. în interesele fiului M.T. către Directoarea grădiniței nr. X, V.M., N.T., director al Direcției Generale de Educație, V.R., Centrul Republican de Asistență Psihopedagogică a Ministerului Educației*.

<sup>148</sup> CPPEDAE, decizia nr. 004/13 din 22 noiembrie 2013, *Ludmila Bobeică și Valentina Ursu către Liceul profesional nr. 1*.

<sup>149</sup> CPPEDAE, decizia nr. 110/14 din 9 septembrie 2014, *V.I. către Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă, Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei și Consiliul Național pentru Determinarea Dizabilității și Capacității de Muncă*. A se vedea descrierea detaliată a cauzei la secțiunea 6.2 privind discriminarea în câmpul muncii.

<sup>150</sup> CPPEDAE, decizia nr. 030/13 din 13 februarie 2014, *A.M., V.M. și N.C. către Direcția Asistență Socială mun. Chișinău și Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei*.

<sup>151</sup> CPPEDAE, decizia nr. 157/14 din 9 decembrie 2014, *M.M. către SRL „Remta-Transport-Privat” și V.L.*

dizabilități i s-a refuzat accesul la un club sportiv.<sup>152</sup> Atunci când unei persoane cu dizabilități i s-a refuzat accesul la un club de noapte, CPPEDAE a constatat că aceasta a fost victima discriminării atât din partea clubului, cât și din partea reprezentanților organelor de drept care nu au intervenit și nu au sancționat patronii clubului potrivit legii.<sup>153</sup> În alte două cauze,<sup>154</sup> CPPEDAE a abordat lipsa de acces la clădiri și construcții pentru persoanele cu dizabilități. În prima cauză<sup>155</sup> care a fost pornită prin autosesizare în urma plângerilor repetate privind lipsa de accesibilitate la clădiri, CPPEDAE a realizat o analiză a legislației în domeniu, cu indicarea autorităților responsabile pentru asigurarea accesibilității clădirilor și construcțiilor, fără a se referi la vreo clădire concretă. CPPEDAE a concluzionat că, deși legislația este suficient de comprehensivă în ceea ce privește accesibilitatea, totuși realizarea în practică a acestor prevederi este defectuoasă. În timp ce adoptarea reglementărilor este pusă în sarcina autorităților centrale, implementarea acestora ține de autoritățile publice locale care eliberează certificatele de urbanism și autorizațiile de construcții. De asemenea, CPPEDAE a notat lipsa de eficiență a controalelor efectuate de Inspecția de Stat în Construcții prin numărul redus de sancțiuni aplicate, dar și ambiguitatea normelor legislative privind tragerea la răspundere pentru nerespectarea regulilor privind accesibilitatea construcțiilor. În următoarea cauză, CPPEDAE a constatat discriminarea la acces în justiție prin lipsa acomodării rezonabile a Judecătorei Centru din municipiul Chișinău și a Curții de Apel Chișinău.<sup>156</sup> În lipsa unor propuneri concrete sau sancțiuni adecvate, constatările și recomandările generale formulate de CPPEDAE se fac și ele vinovate de aceeași lipsă de eficiență constatată de instituție în ceea ce privește mecanismele deja existente. **Este recomandată dezvoltarea unor parteneriate instituționale între CPPEDAE și Inspecția de Stat în Construcții și autoritățile publice locale pentru a asigura verificarea continuă a accesibilității spațiului public și sancționarea celor care eșuează în îndeplinirea acestei obligații.**

### 3.6 Vârsta

Criteriul „vârsta” se referă la tratamentul diferit al persoanelor în baza vârstei acestora și este prevăzut expres de Legea nr. 121 în art. 1. CEDO nu conține în mod expres criteriul „vârsta”, dar acesta este examinat prin prisma sintagmei „orice alt criteriu similar” într-o varietate de

<sup>152</sup> CPPEDAE, decizia nr. 140/14 din 27 octombrie 2014, *F.V. către S.R.L. „OLIMPUS-85”*.

<sup>153</sup> CPPEDAE, decizia nr. 156/14, din 17 octombrie 2014, *C.A. către S.R.L. „ADRILUX – COM” și angajatul acesteia G.V., V.R. și D.N., Inspectoratul de poliție al Sectorului Ciocana și V.S., Brigada de poliție cu destinație specială „Fulger”*.

<sup>154</sup> CPPEDAE, decizia nr. 160/14 din 11 decembrie 2014, *pornită prin autosesizare către Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor, Inspecția de Stat în Construcții și Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare*, și CPPEDAE, decizia nr. 176/14 din 30 decembrie 2014, *V.S. către Judecătoria Centru mun. Chișinău și Curtea de Apel Chișinău*. A se vedea analiza detaliază a acestor 2 cauze la secțiunea 6.4. privind discriminarea în acces la bunuri și servicii (sub-secțiunea 6.4.1.).

<sup>155</sup> CPPEDAE, decizia nr. 160/14 din 11 decembrie 2014, *pornită prin autosesizare către Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor, Inspecția de Stat în Construcții și Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare*.

<sup>156</sup> CPPEDAE, decizia nr. 176/14, din 30 decembrie 2014, *V.S. către Judecătoria Centru mun. Chișinău și Curtea de Apel Chișinău*.

cauze.<sup>157</sup> În practica Curții de la Luxemburg criteriul vârstă este deseori analizat în special din perspectiva politicilor de pensionare ale diferitelor state și a nevoii sociale de a asigura solidaritatea intergenerațională,<sup>158</sup> a stabilirii unor vârste minime sau maxime de pensionare<sup>159</sup> sau a vârstei limită pentru încadrarea în anumite activități profesionale. Inițial, CJEU a discutat interdicția discriminării pe criteriul de vârstă în cauza Mangold<sup>160</sup>, iar caracterul de principiu al acestei interdicții a fost reconfirmat ulterior și în cauza Küçükdeveci.<sup>161</sup>

Cele mai dese situații de discriminare în baza vârstei apar în domeniul muncii în cazurile stabilirii unor limite minime și maxime de accedea la unele profesii. Angajatorul trebuie să justifice stabilirea acelor limite de vârstă reieșind din natura funcției concrete. Curtea Constituțională a examinat mai multe cauze<sup>162</sup> care ridică probleme ce țin de discriminarea în câmpul muncii pe criteriul vârstei care s-au referit, în special, la stabilirea plafonului de vârstă de 65 de ani pentru activitatea notarilor,<sup>163</sup> încetarea raporturilor de serviciu ale funcționarului public la împlinirea vârstei necesare obținerii dreptului la pensie<sup>164</sup> și încetarea contractului individual de muncă încheiat cu cadrele didactice și cu cadrele din organizațiile din sfera științei și inovării la stabilirea pensiei pentru limita de vârstă.<sup>165</sup>

Până la 1 mai 2015, CPPEDAE a constatat discriminarea în domeniul muncii pe criteriul vârstă în câteva cauze care vizau relațiile de muncă. În două decizii, CPPEDAE a constatat că fiind discriminatorii mai multe anunțuri de angajare în câmpul muncii care includeau cerințe care nu erau esențiale pentru postul anunțat, inclusiv cerințe cu privire la vârsta persoanei și alte criterii.<sup>166</sup> În altă decizie, CPPEDAE a constatat că limitarea vârstei în accesul la funcția de asistent personal este discriminatorie.<sup>167</sup> Consiliul a luat în calcul declarațiile părâtului - Direcția Generală Asistență Socială a Consiliului municipal Chișinău, potrivit căruia

<sup>157</sup> CtEDO, *Boumar c. Belgiei*, 29 februarie 1988.

<sup>158</sup> CJEU, cauza C-341/09 *Petersen v Berufungsausschuss für Zahnärzte für den Bezirk Westfalen-Lippe* [2010] ECR I-47.

<sup>159</sup> CJEU, cauza C-447/09 *Prigge v Deutsche Lufthansa AG*, Judgment of the Court (Grand Chamber), 13 septembrie 2011. A se vedea și cauza C-388/07 *Age Concern England (Incorporated Trustees of the National Council for Ageing)* [2009] ECR I-1569.

<sup>160</sup> CJEU, cauza C-144/04 *Mangold v Helm* [2005] ECR I-9981.

<sup>161</sup> CJEU, cauza C-555/07 *Küçükdeveci v Swedex GmbH & Co KG* [2010] ECR I-365.

<sup>162</sup> A se vedea descrierea detaliată a acestor hotărâri în secțiunea 3.2 a studiului.

<sup>163</sup> CConst, hotărârea nr. 30 din 23 decembrie 2010 pentru controlul constituționalității art.16 alin. (1) lit. g) din Legea nr.1453-XV din 8 noiembrie 2002 "Cu privire la notariat", cu modificările și completările ulterioare.

<sup>164</sup> CConst, hotărârea nr. 6 din 22 martie 2013 privind excepția de neconstituționalitate a art.62 alin.(1) lit. d) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr.158-XVI din 4 iulie 2008.

<sup>165</sup> CConst, hotărârea nr. 5 din 25 aprilie 2013 pentru controlul constituționalității art. 301 alin. (1) lit. c) din Codul Muncii.

<sup>166</sup> CPPEDAE, decizia nr. 050/14 din 22 februarie 2014, *Rodion Gavriloi către SRL „Legis-Com” și pagina web www.jobinfo.md* și CPPEDAE, decizia nr. 041/13 din 24 februarie 2014, *pornită prin autosesizare către paginile web www.999.md, www.jobinfo.md, www.joblist.md, www.rabota.md, www.alljobs.md, www.moldovajobs.md, www.munka.md, www.birjatruda.md, www.makler.md și către SRL „Carolina Bulat”, SRL „Bulat-Grup”, SRL „Castomagic”, ICS „Leogrand” SRL, SRL „Rejans-Prim”, SRL „Brights Land”.*

<sup>167</sup> CPPEDAE, decizia nr. 030/13 din 13 februarie 2014, *A.M., V.M. și N.C. către Direcția Asistență Socială mun. Chișinău și Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei*.

vârsta de pensionare nu este un impediment pentru o persoană care prestează servicii de asistent personal, cu condiția ca persoana să poată îndeplini toate sarcinile cerute de funcție. CPPEDAE a decis că vârsta de pensionare nu este o cerință profesională esențială în această cauză, ci mai degrabă capacitatea fizică și starea sănătății persoanei, cerință care este stipulată separat în condițiile de angajare. În consecință, CPPEDAE a decis că includerea acestei condiții în hotărârea Guvernului nr. 314 din 23 mai 2012 privind aprobarea Regulamentului-cadru pentru serviciul social „Asistență personală” duce la discriminare pe criteriu de vârstă. CPPEDAE a indicat MMPSF să propună modificări la Hotărârea Guvernului nr. 314 din 23 mai 2012 privind excluderea de la p. 13 (2) a condiției „nu a atins vârsta standard de pensionare conform prevederilor legislației în vigoare”. La 16 iunie 2015, Guvernul a exclus această condiție din lista condițiilor de angajare a asistentului personal.<sup>168</sup>

### 3.7 Sex

Legea cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați<sup>169</sup> la art. 2 definește discriminarea pe criteriul de sex ca „orice deosebire, excepție, limitare ori preferință având drept scop ori consecință limitarea sau intimidarea recunoașterii, exercitării și implementării pe bază de egalitate între femei și bărbați a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului”.

În cazurile decise de CPPEDAE, cel mai des situațiile de discriminare pe criteriul sex implică tratamentul nejustificat diferențiat al femeilor în comparație cu bărbații prin excluderea accesului la anumite funcții în bază de gen sau stabilirea regimurilor diferențiate pentru obținerea unor beneficii sau garanții sociale. Conform jurisprudenței CtEDO, pentru ca un tratament diferențiat pe criteriul sex să fie acceptat, ar trebui să existe motive foarte solide care să-l justifice în mod obiectiv și rezonabil.<sup>170</sup> În legislația Uniunii Europene în domeniul relațiilor de muncă, justificarea este acceptată în situațiile în care sexul constituie o cerință profesională esențială și determinantă (de exemplu, rezervarea locurilor pentru gardieni bărbați într-un centru de detenție pentru bărbați<sup>171</sup>).

CPPEDAE a constatat discriminarea în mai multe cauze examinate pe criteriul sex/gen în domeniul muncii. Spre exemplu, în deciziile nr. 050/14<sup>172</sup> și 041/13,<sup>173</sup> CPPEDAE a constatat ca fiind discriminatorii mai multe anunțuri de angajare în câmpul muncii care includeau cerințe care nu sunt esențiale pentru postul anunțat, inclusiv cerințe cu privire la genul persoanei. În altă decizie, CPPEDAE a constatat discriminarea pe criteriul de gen și

<sup>168</sup> Hotărârea de Guvern nr. 374 din 16 iunie 2015, p. 1, alin. 1).

<sup>169</sup> Legea nr. 5 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați din 9 februarie 2006 (în continuare Legea nr. 5).

<sup>170</sup> CEDO, *Abdluaziz, Cabales și Balkandi c. Regatului Unit*, 28 mai 1985, para. 78.

<sup>171</sup> CEJ, *Comisia c. Franței*, nr. 318/86.

<sup>172</sup> CPPEDAE, decizia nr. 050/14 din 22 februarie 2014, *Rodion Gavriloi către SRL „Legis-Com” și pagina web www.jobinfo.md*.

<sup>173</sup> CPPEDAE, decizia nr. 041/13 din 24 februarie 2014, *pornită prin autosesizare către paginile web www.999.md, www.jobinfo.md, www.joblist.md, www.rabota.md, www.alljobs.md, www.moldovajobs.md, www.munka.md, www.birjatruda.md, www.makler.md și către SRL „Carolina Bulat”, SRL „Bulat-Grup”, SRL „Castomagic”, ICS „Leogrand” SRL, SRL „Rejans-Prim”, SRL „Brights Land”*.

maternitate prin refuzul Direcției Generale Asistență Socială de a acorda unei angajate care revenise din concediul de maternitate un regim de muncă special potrivit graficului solicitat de aceasta în temeiul art. 97 alin. (1) al Codului muncii care oferă dreptul la un regim redus de muncă părinților cu copii mai mici de 14 ani.<sup>174</sup> În decizia nr. 074/14, care este una discutabilă din punctul de vedere al argumentării probelor care au stat la baza constatării, CPPEDAE a constatat discriminarea pe criteriul sex din cauza lipsei practicilor interne de promovare în funcții și de admitere la cursurile de calificare profesională.<sup>175</sup> În decizia nr. 105/14 din 19 iunie 2014, CPPEDAE a constatat că concedierea petiționarei care era însărcinată constituia discriminare pe criteriul de maternitate și sex.<sup>176</sup> În această cauză, CPPEDAE a eșuat în a stabili că în cazurile privind discriminarea femeilor însărcinate nu este nevoie să fie stabilit comparatorul, așa cum se statuează în jurisprudența CJUE.<sup>177</sup> CPPEDAE a constatat comiterea contravenției prevăzute de art. 54<sup>2</sup> alin. (1) lit. b) de către persoana juridică „Air Moldova”. La data de 31 ianuarie 2015, Judecătoria Buiucani a recunoscut ca fiind culpabilă și a sancționat „Air Moldova” cu o amendă de 450 u.c., ceea ce constituie MDL 9,000. La 5 martie 2015, Curtea de Apel Chișinău a remis cauza spre rejudecare, iar la 18 iunie 2015 Judecătoria Buiucani a constatat comiterea contravenției, fără aplicarea amenzii. Hotărârea a fost menținută prin decizia irevocabilă a Curții de Apel Chisinau din 13 august 2015.<sup>178</sup>

În altă cauză, CPPEDAE a constatat discriminarea pe criteriul de sex a femeilor-soții ale angajaților sistemului penitenciar în ceea ce privește accesul la indemnizațiile de maternitate.<sup>179</sup> CPPEDAE a respins argumentele pârâtului precum că angajații sistemului penitenciar nu plătesc contribuții de asigurare socială și, prin urmare, nu pot beneficia de

<sup>174</sup>CPPEDAE, decizia nr. 056/14 din 15 mai 2014, *T.B. către Valeriu Negru, șef interimar al Direcției Generale Asistență Socială a Consiliului municipal Chișinău*.

<sup>175</sup>CPPEDAE, decizia nr. 074/14 din 12 iunie 2014. Decizia se referă la plângerea unei angajate a S.A. „Apă Canal Chișinău”, care a pretins că a fost discriminată în câmpul muncii prin mai multe acțiuni. Decizia CPPEDAE în acest caz este discutabilă din punct de vedere al constatării faptului discriminării, deoarece petiționara a eșuat să explice faptul că tratamentul diferențiat de care se plângea se datora apartenenței sale la un criteriu protejat, acesta fiind un element obligatoriu care urmează a fi indicat și susținut de petiționar. Însuși CPPEDAE menționează acest lucru în p. 6.3. al deciziei. Totuși, CPPEDAE a constatat discriminarea doar pentru faptul că „din dezbaterile părților și din probele anexate la dosar, a identificat absența unor proceduri reglementate prin norme interne ce ar stabili modalitatea de avansare în funcții a angajaților și de asigurare a accesului la instruire continuă, pentru garantarea transparenței în luarea de decizii și șanse egale pentru toți eventualii candidați la concursurile pentru funcții vacante.” Este excesivă concluzia că simpla absență a unui regulament intern cu norme de încurajare a egalității ar constitui discriminare în lipsa altor probe care să dovedească practicile interne ale respectivei persoane juridice. CPPEDAE ar fi putut face recomandări administrației S.A. „Apă Canal Chișinău” să elaboreze norme pentru promovările interne și alte aspecte menționate în decizie, dar nicidecum să constate discriminarea doar pentru lipsa acestora, fără o plângere motivată, care ar conține toate elementele obligatorii.

<sup>176</sup>CPPEDAE, decizia nr. 105/14 din 19 iunie 2014, *S.T. și A.E. către ÎSCA „Air Moldova”*.

<sup>177</sup>În cauza *Webb v EMO Air Cargo (UK) Ltd (No 2) (1994) C-32/93*, CJUE a constatat că situația unei femei însărcinate nu poate fi comparată cu cea a unui bărbat care este bolnav, deoarece graviditatea nu este comparabilă cu niciuna dintre stările patologice și încă mai puțin cu incapacitatea de muncă din cauze nemedicale, hotărâre disponibilă la <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61993CJ0032>.

<sup>178</sup>Informație oferită de CPPEDAE la 18 august 2015.

<sup>179</sup>CPPEDAE, decizia nr. 203/14 din 13 februarie 2015, *M.M. către Departamentul Instituțiilor Penitenciare*.



indemnizații sociale. CPPEDAE a argumentat greșit în opinia autorilor analizei că, în această situație, un bărbat nu va putea pretinde o indemnizație de maternitate și că, prin urmare, nu era nevoie de demonstrarea comparatorului. Această decizie contravine unei decizii anterioare a CPPEDAE<sup>180</sup> în care a fost constatată discriminarea prin asociere pe criteriul de statut special asimilat celui militar a soțiilor militarilor în a căror întreținere se află în comparație cu femeile aflate la întreținerea soților care nu sunt militari. În acea cauză, CPPEDAE a respins justificarea MMPSF cu privire la faptul că militarii nu beneficiază de prestații de asigurări sociale din motiv că nu achită fondul asigurărilor sociale, comparând situația militarilor cu colaboratorii de poliție, care începând cu luna martie 2014 primesc astfel de indemnizații, deși nu achită fondul social.

Făcând referire la jurisprudența CtEDO,<sup>181</sup> CPPEDAE a decis în mod salutar că inacțiunile organelor de drept de pornire a urmăririi penale împotriva agresorului și protejare a victimei într-un caz de violență în familie constituie discriminare pe criteriu de gen.<sup>182</sup> CPPEDAE a informat Procuratura Generală și MAI pentru a decide privind aplicarea sancțiunilor disciplinare. Până la redactarea prezentei analize, CPPEDAE nu a fost informat despre vreo acțiune luată în acest sens.<sup>183</sup>

În trei cauze, CPPEDAE a constat discriminare de gen la stabilirea graficului de întrevederi între copii și părinți, în două dintre acestea petiționarele fiind femei,<sup>184</sup> într-un caz petiționarul fiind bărbat.<sup>185</sup> Totuși, chiar dacă a existat un tratament diferit al părinților, din motivarea CPPEDAE nu rezultă cu certitudine că stabilirea neechitabilă a graficului de întrevederi între copii și părinți a fost determinată anume de sexul părinților și nu de alte alte considerații luate în calcul de autorități sau de abuzuri, altele decât tratamentul discriminatoriu. Aceeași concluzie este valabilă și pentru un caz care ține de stabilirea domiciliului copilului minor, în care CPPEDAE a decis că stabilirea domiciliului copilului minor împreună cu mama a dus la discriminarea tatălui, fără a motiva suficient că tratamentul considerat ca fiind discriminatoriu se datora anume criteriului de gen.<sup>186</sup>

### ***Identitatea de gen***

Un aspect specific în ceea ce privește aplicarea criteriul sex din Legea nr. 121 constă în protecția în fața discriminării a unui grup de persoane care ridică anumite chestiuni

<sup>180</sup> CPPEDAE, decizia nr. 071/2014 din 26 mai 2014, pornită prin autosesizare, conexată cu cauza nr. 082/14, A.O. „MAMI” către Ministerul Muncii Protecției Sociale și Familiei și Ministerul Apărării.

<sup>181</sup> CtEDO, *E.S. și Alții c. Slovaciei*, 15 septembrie 2009; *Eremia și Alții c. Moldovei*, 28 mai 2013; *Mudric c. Moldovei*, 16 iulie 2013; *B. c. Moldovei*, 16 iulie 2013; *N. A. c. Moldovei*, 24 septembrie 2013; *T.M. și C.M. c. Moldovei*, 28 ianuarie 2014.

<sup>182</sup> CPPEDAE, decizia nr. 098/14 din 30 octombrie 2014, *A.T. către Inspectoratul de Poliție Călărași și procurorul S.M.*

<sup>183</sup> Informație furnizată de CPPEDAE la 21 mai 2015.

<sup>184</sup> CPPEDAE, decizia nr. 028/13 din 21 ianuarie 2014, *N.B. către Direcția municipală pentru protecția drepturilor copilului*; decizia nr. 034/13 din 13 februarie 2014, *I.T. către Inspectoratul de Poliție Botanică și către Direcția municipală pentru protecția drepturilor copilului*.

<sup>185</sup> CPPEDAE, decizia nr. 213/15 din 28 aprilie 2015, *D.I. către Direcția asistență socială și protecția familiei mun. Bălți*.

<sup>186</sup> CPPEDAE, decizia nr. 054/14 din 1 mai 2014, *O.M. către Direcția municipală pentru protecția drepturilor copilului*.

particulare privind identitatea de gen. Prin *identitate de gen* se înțelege experiența conștientizată individual și profund psihologică a genului, care poate să corespundă sau nu cu sexul atribuit la naștere și include un simț personal al propriului corp și al altor expresii de gen, cum ar fi: hainele, discursul, gesturile etc.<sup>187</sup>

Astfel, în orice societate există persoane a căror identitate de gen sau expresie de gen diferă de norma genului stabilit la naștere; aceste persoane au fost denumite în literatura de specialitate cu un termen general, „persoane transgen”. În categoria *persoanelor transgen* se includ *persoanele transsexuale*, adică persoanele care intenționează să treacă, trec sau au trecut prin procesul de reatribuire de gen pentru a trăi permanent în genul cu care se definesc (diferit de cel corespunzător sexului cu care s-au născut), *persoanele care se travestesc*, adică persoane care poartă, ocazional sau regulat, haine ce sunt asociate în mod tradițional cu celălalt gen, *persoanele intersex*, adică persoane care au trăsături genetice, fizice și psihice care nu sunt nici exclusiv masculine, nici exclusiv feminine, care sunt tipice pentru ambele genuri în același timp sau nu sunt clar definite pentru niciunul, *androginii*, adică persoane care nu au identități bazate pe polarizarea genurilor sau care nu se identifică drept bărbat sau femeie sau *persoane care au gen variabil*.<sup>188</sup>

Persoanele transgen au primit o anumită recunoaștere și în Republica Moldova unde în 2012, Plenul Curții Supreme de Justiție a emis o recomandare de uniformizare a practicii judecătorești privind procedura de examinare a cererilor ce țin de rectificarea actelor stării civile ca urmare a schimbării sexului.<sup>189</sup> În recomandare se arată că în măsura în care solicitantul poate prezenta la dosar concluzii ale specialiștilor în domeniu privind schimbarea sexului, atunci instanța de judecată poate admite cererea privind modificarea, rectificarea actului de stare civilă corespunzător schimbării sexului. Refuzul organului de stare civilă de a modifica actele stării civile poate fi contestat în instanțele de judecată în procedura contenciosului administrativ.<sup>190</sup>

<sup>187</sup> ACCEPT, ECPI, *Persoane trans în România Recunoașterea juridică a identității de gen*, p.47, disponibil la <http://www.ecpi.ro/TEST/wp-content/uploads/2014/02/Recunoasterea-juridica-a-identitatii-de-gen-a-persoanelor-trans-in-Romania-page-by-page.pdf>. A se vedea, de asemenea, The World Professional Association for Transgender Health, *Standarde de Îngrijire pentru sănătatea persoanelor transsexuale, transgen și neconforme cu normele de gen tradiționale*, traducere în română realizată de Asociația ACCEPT, disponibilă la <http://transgen.ro/pdf/brosuraTrans.pdf>. Principiile Yogyakarta cu privire la aplicarea dreptului internațional al drepturilor omului cu privire la orientarea sexuală și identitatea de gen, adoptate de un grup de experți independenți în dreptul internațional al drepturilor omului, martie 2007, definesc identitatea de gen ca și „experiența profundă internă și individuală a fiecărei persoane cu privire la genul său, care poate sau nu corespunde cu sexul stabilit la naștere, inclusiv simțirea corpului (care ar putea include dacă este aleasă în mod liber, modificarea aparenței sau funcției corporale, prin mijloace medicale, chirurgicale sau alte metode) și alte expresii ale genului, inclusiv îmbrăcăminte, modul de a vorbi și manierismele”.

<sup>188</sup> ACCEPT, ECPI, *Persoane trans în România Recunoașterea juridică a identității de gen*, p.49, disponibil la <http://www.ecpi.ro/TEST/wp-content/uploads/2014/02/Recunoasterea-juridica-a-identitatii-de-gen-a-persoanelor-trans-in-Romania-page-by-page.pdf>. A se vedea de asemenea, The World Professional Association for Transgender Health, *Standarde de Îngrijire pentru sănătatea persoanelor transsexuale, transgen și neconforme cu normele de gen tradiționale*, traducere în română realizată de Asociația ACCEPT, disponibilă la <http://transgen.ro/pdf/brosuraTrans.pdf>.

<sup>189</sup> CSJ, Recomandarea nr. 16 din 1 noiembrie 2012 privind procedura de examinare a cererilor ce țin de rectificarea actelor stării civile ca urmare a schimbării sexului, disponibilă la [http://jurisprudenta.csj.md/search\\_rec\\_csj.php?id=33](http://jurisprudenta.csj.md/search_rec_csj.php?id=33), accesată ultima dată la 15 martie 2015

<sup>190</sup> *Idem*, pag. 3.



Curtea Europeană de Justiție a interpretat Directivele în domeniul discriminării pe criteriul sex ca aplicându-se și cazurilor care rezultă din reatribuirea de gen, adică acele cazuri care priveau persoane transgen, în particular persoane transsexuale.<sup>191</sup> În cauza *P. c. S și Cornwall County Council*, Curtea a statuat că discriminarea pe criteriul sex nu se limitează doar la discriminarea bazată pe faptul că persoana este de un sex sau altul, ci trebuie să fie înțeleasă ca acoperind și situațiile rezultate din reatribuirea de gen a unei persoane, „situație în care discriminarea este bazată, chiar dacă nu exclusiv, pe sexul persoanei respective”.<sup>192</sup> Curtea explică faptul că atunci când o persoană este concediată pe motiv că intenționează să realizeze unele intervenții de reatribuire de gen, aceasta este tratată defavorabil în comparație cu persoanele care aparțin sexului de care persoana aparținea înainte de a se supune reatribuirii de gen.<sup>193</sup> În afară de situația concedierii, Curtea Europeană de Justiție s-a pronunțat asupra aplicabilității legislației antidiscriminare pe criteriul sex în cazul persoanelor transexuale în cauze din domeniul egalității în ceea ce privește calificarea pentru pensia de soț supraviețuitor<sup>194</sup> sau vârsta minimă de pensionare corespunzătoare noului sex<sup>195</sup>.

În plus, CtEDO a decis în cauza *P.V. c. Spaniei* că identitatea de gen este un criteriu de sine stătător care beneficiază de protecția clauzei privind egalitatea și nediscriminarea.<sup>196</sup>

Având în vedere interpretarea dată discriminării pe criteriul identitate de gen de mecanismele internaționale de protecție a drepturilor omului, concluzionăm că și în baza Legii 121 persoanele transgen trebuie să fie protejate împotriva discriminării prin aplicarea criteriului „sex” sau „orice alt criteriu” din art.1 al Legii 121. Până în prezent, CPPEDAE nu a soluționat nicio cauză care să se refere la preținse fapte de discriminare săvârșite împotriva unei persoane transgen.

### **Recomandări:**

- CPPEDAE ar trebui să acorde o mai mare atenție la motivarea deciziilor în general și în special în cazul discriminării pe criteriu de gen la stabilirea graficului de întrevederi între copii și părinți și la stabilirea domiciliului copilului minor;
- CPPEDAE ar trebui să-și unifice practica în ceea ce privește constatarea discriminării în cazurile lipsei de acces la indemnizațiile de maternitate a femeilor soții ale angajaților care nu contribuie la fondul social.

<sup>191</sup> CEJ, *P. c. S și Cornwall County Council*, C-13/94, 1996, para. 19-21.

<sup>192</sup> CEJ, *P. c. S și Cornwall County Council*, C-13/94, 1996, para. 21.

<sup>193</sup> CEJ, *P. c. S și Cornwall County Council*, C-13/94, 1996, paragrafe 19-21.

<sup>194</sup> CEJ, *K.B. c. NHS Pensions Agency*, C-117/01, 2004.

<sup>195</sup> Spre exemplu, în *Richards c. Secretarului de Stat pentru Muncă și Pensii*, CEJ, Cazul C-423/04 [2006] ECR I-3585, 27 aprilie 2006, reclamantul s-a născut bărbat și ulterior și-a schimbat sexul prin operație. În Marea Britanie, la acel moment, vârsta de pensionare pentru femei era de 60 de ani, iar pentru bărbați de 65. Doamna Richards a depus actele pentru pensionare la 60 de ani, însă i-a fost refuzat de autoritățile britanice deoarece legal era recunoscută ca bărbat. CEJ a considerat acest lucru discriminatoriu în baza identității de gen a lui Richards și contrar art. (4) 1 al Directivei Consiliului 79/7/EEC din 19 decembrie 1979 cu privire la implementarea progresivă a principiului tratamentului egal pentru bărbați și femei în domeniul protecției sociale.

<sup>196</sup> CEDO, *P.V. c. Spaniei*, 30 noiembrie 2010.

### 3.8 Orientare sexuală

Criteriul „orientare sexuală” nu este prevăzut în art. 1 al Legii 121, dar este prevăzut în mod expres ca fiind un criteriu protejat împotriva discriminării în relațiile de muncă în art. 7 al Legii. După cum a fost analizat mai sus în secțiunea 3b, deși criteriul orientării sexuale este prevăzut în mod expres doar în contextul relațiilor de muncă, prin aplicarea directă a CEDO și a sintagmei „orice alt criteriu similar”, discriminarea în baza orientării sexuale este interzisă în orice domeniu în Republica Moldova.

Orientarea sexuală se referă la „capacitatea fiecărei persoane de a simți o emoție profundă, afecțiune și atracție sexuală și de a avea relații intime cu persoane de sex diferit, de același sex sau de ambele sexe”.<sup>197</sup> De obicei cazurile de discriminare în baza orientării sexuale implică o persoană care este tratată nefavorabil din cauza că aceasta este sau este percepută ca fiind homosexuală sau bisexuală, dar acest criteriu de asemenea interzice discriminarea în baza heterosexuality.<sup>198</sup>

CPPEDAE a examinat acest criteriu în mai multe domenii. Spre exemplu, în decizia nr. 028/13 din 31 decembrie 2013 Consiliul a constatat reducerea graficului de întrevederi cu copilul din cauza presupusei orientări homosexuale ca fiind instigare la discriminare în baza criteriilor gen și orientare sexuală. În mod corect, Consiliul a aplicat direct CEDO, menționând că orientarea sexuală este un criteriu protejat de art. 14 al CEDO conform jurisprudenței CtEDO.<sup>199</sup> Consiliul a recomandat Direcției Municipale pentru Protecția Drepturilor Copilului (DMPDC) să-și abroge decizia prin care a fost redus graficul de întrevederi ale mamei cu copilul, victima discriminării vizată în decizie, și să asigure șanse egale mamei de a participa la creșterea și educația copilului său minor, având întrevederi cu copilul în egală măsură cu tatăl. Decizia CPPEDAE a fost contestată în instanța de judecată de DMPDC. Judecătoria Buiucani, prin hotărârea din 20 noiembrie 2014 (dosar Nr. 3-416/14), a respins cererea de chemare în judecată depusă de DMPDC, menținând astfel decizia CPPEDAE. DMPDC a atacat în apel hotărârea primei instanțe. Curtea de Apel Chișinău, prin decizia din 5 martie 2015 (dosar Nr. 3a-22/15) a respins apelul, menținând hotărârea primei instanțe. Instanțele nu au pus în discuție aplicarea sau neaplicarea protecției pentru criteriul orientare sexuală, ceea ce denotă o aplicare corectă a criteriului orientare sexuală și de către instanțele de judecată.

În decizia nr. 035/14 din 21 ianuarie 2014, Consiliul a constatat discriminarea continuă în formă gravă pe criteriul religiei, orientării homosexuale și al naționalității în accesul la servicii de web design. Consiliul a recomandat reclamatului să-și modifice anunțul de pe pagina sa de internet whitespace.md, astfel încât acesta să corespundă celor expuse de Consiliu în decizie.<sup>200</sup> În decizia nr. 158/14 din 11 decembrie 2014, Consiliul a constatat

<sup>197</sup>Principiile Yogyakarta cu privire la aplicarea dreptului internațional al drepturilor omului cu privire la orientarea sexuală și identitatea de gen, adoptate de un grup de experți independenți în dreptul internațional al drepturilor omului, martie 2007.

<sup>198</sup>Manual de drept european privind nediscriminarea, Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene și Consiliul Europei, 2010, p. 97.

<sup>199</sup>CPPEDAE, decizia nr.028/13, din 31 decembrie 2013, punctul 6.7.

<sup>200</sup>CPPEDAE, decizia nr.035/14 din 21 ianuarie 2014.

instigare la discriminare, hărțuire și victimizare pe criteriul orientării sexuale în privința liderului grupului „Оккупай-Педофилияй Молдова”/„Scutul Social,” Stas Ghibadulin. Consiliul a expediat o copie a deciziei Procuraturii Generale pentru luarea măsurilor prevăzute de Codul Penal cu privire la constatările din decizie.<sup>201</sup>

Instanțele de judecată de asemenea aplică criteriul orientării sexuale ca unul protejat în orice domeniu, ceea ce este conform jurisprudenței CtEDO. Spre exemplu, prin hotărârea judecătorească Botanica din mun. Chișinău din 17 mai 2013, dosar nr. 2-1218/13, a fost constatată victimizarea și hărțuirea victimei pe motivul orientării sexuale. Instanța a interzis pârâtului continuarea hărțuirii și a încasat taxa de stat din contul lui. Într-o altă cauză, CSJ a menținut hotărârea primei instanțe, judecătoria Rîșcani din mun. Chișinău și decizia Curții de Apel Chișinău în cauza ce viza discursul de ură împotriva persoanelor de orientare homosexuală. În prima instanță „a fost recunoscut faptul întocmirii unei „liste negre” cu persoane publice ce susțin homosexualitatea, afișată pe site-ul <http://marianvitalie.eu> ca fiind discurs ce incită la discriminare față de persoanele cu orientare homosexuală. Vitalie Marian a fost obligat să radieze „lista neagră” de pe paginile site-ului său și să se abțină de la republicarea, modificarea și redenumirea ei sub orice formă. De asemenea, Vitalie Marian a fost obligat să aducă prin intermediul site-ului său scuze publice reclamanților, pentru întocmirea listei negre cu persoane publice care susțin activitatea organizației LGBT. De la Vitalie Marian a fost încasat în beneficiul Asociației Obștești Centrul de Informații „GENDERDOC-M” și al Angelei Frolov taxa de stat în mărime de 300 lei. De la Vitalie Marian au fost încasate în beneficiul Asociației Obștești Centrul de Informații „GENDERDOC-M” cheltuielile de asistență juridică în mărime de 2000 lei. În rest, acțiunea a fost respinsă.”<sup>202</sup>

În concluzie, practica CPPEDAE și a instanțelor de judecată de a aplica direct jurisprudența CtEDO și de a examina plângerile cu privire la discriminare pe criteriul orientării sexuale în orice domeniu, nu doar muncă, este una corectă și trebuie continuată.

### 3.9 Opinie

În practica internațională, criteriul discriminării pe baza opiniei este, de regulă, atașat de criteriul „opinie politice”. Spre exemplu, potrivit art. 14 din CEDO este interzisă discriminarea pentru „opinii politice și alte opinii”. Aceeași formulare se regăsește în PIDCP (art. 2 și 26). Aceasta se datorează faptului că discriminarea în baza opiniei are loc, deseori, atunci când opinia exprimă o doctrină sau viziune politică. De asemenea, uneori este greu de distins dacă opinia este una politică sau de altă natură. În Legea 121, legiuitorul a reglementat interzicerea discriminării în baza a două criterii diferite, „opinie” și „apartenență politică”. Explicarea acestei distincții poate fi văzută la analiza criteriului „apartenență politică” în secțiunea 3.10.

În cazurile analizate de CPPEDAE, discriminarea în baza opiniei are loc, de cele mai multe ori, în cadrul relațiilor de muncă a militarilor și a funcționarilor publici. Această formă de discriminare este aplicabilă tuturor aspectelor de muncă, precum sunt angajarea,

<sup>201</sup> CPPEDAE, decizia nr.158/14 din 11 decembrie 2014.

<sup>202</sup> CSJ, decizia din 19 martie 2014, dosar nr. 2ra – 731/14.

transferul la o altă unitate, salarizarea, transferul la un alt proiect, disciplina sau eliberarea din funcție.<sup>203</sup> Spre exemplu, într-o cauză examinată de CPPEDAE, a fost constatat că un polițist a fost discriminat de către superiorii săi pe criteriul opiniei. În mare parte, discriminarea a fost constatată în baza faptului că petiționarul a fost hărțuit după ce acesta și-a exprimat opiniile în mass-media cu privire la acțiunile ilegale ale superiorilor săi.<sup>204</sup> Potrivit art. 2 alin. (2) din Legea nr. 121, hărțuirea trebuie să fie bazată pe unul din criteriile stipulate de lege. Or, în cauza respectivă, nu este clar dacă este aplicabil criteriul opiniei. Tratatamentul nedorit direcționat împotriva petiționarului s-a datorat criticilor acestuia aduse superiorilor săi, prin urmare, unui conflict inter-personal. În mod semnificativ diferit, criteriul "opinie" în domeniul nediscriminării reglementat de legislația națională și tratatele internaționale, presupune anumite idei esențiale cu privire la viața socială sau politică. În acest sens sunt relevante prevederile art. 10 CEDO, care protejează dreptul de a primi și disemina informații și idei de interes public.<sup>205</sup> Prin urmare, deși nu contestăm caracterul ilegal al acțiunilor superiorilor în privința petiționarului, nu este clar cât de relevant este criteriul opiniei aplicat conflictului iscat în cauza respectivă. Petiționarul a eșuat în a demonstra că opiniile referitoare la conflictul cu superiorii săi sunt parte din identitatea sa și deci merită a fi protejate atunci când se află la baza tratamentului discriminatoriu.

Într-o altă cauză, CPPEDAE a constatat discriminarea în accesul la spațiile locative pe criteriul opiniei a persoanelor intern deplasate din stânga Nistrului.<sup>206</sup> Din decizia emisă de CPPEDAE în această cauză, reiese că petiționarul și membrii asociației al cărei președinte este, au fost discriminați în urma acțiunilor de protest în care au cerut să fie anulată decizia Consiliului municipal Chișinău care împiedica privatizarea apartamentelor. Considerăm că în această speță nu a existat o situație discriminatorie, deoarece criteriul a fost invocat în mod greșit. În primul rând, CPPEDAE nu face referință la vreo opinie în baza căreia refugiații au fost discriminați, din ce ar fi constat o astfel de opinie și cum era ea diferită de cea a altor cetățeni astfel încât să devină un element de identificare, obiectiv sau personal pentru petiționari. "Solicitările și demersurile" acestora în cadrul acțiunilor de protest nu pot fi calificate drept "opinii" în sensul art. 1 alin. (1) din Legea nr. 121 de vreme ce aceste acțiuni constituiau activități legale la dispoziția oricărei persoane interesate. În al doilea rând, CPPEDAE nu a făcut referință la niciun act al autorităților publice din care să reiasă o atitudine discriminatorie în baza opiniei petiționarului. În al treilea rând, CPPEDAE nu a reușit să facă vreo legătură causală între evenimentele în cadrul cărora aceștia și-au exprimat "opiniile" și decizia pretins discriminatorie. De fapt, acest lucru ar fi fost imposibil, pentru că

<sup>203</sup> A se vedea Ghidul pentru practicieni, *Nediscriminare în Dreptul Internațional. INTERIGHTS*. Ediția din anul 2011, pag. 207.

<sup>204</sup> CPPEDAE, decizia nr. 001/2013 din 17 octombrie 2013, *Ruslan Saachian către Vladimir Maiduc și Dorin Recean privind discriminarea și hărțuirea la locul de muncă*.

<sup>205</sup> CtEDO, *Busuioc c. Moldovei*, 21 decembrie 2004, § 56.

<sup>206</sup> CPPEDAE, decizia nr. 012/2013 din 30 decembrie 2013, *Anatolie Bâzgu, din numele membrilor asociației obștești "Mișcarea Refugiaților Transnistreni", către Primăria mun. Chișinău privind discriminare pe criteriul opinie în accesul la bunuri și servicii disponibile publicului, și anume, în realizarea dreptului la proprietate asupra spațiului locativ primit în calitatea sa de persoană refugiată, intern deplasată din stânga Nistrului*.

acțiunile de protest desfășurate de refugiați par să fi avut loc după emiterea deciziei pe care ei o consideră discriminatorie. Prin urmare, în absența unui criteriu legitim, petiționarul a eșuat să creeze o aparență de discriminare, iar partea reclamată nu avea obligația să probeze că nu a discriminat.

CtEDO nu a abordat în suficientă măsură discriminarea în baza opiniei. Aceasta se datorează în mare parte faptului că discriminarea în baza acestui criteriu are loc de cele mai dese ori în cadrul relațiilor de muncă, iar CEDO nu protejează dreptul persoanelor la muncă, decât indirect, în unele situații excepționale în baza art. 8 (dreptul la viață privată) și art. 1 Prot. 1 (dreptul la proprietate). O altă explicație ar fi faptul că atunci când CtEDO constată încălcarea art. 10 (dreptul la libertatea de exprimare), aceasta nu mai analizează încălcarea sub aspectul discriminării în baza opiniei.<sup>207</sup> De aici rezultă și obligația autorităților publice să facă distincție între cauzele în care persoanelor le-a fost încălcat dreptul la libertatea de exprimare și cauzele în care persoanele au fost discriminate pe criteriul opiniei.

Lipsa unei jurisprudențe stabilite în domeniul discriminării pe criteriul opiniei permite autorităților naționale o abordare inconsecventă și uneori duce la invocarea nejustificată a criteriului opiniei. În jurisprudența CEDO este clar stabilit că “articolul 14 nu protejează împotriva oricărui tratament diferențiat ci doar împotriva acelor care se bazează pe o caracteristică identificabilă, obiectivă sau personală ori pe ”statut”, pe baza cărora o persoană sau un grup de persoane se diferențiază între ele.”<sup>208</sup> Opiniile nu sunt permanente și poartă un caracter subiectiv. Ar putea exista situații în care persoanele vor pretinde că sunt discriminate în baza opiniei, deși este vorba despre un simplu conflict interpersonal. Psihologic, persoanele tind să se simtă discriminate atunci când opinia lor nu se bucură de popularitate. De aici rezultă necesitatea unei interpretări restrictive a opiniei ca și criteriu protejat. Autoritățile publice trebuie să traseze o linie între situațiile în care opiniile persoanelor beneficiază de protecția garantată de legislația pentru combaterea discriminării și cele în care opiniile persoanelor nu mai intră în competența lor.

Autoritățile naționale care aplică materia nediscriminării ar trebui, în primul rând, să fie conștiente de faptul că dreptul la opinie protejat de CEDO, se referă întotdeauna la opinii care au o anumită greutate în societate și nu la orice disensiune interpersonală. În al doilea rând, pentru ca art. 14 CEDO să fie aplicabil, diferențierea discriminatorie în tratament trebuie să fie bazată pe un criteriu sau motivare legată de o caracteristică personală (“statut”) prin care persoanele sau un grup de persoane sunt diferențiate unele de altele.<sup>209</sup> Prin urmare, criteriul opiniei trebuie să definească și să identifice un grup de persoane, care este discriminat în comparație cu un alt grup de persoane tratat mai favorabil. De asemenea, opinia invocată drept criteriu trebuie să poarte un caracter prelungit și să nu se schimbe de la zi la zi. Astfel, criteriul opiniei nu ar trebui interpretat drept un criteriu extensiv, precum poate fi tratată sintagma “și alte criterii similare”. Chiar și această sintagmă ar trebui să fie tratată în contextul unor caracteristici relevante, definitorii ale unor persoane sau grupuri de persoane.

<sup>207</sup> A se vedea Ghidul pentru practicieni, *Nediscriminarea în Dreptul Internațional*, 2011, pag. 209.

<sup>208</sup> CtEDO *Clift c. Regatului Unit*, 13 iulie 2010, § 55.

<sup>209</sup> CtEDO, *Kafkaris c. Ciprului*, 12 februarie 2008, § 160.

Testul propus de CEDO în cauza Clift c. Marii Britanii este acela de reevaluare a scopului general al articolului 14 și anume acela ca "atunci când Statul prevede drepturi care țin de domeniul de aplicare al Convenției, care merg mai departe de garanțiile minime stabilite în Convenție, aceste drepturi suplimentare să fie aplicate în mod echitabil și consecvent tuturor celor care se află sub jurisdicția sa, cu excepția cazului în care există o justificare obiectivă."<sup>210</sup>

În concluzie, pentru a fi luată în considerare drept criteriu de diferențiere într-un caz de discriminare, opinia ar trebui să întrunească cel puțin una din următoarele caracteristici:

- a) să definească și să identifice un grup de persoane sau să poarte un caracter prelungit. Este important ca opiniile care sunt luate în considerare drept criteriu protejat să nu se schimbe de la zi la zi. Criteriile stipulate în lege și actele internaționale, spre exemplu, cele cu privire la rasă, sex sau religie sunt criterii esențiale și protejate din motiv că ori sunt intrinseci unui grup de persoane și nu pot fi schimbate deloc, ori nu pot fi schimbate fără a atinge în mod esențial personalitatea și/sau viziunile filosofice ale persoanei. Prin aceste criterii persoanele sunt puse în situații de vulnerabilitate față de alte persoane și de aceea ele sunt criterii protejate. Dacă opinia persoanei în baza căreia pretinde că a fost discriminată variază de la o zi la alta, atunci persoana nu poate pretinde în mod justificat discriminarea în baza opiniei;
- b) să fie cunoscută persoanei căreia se impută fapta de discriminare. Pentru ca o persoană să pretindă că a fost discriminată în baza opiniei, aceasta trebuie să demonstreze că persoana care a discriminat a știut despre opinia ei;
- c) să fie premergătoare actului pretins discriminatoriu și să existe o legătură cauzală. Pentru ca o persoană să pretindă că a fost discriminată în baza opiniei sale, aceasta trebuie să demonstreze că la baza actului discriminatoriu a stat anume opinia ei. Pentru aceasta, este necesar, în primul rând, ca persoana să-și fi făcut publică opinia înainte de actul pretins discriminatoriu (de ex: înainte de emiterea unui act administrativ etc.). În al doilea rând, trebuie demonstrată legătura cauzală între opinia persoanei și actul pretins discriminatoriu. Simplul refuz sau restrângerea unor drepturi persoanei după ce aceasta și-a exprimat o anumită opinie, nu constituie automat o discriminare în baza opiniei. Numai dacă pretinsul făptuitor al discriminării eșuează în a justifica tratamentul diferențiat, se poate concluziona că într-adevăr opinia a stat la baza faptei de discriminare.

### **Recomandări:**

- Autoritățile statului ar trebui să interpreteze în mod restrâns criteriul "opinie", astfel ca să nu fie stabilite ca situații discriminatorii cazuri în care au loc simple ilegalități;
- Atunci când stabilesc "prezumția de discriminare" care duce la răsturnarea sarcinii probațiunii pe umerii părții reclamate, autoritățile statului ar trebui să fie atente dacă petiționarii sau reclamanții au indicat existența unui criteriu real, prevăzut de lege sau justificat în mod rezonabil.

<sup>210</sup>CtEDO, *Clift c. Regatului Unit*, 13 iulie 2010, § 60.



### 3.10 Apartenență politică

CEDO interzice discriminarea pe criteriul opiniei politice (art. 14). Potrivit Legii 121, nicio persoană nu poate fi discriminată pe criteriul apartenenței politice. Aparent, sintagma "apartenență politică" din lege a fost preluată din art. 16 alin. (2) din Constituție care reglementează egalitatea în drepturi a cetățenilor Republicii Moldova. În comparație cu tratamentul diferențiat cu privire la "opinia politică" prevăzut de majoritatea tratatelor internaționale,<sup>211</sup> formularea din legislația noastră îngustează spectrul de aplicare a acestui criteriu, deoarece implică o anumită "apartenență" politică, o legătură cu un anumit grup politic. Totuși, având în vedere că Legea 121 reglementează în mod separat interzicerea discriminării pe criteriul opiniei, această discrepanță între prevederile naționale și cele internaționale nu ar trebui să creeze probleme practice, deoarece autoritățile competente au opțiunile de a aplica direct CEDO sau de a aplica criteriul opiniei prevăzut în lege, atunci când persoanele sunt discriminate pe motiv că împărtășesc o anumită viziune politică, însă nu sunt afiliate unui partid politic.

Înregistrarea unui partid politic în Republica Moldova este făcută de Ministerul Justiției, în baza unui set de acte prevăzut de art. 8 alin. (1) din Legea privind partidele politice nr. 294 din 21 decembrie 2007 (în continuare Legea nr. 294).<sup>212</sup> Pentru a deveni sau renunța la calitatea de membru al unui partid politic, cetățeanul Republicii Moldova depune o cerere scrisă (art. 7 alin. (1) și (4) din Legea nr. 294). O persoană nu poate fi simultan membru a două sau mai multe partide politice. Dacă persoana aderă la un alt partid politic, aceasta pierde calitatea de membru al partidului al cărui membru a fost anterior. Potrivit legii, aderarea la un partid politic, precum și pierderea calității de membru al acestuia nu pot servi ca temei pentru acordarea de privilegii sau pentru limitarea drepturilor și îndatoririlor fundamentale. Este important ca autoritatea care înregistrează statutul partidului politic să verifice dacă acesta nu conține premise de discriminare în procesul de dobândire sau pierdere a calității de membru, deoarece statul are obligația pozitivă de a interveni atunci când există situații de discriminare cauzate de actori privați, iar potrivit art. 3 alin. (6) din Legea nr. 294 constituirea și activitatea partidelor politice în baza discriminării pe criterii de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, avere sau origine socială sunt interzise.

Pe lângă acestea, autoritățile statului mai au obligația negativă de a nu discrimina. Spre exemplu, potrivit art. 5 alin. (2) din Legea nr. 294 nu se admite discriminarea partidelor politice la acordarea sprijinului din partea statului. Statul nu trebuie să favorizeze unele

<sup>211</sup> Spre exemplu, Convenția Internațională cu privire la Drepturile Civile și Politice (art. 2 și 26), Convenția Internațională cu privire la Drepturile Economice, Sociale și Culturale (art. 2), Convenția Europeană pentru Drepturile Omului (art. 14) interzic discriminarea pe criteriul "opiniei politice".

<sup>212</sup> Una din cerințele specifice înregistrării partidelor politice este prezentarea actului de constituire însoțit de lista membrilor partidului politic, al căror număr nu poate fi mai mic de patru mii. La momentul constituirii partidului, membrii acestuia trebuie să fie domiciliați în cel puțin jumătate din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul al doilea din Republica Moldova, dar nu mai puțin de 120 de membri din unitățile administrativ-teritoriale menționate. Cererea este examinată în termen de 30 de zile, timp în care MJ va adopta o decizie de înregistrare a partidului, sau în cazul necorespunderii cu cerințele legale, o decizie prin care este refuzată înregistrarea partidului (art. 8 alin. (3) din Legea nr. 294). Refuzul poate fi contestat în instanța de judecată. La data înregistrării statutului, partidul politic devine persoană juridică și este înscris în Registrul partidelor politice. La 5 aprilie 2013, în Moldova erau înregistrate 40 de partide politice.



partide politice și nu trebuie să pună în situații dezavantajoase altele. Cadrul legal adoptat de Parlament, de asemenea, nu trebuie să fie discriminatoriu.

În acest sens, este de interes sporit situația în care prin Legea nr. 192 din 12 iulie 2012 a fost interzisă utilizarea de către partidele politice a simbolurilor regimului comunist totalitar și promovarea ideologiilor totalitare. Această normă a fost declarată neconstituțională prin Hotărârea Curții Constituționale din 4 iunie 2013. Deși autorii sesizării de neconstituționalitate au invocat, printre altele, că prevederile ce interzic simbolurile comuniste încalcă art. 16 din Constituție (egalitatea cetățenilor în fața legii), CConst a examinat sesizarea de neconstituționalitate doar prin prisma libertății de exprimare și a libertății întrunirilor.<sup>213</sup>

Legislația națională protejează persoanele împotriva discriminării pe criteriul apartenenței / opiniei politice. Nu au fost identificate exemple evidente de prevederi legale discriminatorii pe acest criteriu. Totuși, în practică există semne de politizare a unor instituții de către liderii acestora sau de partidele aflate la guvernare. Angajarea sau promovarea în funcții în dependență de apartenența politică ar putea constitui discriminare și, respectiv, ar trebui evitată.

### ***Recomandări:***

- Modificarea listei de criterii protejate în așa fel încât criteriul de apartenență politică să fie reformulat drept criteriul de opinie politică, în vederea lărgirii domeniului de aplicare a acestuia și adaptării textului Legii la cerințele tratatelor internaționale;
- Se recomandă interpretarea criteriului de apartenență politică drept criteriul opiniei politice, în vederea lărgirii domeniului de aplicare a acestuia și armonizării textului legii cu tratatele internaționale și modificarea terminologiei în cazul unor amendamente viitoare;
- Suplinirea funcțiilor publice din cadrul autorităților publice de orice nivel trebuie să fie realizată după principiul meritocrației și nu al privilegiului de numire atribuit partidelor politice sau al apartenenței politice. Astfel va spori capacitatea și expertiza de care acum duc lipsă autoritățile publice și va crește încrederea societății în acestea.

## **3.11 Orice alt criteriu similar**

Sintagma „orice alt criteriu similar” urmează a fi interpretată în lumina jurisprudenței CtEDO. CEDO prevede atât în art. 14, cât și în Protocolul 12 sintagma „orice alt criteriu”. CtEDO a inclus o serie de criterii sub această categorie, unele dintre care fiind deja expres prevăzute de Legea nr. 121, spre exemplu vârsta, dizabilitatea, orientarea sexuală. În afară de acestea, CtEDO a recunoscut drept criterii protejate prin prisma sintagmei „orice alt

<sup>213</sup> CConst, hotărârea din 4 iunie 2013 pentru controlul constituționalității unor prevederi referitoare la interzicerea simbolurilor comuniste și promovarea ideologiilor totalitare, §§ 121 și 122.

criteriu” și următoarele<sup>214</sup>; paternitatea,<sup>215</sup> statutul marital,<sup>216</sup> calitatea de membru într-o organizație,<sup>217</sup> gradul militar,<sup>218</sup> paternitatea copilului născut în afara căsătoriei,<sup>219</sup> locul de reședință.<sup>220</sup>

CtEDO a examinat și starea de sănătate ca unul din criteriile protejate prin prisma sintagmei „orice alt criteriu”. Spre exemplu, în cauza G.N. și alții c. Italiei,<sup>221</sup> CtEDO a stabilit că art. 14, deși nu include starea de sănătate, prin analogie cu protecția dizabilității, protejează și împotriva discriminării în baza maladiilor genetice. CtEDO a ajuns la această concluzie inclusiv prin referirea la Carta pentru Drepturile Fundamentale a Uniunii Europene, care interzice în art. 21 și discriminarea în bază de caracteristici genetice sau dizabilitate. Din practica CtEDO și CJUE de până acum reiese o concluzie clară, și anume faptul că nu orice stare de sănătate poate fi invocată pentru a stabili discriminarea pe criteriul sănătate, ci că este nevoie de o condiție medicală prealabilă, de un diagnostic medical cu privire la reclamant și tratamentul diferențiat trebuie să fie aplicat anume din cauza stării de sănătate indicate în diagnostic.

Din practica CtEDO reies următoarele două constatări importante cu privire la calificarea unei situații de discriminare în baza conceptului larg „orice alt criteriu”. În primul rând, nu orice situație poate fi încadrată ca fiind protejată de această sintagmă, deoarece s-ar dilua însuși conceptul de discriminare, ajungându-se ca orice situație de eventual abuz să fie sancționabilă ca discriminare. În al doilea rând, caracteristicile care sunt subsumate conceptului de „orice alt criteriu” urmează a fi interpretate în lumina caracterului definitoriu și al importanței acestora pentru identitatea persoanei, adică nu poate fi inclusă o aparență sau o trăsătură temporară, superficială ca fiind un criteriu protejat.

Art. 16 al Constituției mai prevede două criterii nemenționate explicit de Legea 121, și anume „avere” și „origine socială”. Aceste două criterii nu sunt incluse în lista propusă de CEDO, dar unele hotărâri au vizat aceste criterii.<sup>222</sup> Interpretarea acestor criterii de asemenea poate fi realizată de autoritățile naționale având ca bază Comentariul General 20 al Comitetului ONU pentru Drepturile Economice, Sociale și Culturale. Și anume, acesta prevede că criteriile „originea socială”, „nașterea” și „proprietatea / averea” sunt strâns legate între ele. Originea socială se referă la statutul social moștenit de persoană. Aceasta poate fi legată de poziția persoanei pe care a primit-o prin nașterea într-o anumită clasă socială sau o anumită comunitate, sau poate fi legată de situația socială a persoanei, spre exemplu sărăcia sau statutul de persoană fără adăpost. Criteriul proprietății / averii poate fi legat de relația

<sup>214</sup>Lista ce urmează este preluată din Manualul de drept european privind nediscriminarea, Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene și Consiliul Europei, 2010, p. 118.

<sup>215</sup>CtEDO, *Weller c. Ungariei*, 31 martie 2009.

<sup>216</sup>CtEDO, *Petrov c. Bulgariei*, 22 mai 2008.

<sup>217</sup>CtEDO, *Danilenkov și alții c. Federației Ruse*, 30 iulie 2009.

<sup>218</sup>CtEDO, *Engel și alții c. Olandei*, 8 iunie 1976.

<sup>219</sup>CtEDO, *Sommerfeld c. Germaniei*, 8 iulie 2003.

<sup>220</sup>CtEDO, *Carson și alții c. Marii Britanii*, 16 martie 2010.

<sup>221</sup>CtEDO, *G.N. și alții c. Italiei*, 1 decembrie 2009, para. 126-128.

<sup>222</sup>A se vedea, spre exemplu, CtEDO *Cassagnou c. Franței* din 29 aprilie 1999 – proprietarii de terenuri mici care erau afectați de vânătoare în timp ce marile proprietăți nu erau afectate de aceeași obligație.

persoanei cu pământul pe care îl are în proprietate, chirie sau îl ocupă ilegal, sau poate fi legat de altă proprietate a persoanei.

CPPEDAE a constatat un caz de discriminare în domeniul educației în baza criteriului „dizabilitate” și „origine socială de copil orfan”, făcând referință la art. 16 al Constituției Republicii Moldova și art. 14 al CEDO, aplicându-l prin prisma sintagmei „orice alt criteriu similar” din Legea nr. 121.<sup>223</sup>

În afară de originea socială, CPPEDAE a examinat mai multe trăsături / stări prin prisma sintagmei „orice alt criteriu similar”: statutul special al salariaților (gradul militar);<sup>224</sup> statutul profesional (avocați);<sup>225</sup> statutul HIV/SIDA;<sup>226</sup> starea civilă.<sup>227</sup>

În concluzie, practica CPPEDAE denotă o aplicare corectă a sintagmei „orice alt criteriu similar”, urmând jurisprudența CtEDO, fără a se limita doar la criteriile expres prevăzute de Legea nr. 121 sau Constituție. Practica CPPEDAE ar trebui urmată și de instanțe în cazul cererilor de chemare în judecată bazate pe criterii similare.

---

<sup>223</sup>CPPEDAE, decizia nr. 004/13 din 22 noiembrie 2013.

<sup>224</sup>CPPEDAE, decizia nr. 008/13 din 17 februarie 2014.

<sup>225</sup>CPPEDAE, decizia nr. 060/14 din 17 aprilie 2014; decizia CPPEDAE nr. 151/14 din 4 decembrie 2014.

<sup>226</sup>CPPEDAE, decizia nr. 055/14 din 1 mai 2014.

<sup>227</sup>CPPEDAE, decizia nr. 097/14 din 28 iunie 2014 (în decizie starea civilă s-a referit la petiționara care era mamă solitară).

## Forme/tipuri de discriminare

### 4.1 Discriminarea directă

Potrivit art. 6 din Legea nr. 121, orice formă de discriminare este interzisă. Una din cele mai răspândite forme de discriminare este cea directă. Legea nr. 121 definește discriminarea directă drept “tratarea unei persoane în baza oricăruia dintre criteriile prohibitive în manieră mai puțin favorabilă decât tratarea altei persoane între-o situație comparabilă” (art. 2).<sup>228</sup> Legislația muncii, de asemenea, interzice discriminarea directă, însă fără a oferi vreo definiție pentru această sintagmă (art. 8 alin. (1) din Codul muncii). Totodată, Directiva 2000/43/EC, Directiva 2000/78/EC, Directiva 2006/54/CE interzic expres discriminarea directă, pe când CEDO include o prevedere generală de interzicere a discriminării.

Definiția legală prevăzută în Legea nr. 121 menționează două elemente inerente discriminării directe: tratamentul diferențiat al unei persoane și realizarea acestei diferențieri în baza oricăruia dintre criteriile prohibitive prevăzute de lege. Această definiție, însă, nu este una completă, deoarece scapă din vedere alte două elemente importante din perspectiva calificării noțiunii, și anume: tratamentul diferențiat are loc în legătură cu un drept și el este discriminatoriu doar atunci când nu există o justificare obiectivă și rezonabilă care să stea la baza acestei diferențieri. Pentru a prezenta elementele lipsă vom apela la jurisprudența europeană. Deși CEDO nu face o distincție clară între discriminarea directă și indirectă, CtEDO a instituit un test prin care aceasta determină dacă o faptă sau o acțiune este sau nu discriminatorie. Pentru prima dată CtEDO a folosit acest test în cauza “Lingvistica belgiană”<sup>229</sup> și ulterior l-a dezvoltat în jurisprudența sa.<sup>230</sup> În continuare vom discuta acest test.

#### *Existența unui drept material*

Primul element care trebuie să fie apreciat de autorități în cadrul testului este dacă persoana care se plânge de discriminare are un drept prevăzut de lege în exercitarea căruia a fost defavorizată. Atunci când CtEDO examinează o cauză în baza art. 14 CEDO, aceasta, în primul rând, stabilește dacă discriminarea de care se plânge reclamantul se referă la un drept sau la un interes legitim. Inițial lista drepturilor protejate era cea prevăzută de CEDO, însă lista

<sup>228</sup> Definiția a fost preluată din Directiva 2000/43/EC, art. 2 pct. 2 pct. a).

<sup>229</sup> CtEDO, hotărârea în cauza *Privind unele aspecte ale legilor privind predarea limbilor în școlile din Belgia c. Belgiei*, 23 iulie 1968, Cap I § 9, în continuare cauza “*Lingvistica belgiană*”.

<sup>230</sup> CtEDO, *Rasmussen c. Danemarcei*, 28 noiembrie 1984, §§ 29-42.

a fost extinsă la orice drept prevăzut de legislația națională ca urmare a Protocolului Adițional 12. Din acest motiv interpretarea timpurie a dreptului la nediscriminare a fost că acesta este un drept "accesoriu" și era întotdeauna legat de un drept prevăzut de legislația națională sau CEDO. CtEDO a constatat discriminarea în legătură cu mai multe drepturi prevăzute de CEDO, spre exemplu, discriminarea privind dreptul la viață (art. 14 + art. 2 CEDO),<sup>231</sup> discriminarea privind dreptul de a nu fi maltratat (art. 14 + art. 3 CEDO),<sup>232</sup> discriminarea privind dreptul la viață privată (art. 14 + art. 8 CEDO),<sup>233</sup> discriminarea privind dreptul la libertatea de întruniri (art. 14 + art. 11 CEDO),<sup>234</sup> discriminarea privind dreptul la proprietate (art. 14 + art. 1 Prot. 1 CEDO),<sup>235</sup> discriminarea privind dreptul la alegeri libere (art. 14 + art. 3 Prot. 1 CEDO),<sup>236</sup> discriminarea privind dreptul la instruire (art. 14 + art. 2 Prot. 2 CEDO)<sup>237</sup>, discriminarea privind dreptul la libertatea de circulație (art. 14 + art. 2 Pr.t 4 CEDO)<sup>238</sup> etc. În cazul invocării tratamentului discriminatoriu, victima discriminării trebuie să indice dreptul garantat de legislația națională sau CEDO (în cazul în care o aplică direct) în privința căruia a fost discriminată persoana. CPPEDAE, spre exemplu, a constatat discriminare în exercitarea dreptului la muncă<sup>239</sup>, a drepturilor părintești<sup>240</sup>, a accesului la justiție<sup>241</sup> etc. Este important de menționat că, deși Legea nr. 121 reglementează expres interzicerea discriminării în domeniul muncii (art. 7), serviciilor și bunurilor publice (art. 8) și a învățământului (art. 9), aceasta nu înseamnă că autoritățile naționale au competența de a examina cauze de discriminare doar în privința acestor drepturi. Legiuitorul a preferat să detalieze reglementarea acestor domenii pentru a accentua importanța nediscriminării în privința acestor drepturi dar și pentru a evidenția domeniile în care problema nediscriminării urmează a fi soluționată în special.

Este de menționat că în situația în care în fața CtEDO sau a autorităților naționale este invocată încălcarea unui drept material (ex. dreptul la întruniri) și separat este invocat dreptul de a nu fi discriminat (ex. discriminare în privința dreptului la întruniri), dacă într-o asemenea speță se constată încălcarea dreptului material, în multe cauze, Curtea consideră că nu este necesară examinarea cauzei și în privința discriminării, decât dacă există o situație de tratament diferențiat evidentă iar această constatare este crucială pentru cauza dată.<sup>242</sup>

CtEDO ar putea să abordeze diferit invocarea dreptului în privința căruia a fost discriminat reclamantul în cazul interzicerii generale a discriminării (art. 1 Prot. 12 CEDO). Spre exemplu, în cauza *Sejdic și Finci c. Bosniei și Herțegovinei*, CtEDO a constatat că fiind discriminatorie interzicerea reclamanților de a candida pentru funcția de Președinte din cauza faptului că,

<sup>231</sup> CtEDO, *Nachova și alții c. Bulgariei*, 6 iulie 2005.

<sup>232</sup> CtEDO, *Eremia c. Moldovei*, 28 mai 2013.

<sup>233</sup> CtEDO, *Vallianatos și alții c. Greciei*, 7 noiembrie 2013.

<sup>234</sup> CtEDO, *Genderdoc-M c. Moldovei*, 12 iunie 2012.

<sup>235</sup> CtEDO, *Gaygusuz c. Austriei*, 16 septembrie 1996.

<sup>236</sup> CtEDO, *Sejdic și Finci c. Bosniei și Herțegovinei*, 22 decembrie 2009.

<sup>237</sup> CtEDO, Cauza "Lingvistica belgiană".

<sup>238</sup> CtEDO, *Timishev c. Rusiei*, 13 decembrie 2005.

<sup>239</sup> CPPEDAE Dec. nr. 105/2014 din 19 iunie 2014.

<sup>240</sup> CPPEDAE Dec. nr. 034/2013 din 13 februarie 2014.

<sup>241</sup> CPPEDAE Dec. nr. 009/2013 din 2 decembrie 2013.

<sup>242</sup> CtEDO, *Chassagnou și alții c. Franței*, 29 aprilie 1999.

potrivit Constituției din Bosnia și Herțegovina, doar persoanele ce se declară ”popor constituent” pot să candideze la această funcție, iar reclamantii s-au declarat a fi de origine romă și evreiască, respectiv. Deși reclamantii au invocat în această privință doar interzicerea generală a discriminării (art. 1 din Prot. 12 CEDO) fără a invoca un drept (prevăzut de legislația națională) în această privință, CtEDO a acceptat pretenția și a constatat violarea acestei prevederi.<sup>243</sup>

### ***Tratamentul diferențiat față de un grup care se află într-o situație similară (comparator)***

Al doilea element al discriminării este tratamentul diferențiat față de un grup care se află într-o situație similară. Tratamentul diferențiat este esența discriminării și elementul principal care o diferențiază de alte acte ilicite. Spre exemplu, în cauza *Genderdoc-M c. Moldovei*, Guvernul a recunoscut încălcarea dreptului la întrunire al reclamantului, însă a încercat să argumenteze că asociația reclamantă nu a fost tratată diferit în exercitarea dreptului la întrunire deoarece în perioada de referință exista o intoleranță generală față de dreptul la întruniri. Pe de altă parte, reclamantul a prezentat CtEDO probe care demonstau că alte asociații au putut desfășura întruniri pașnice în acea perioadă cu autorizarea și protecția autorităților publice. Prin urmare, după ce CtEDO a stabilit tratamentul diferențiat, pe lângă constatarea încălcării directe a dreptului la întrunire (art. 11 CEDO), Curtea a putut constata și discriminarea asociației reclamante în raport cu dreptul ei la întrunire (art. 14 CEDO + art. 11 CEDO).<sup>244</sup>

Tratamentul diferențiat se stabilește în general în comparație cu un alt grup de persoane care se află în situație comparabilă cu persoana sau grupul discriminat, în măsura în care acest exercițiu este posibil. Spre exemplu, în cauza *Burden c. Marii Britanii*, reclamantele erau două surori care locuiau împreună de peste 30 de ani și dețineau un bun în proprietate comună și fiecare dintre ele și-a lăsat moștenire celeilalte partea sa. Având în vedere că bunul respectiv depășea o anumită limită de valoare, acestea ar fi trebuit să plătească o taxă pentru a transmite bunul celeilalte prin moștenire, în cazul în care una dintre ele ar fi decedat. Reclamantele s-au plâns de faptul că sunt discriminate în comparație cu persoanele căsătorite sau aflate în parteneriat civil care erau scutite de această taxă. CtEDO a respins acest comparator, menționând că la baza căsătoriei sau parteneriatului civil stă voința persoanelor de a-și asuma anumite drepturi și responsabilități, pe când reclamantele se aflau în relații de rudenie, de aceea relația lor era diferită de primele.<sup>245</sup> Prin urmare, testul s-a oprit la această etapă, din lipsa unui comparator.

Comparatorul trebuie identificat în marea majoritate a cazurilor de discriminare directă. Totuși, există excepții, când comparatorul nu este posibil de stabilit. Spre exemplu, atunci când o persoană este supusă tratamentului diferențiat din cauza faptului că este gravidă, acest caz va fi calificat drept discriminare directă pe criteriul sexului, fără a mai fi necesară identificarea comparatorului.<sup>246</sup> Multe dintre cazurile de discriminare a persoanelor cu dizabilități nu comportă la rândul lor necesitatea stabilirii unui comparator, nevoia de protecție specială venind chiar din vulnerabilitatea acestora.

<sup>243</sup> CtEDO, *Sejdić și Finci c. Bosniei și Herțegovinei*, 22 decembrie 2009.

<sup>244</sup> CtEDO, *Genderdoc-M c. Moldovei*, 12 iunie 2012, §§ 39-55.

<sup>245</sup> CtEDO, *Burden c. Regatului Unit*, 29 aprilie 2008, §§ 58-66.

<sup>246</sup> European Union Agency for Fundamental Rights, European Court of Human Rights – Council of Europe, ”Ghidul practic pe legislația europeană privind nediscriminarea”, 2011, pag. 25.

### ***Tratament diferențiat în baza unui criteriu prohibitiv***

Al treilea element distinctiv în analiza discriminării este criteriul în baza căruia o persoană sau un grup este discriminat. Criteriul reprezintă caracteristica distinctivă care servește drept temei al comportamentului diferențiat. De asemenea, criteriul îl posedă grupul discriminat și îi lipsește comparatorului. Nicio formă a discriminării, cu excepția victimizării care de fapt este o formă atipică, o garanție a eficienței mecanismelor de protecție împotriva discriminării, determinată de nevoia de protecție odată ce o procedură a fost inițiată, nu poate exista în lipsa existenței unui criteriu, real sau prezumat. Acesta trebuie să fie prevăzut de lege, CEDO, Directivele UE sau de practica națională sau europeană. Legea nr. 121 interzice la art. 1 alin. (1) discriminarea în baza “rasei, culorii, naționalității, originii etnice, limbii, religiei sau convingerilor, sexului, vârstei, dizabilității, opiniei, apartenenței politice sau altui criteriu similar”. Discriminarea în baza acestor criterii este incriminată și în art. 176 din Codul penal din 18 aprilie 2002 și art. 65<sup>1</sup>, art. 71<sup>1</sup> din Codul contravențional din 24 octombrie 2008. Art. 7 alin. (1) din Legea nr. 121 mai interzice discriminarea în câmpul muncii pe baza orientării sexuale. Suplimentar criteriilor menționate, textul CEDO asigură egalitatea în exercitarea drepturilor în baza originii sociale și averii (art. 14).

### ***Justificarea obiectivă și rezonabilă***

În cauza “Lingvistica belgiană”, CtEDO a constatat pentru prima dată că nu orice tratament diferențiat constituie un act ilegal de discriminare. Chiar dacă elementele menționate mai sus vor fi întrunite cumulativ, tratamentul diferențiat va fi contrar art. 14 CEDO doar dacă nu există o justificare obiectivă și rezonabilă pentru această diferențiere. O astfel de justificare poate fi evaluată prin prisma scopului legitim urmărit de măsurile întreprinse de autorități, având în vedere principiile democratice din societate. Totodată, scopul legitim trebuie să fie proporțional cu mijloacele folosite pentru atingerea lui.<sup>247</sup>

Primul aspect al justificării obiective și rezonabile este stabilirea scopului legitim. În comparație cu alte articole din CEDO,<sup>248</sup> art. 14 CEDO nu prevede o listă de scopuri legitime care pot fi invocate de autoritățile publice. Totuși, aceasta nu înseamnă că orice scop legitim va satisface testul justificării obiective și rezonabile. Spre exemplu, în cauza *PM c. Regatul Unit*<sup>249</sup>, CtEDO nu a acceptat drept scop legitim reglementările legii fiscale din Regatul Unit care permiteau taților să ceară scutirea de impozitarea plăților de întreținere după divorț, însă nu permiteau o astfel de scutire taților necăsătoriți după destrămarea unei relații în afara căsniciei. Guvernul reclamat a argumentat că statutul de căsnicie conferea un statut special datorită drepturilor și obligațiilor părinților. CtEDO a menționat, în calitate de regulă generală, că pentru un tată care are o relație familială cu copiii, drepturile în ceea ce privește scutirile din pensiile de întreținere sunt aceleași cu drepturile taților căsătoriți.<sup>250</sup>

<sup>247</sup> CtEDO, cauza “Lingvistica belgiană”, Cap I, B, § 10.

<sup>248</sup> Spre exemplu, art. 9, 10, 11 CEDO stipulează la paragrafele 2 scopurile legitime care pot justifica restrângerea drepturilor prevăzute în primele paragrafe.

<sup>249</sup> CtEDO, *PM c. Regatul Unit*, 19 iulie 2005, § 28.

<sup>250</sup> Robin C.A. White și Claire Ovey, Oxford University Press, “Convenția Europeană pentru Drepturile Omului”, 2010, pag. 561.



Un exemplu elocvent în care CtEDO a acceptat scopul legitim invocat de statul pârât este cauza *Sidabras și Dziaunitas c. Lituaniei*. Doi foști membri ai KGB-ului s-au plâns la CtEDO de restricția și, respectiv, imposibilitatea lor de a se angaja în sectorul privat datorită trecutului lor în serviciile secrete sovietice ca urmare a adoptării legii lustrației. CtEDO a acceptat argumentul Guvernului pârât că restricția impusă urmărea scopul legitim de a proteja securitatea națională, siguranța publică, bunăstarea economică a societății și drepturile și libertățile altor persoane. La evaluarea scopului legitim CtEDO a luat în considerare trecutul istoric al Lituaniei, precum și faptul că restricții de angajare a foștilor membri KGB au fost impuse în mai multe țări care au depășit cu succes regimurile totalitare.<sup>251</sup>

În următoarea etapă de evaluare a justificării obiective și rezonabile, CtEDO va evalua dacă mijloacele (restricțiile) adoptate de autorități sunt proporționale cu scopul legitim invocat. La stabilirea proporționalității, trebuie să fie stabilit dacă diferența de tratament între grupuri instituie un echilibru echitabil între protecția intereselor comunității și libertățile prevăzute de CEDO.<sup>252</sup> În cauza *Sidabras și Dziaunitas*, spre exemplu, CtEDO a menționat că restrângerea dreptului de angajare în cadrul organizațiilor private pe motiv de lipsă de loialitate față de stat nu poate fi justificată din perspectiva CEDO, indiferent de importanța economică, politică sau de securitate. Totodată, CtEDO a mai adăugat că "legea KGB" care le interzicea reclamanților să se angajeze în sectorul privat nu definea clar funcțiile restricționate, și, prin urmare, nu putea fi stabilită legătura logică între scopul legitim urmărit și interdicția de a ocupa aceste funcții. De asemenea, la evaluarea proporționalității a fost luat în considerare faptul că interdicția a fost instituită după 13 și, respectiv, 9 ani de la plecarea reclamanților din KGB. În final, CtEDO a concluzionat că aplicarea prevederilor "legii KGB" în cauza respectivă a constituit o măsură disproporționată, deși scopurile urmărite de stat au fost legitime.

La evaluarea tratamentului diferențiat statele se bucură de marja de apreciere care poate să varieze în dependență de circumstanțele, obiectul și contextul cauzei.<sup>253</sup> Potrivit jurisprudenței CtEDO, nu toate criteriile prohibitive de discriminare sunt tratate la fel. Unele criterii sunt în mod inerent suspecte și vor fi examinate foarte riguros. Spre exemplu, atunci când tratamentul diferențiat are loc între bărbați și femei,<sup>254</sup> în baza naționalității,<sup>255</sup> rasei,<sup>256</sup> religiei,<sup>257</sup> statutului de copil legitim<sup>258</sup> sau orientării sexuale,<sup>259</sup> trebuie să fie aduse motive extrem de serioase pentru justificarea tratamentului diferențiat.<sup>260</sup> În cazul

<sup>251</sup> CtEDO, *Sidabras și Dziaunitas c. Lituaniei*, 27 iulie 2004, § 55. A se vedea similar cauza *Naidin c. României*, 21 octombrie 2014.

<sup>252</sup> CtEDO, *Zarb Adami c. Maltei*, 20 iunie 2006, § 73.

<sup>253</sup> CtEDO, *Murdock c. Regatului Unit*, 25 ianuarie 2000.

<sup>254</sup> CtEDO, *Abdulaziz, Cabales și Balkandali c. Regatului Unit*, 28 mai 1985, § 78.

<sup>255</sup> CtEDO, *Gaygusuz c. Austriei*, 16 septembrie 1996, § 42.

<sup>256</sup> CtEDO, *Timishev c. Rusiei*, 13 decembrie 2005, § 58.

<sup>257</sup> CtEDO, *Hoffmann c. Austriei*, 23 iunie 1993, § 36.

<sup>258</sup> CtEDO, *Inze c. Austriei*, 28 octombrie 1987, § 41.

<sup>259</sup> CtEDO, *Salgueiro da Silva Mouta c. Portugaliei*, 21 decembrie 1999.

<sup>260</sup> Robin C.A. White și Claire Ovey, Oxford University Press, "Convenția Europeană pentru Drepturile Omului", 2010, pag. 561.

celorlalte criterii, marja de apreciere a statului este mai largă. De asemenea, statele au, de regulă, marja de apreciere mai largă atunci când sunt puse în discuție măsuri economice sau strategii sociale ale statelor. Având în vedere că autoritățile naționale se află în contact cu nevoile societății, acestea se află într-o poziție mai avantajoasă în comparație cu judecătorul internațional să aprecieze care este interesul public în chestiunile economice sau sociale, iar CtEDO, de regulă, va respecta politicile publice ale legislativului, cu excepția cazurilor când acestea sunt lipsite în mod vădit de o bază rezonabilă.<sup>261</sup> Spre exemplu, în cauza *Stec și alții c. Regatului Unit*, CtEDO a stabilit că tratamentul diferențiat al femeilor și bărbaților în ceea ce privește vârsta de pensionare, la 60 și, respectiv, 65 ani nu reprezintă discriminare, din motiv că astfel de chestiuni legate de economia internă intră în marja de apreciere a statului, iar tratamentul diferențiat urma să corecteze "diferențele factuale" între bărbați și femei. Având în vedere că inechitatea între bărbați și femei s-a diminuat substanțial cu trecerea timpului, CtEDO a luat în considerare că, deși respectiva diferențiere a început din anii 1940, autoritățile engleze, începând cu anul 1991, au întreprins pași spre stabilirea aceleiași vârste de pensionare pentru bărbați și femei. Prin urmare, reținând justificarea statului englez de a corecta "inechitatea socială" între bărbați și femei și a faptului că în acest domeniu nu există un consens european, CtEDO nu a putut constata încălcarea art. 14 CEDO.<sup>262</sup> După cum observăm, deși tratamentul diferențiat a avut la bază sexul, criteriu care este tratat cu deosebită atenție, CtEDO i-a acordat o marjă de apreciere mai largă statului englez, având în vedere că măsurile întreprinse vizau politici în domeniul economic. Argumentele convingătoare pentru justificarea tratamentului diferențiat invocate de către statul pârât nu au putut fi ignorate.

## 4.2 Discriminarea indirectă

Principiul non-discriminării interzice atât cazurile în care persoanele sau grupuri de persoane în situații identice sunt tratate diferit (*discriminare directă*), precum și cazurile în care persoane sau grupuri de persoane aflate în situații semnificativ diferite sunt tratate identic (*discriminare indirectă*).<sup>263</sup> Potrivit Legii nr. 121, discriminarea indirectă înseamnă „orice prevedere, acțiune, criteriu sau practică aparent neutră care are drept efect dezavantajarea unei persoane față de o altă persoană în baza criteriilor stipulate de prezenta lege, în afară de cazul în care aceea prevedere, acțiune, criteriu sau practică se justifică în mod obiectiv, printr-un scop legitim și dacă mijloacele de atingere a aceluia scop sunt proporționale, adecvate și necesare” (art. 2).<sup>264</sup> Atât Legea nr. 121, cât și Codul muncii interzic discriminarea indirectă (art. 6 și art. 8 alin. (1) respectiv).

<sup>261</sup>CtEDO, *Stec c. Regatului Unit*, 12 aprilie 2006, § 52.

<sup>262</sup>Ibidem.

<sup>263</sup>CtEDO, *Hoogendijk c. Olandei*, 6 ianuarie 2005.

<sup>264</sup>Definiția respectivă a fost preluată din Directiva 2000/43/EC, art. 2 pct. 2 pct. b). În general, cadrul normativ al UE recunoaște pe scară largă necesitatea combaterii discriminării indirecte. Spre exemplu, Consiliul UE recomandă statelor din Comunitate să interzică discriminarea indirectă în domeniul muncii (Directiva 2000/78/EC (12)). Într-o altă directivă, Consiliul UE explică sarcina probațiunii în cazurile de discriminare directă și indirectă (Directiva 97/80/EC, art. 2(2), art. 4(1)).

Pentru a constata discriminarea indirectă, ca și în cazul discriminării directe, este necesar să fie identificat dreptul material la care aceasta se referă, criteriul interzis prin lege care a stat la baza tratamentului discriminatoriu și existența sau lipsa justificării obiective și rezonabile pentru tratamentul diferențiat. Totuși, dacă în cazul discriminării directe urmează a fi probat tratamentul diferențiat al unui grup față de un alt grup de persoane, în cazul discriminării indirecte urmează a fi probat efectul dezavantajos, impactul disproporționat pe care îl are o anumită practică sau normă asupra unui grup de persoane. La stabilirea acestui element va fi luată în considerare situația de fapt (dacă este sau nu afectat un grup de persoane), și nu intenția autorităților publice de a trata diferențiat grupul discriminat. Prin urmare, la baza stabilirii discriminării indirecte vor sta date statistice sau analize care demonstrează că, deși practica sau norma contestată nu pare să fie direcționată asupra grupului de persoane, fiind aparent neutră, aceasta *de facto* afectează negativ grupul respectiv.

În una din cauzele de referință în domeniul discriminării indirecte, *Thlimmenos c. Greciei*, unei persoane i-a fost refuzat postul de contabil din cauza antecedentelor penale apărute în urma condamnării pentru refuzul bazat pe convingeri religioase de a face serviciul militar. Esența litigiului este că între reclamant, cu antecedente penale în urma condamnării ca obiector de conștiință și alte persoane cu antecedente penale pentru infracțiuni care ar fi indicat o probitate morală îndoielnică nu a fost făcută o distincție (*persoane aflate în situații diferite*). Infracțiunea pentru care a fost condamnat reclamantul nu implica lipsa onestității sau amoralitatea reclamantului și, prin urmare, nu avea cum să afecteze capacitatea reclamantului de a exercita profesia de expert fiscal. Deși autoritățile doar au aplicat legislația în vigoare la acel moment, CtEDO a menționat că statul nu și-a îndeplinit obligația de a proteja persoana împotriva discriminării în baza criteriului religie, din motiv că nu a adăugat o excepție de la regula potrivit căreia persoanele care au comis crime grave nu puteau să fie angajate în calitate de contabil.<sup>265</sup>

Într-o altă cauză, *Zarb Adami c. Maltei*, CtEDO a constatat discriminarea indirectă în baza datelor statistice.<sup>266</sup> Reclamantul s-a plâns de faptul că bărbații erau chemați să participe în calitate de jurați în fața instanțelor de judecată mult mai des decât femeile. Potrivit datelor statistice, în anul 1997 în listele de jurați erau incluși 7,503 bărbați și 2,494 femei, pe când în anul precedent diferența era și mai mare - 4,298 bărbați și 147 femei. CtEDO a observat faptul că în anul 1996 au participat în calitate de jurați 174 bărbați și doar 5 femei. Reclamantul a menționat că datorită practicii de a exonera femeile de la această obligație civică în baza argumentelor că acestea nu participă la fel de activ în viața publică și profesională ca bărbații, bărbații suportă o sarcină disproporționată. Sarcina disproporționată a mai fost susținută de faptul că reclamantul a fost chemat să participe în calitate de jurat în patru procese timp de 26 ani. Atunci când acesta a refuzat să participe la o ședință la ultimul proces, acestuia i-a fost aplicată o sancțiune. CtEDO nu a oferit o argumentare extensivă în justificarea soluției opuse, menționând doar că discriminarea contrară CEDO poate să rezulte nu doar din măsuri legislative dar și din situații de facto.

<sup>265</sup> CtEDO, *Thlimmenos c. Greciei*, 6 aprilie 2000, §§39-49.

<sup>266</sup> CtEDO, *Zarb Adami c. Maltei*, 20 iunie 2006, para. 71-84.

Totuși, faptul că CtEDO a recunoscut violarea art. 14 CEDO în baza datelor statistice a reprezentat un început de cale pentru dezvoltarea conceptului de discriminare indirectă.

În cauza *D.H. c. Republicii Ceha*, CtEDO a clarificat în mod comprehensiv conceptul discriminării indirecte.<sup>267</sup> Cauza se referă la plasarea copiilor romi în școli speciale. După primul război mondial, în Republica Cehă au fost instituite școli speciale în care erau plasați copii cu deficiențe mentale care nu erau capabili să frecventeze școli ordinare. În conformitate cu Legea școlilor din 1984, decizia de a plasa un copil într-o asemenea școală era luată de dirigintă, în baza unui test de inteligență, cu acordul reprezentantului legal al copilului. Reclamanții s-au plâns că majoritatea copiilor plasați în astfel de școli în regiunea Ostrava au fost copiii romi și astfel legea școlilor, deși aparent neutră, afecta în mod disproporționat copiii romi, aceștia fiind, de fapt, segregati de alți copii. Potrivit datelor statistice prezentate de reclamanți și diferite organizații, 56% din copiii plasați în școlile speciale din regiunea Ostrava erau romi, deși copiii romi reprezentau doar 2,6% din numărul total de copii care frecventau școala în regiune.

CtEDO a putut să concluzioneze că deși normele legale care reglementau modalitatea de transfer în școlile speciale păreau a fi neutre, în practică ele aveau un impact cu mult mai mare asupra copiilor romi decât asupra copiilor ne-romi și au rezultat în plasarea disproporționat de mare a primilor în astfel de școli. CtEDO, de asemenea, a acceptat că astfel de cauze pot constitui discriminare indirectă fără a fi necesară intenția discriminatorie. Prin urmare, CtEDO a constatat că dovezile prezentate de reclamanți au fost suficient de credibile și importante pentru a stabili o prezumție puternică a discriminării indirecte. Astfel, sarcina probațiunii a trecut pe umerii statului pârât, care urma să demonstreze că impactul diferit al legislației a rezultat din motive obiective care nu erau legate de originea etnică. În procesul de stabilire a justificării obiective statul a eșuat să demonstreze acest lucru și Marea Cameră (MC) a CtEDO a constatat încălcarea art. 14 CEDO în coroborare cu art. 2 Prot. 1 CEDO.

Într-o cauză similară emisă în anul 2013, *Horvath și Kiss c. Ungariei*, CtEDO a subliniat importanța garanțiilor pe care statul trebuie să le instituie în procesul de testare a elevilor care riscă să fie plasați în școli pentru copii cu dizabilități mintale. Deși cauza respectivă nu constituie o noutate în domeniul calificării discriminării indirecte, aceasta subliniază importanța luării măsurilor pozitive pentru evitarea perpetuării discriminărilor care durează de mult timp sau a practicilor discriminatorii deghizate în teste aparent neutre.<sup>268</sup>

Discriminarea indirectă a fost constatată și în cauzele examinate de Comitetul European al Drepturilor Sociale (în continuare "CEDS") în aplicarea Cartei Sociale Europene Revizuite. Spre exemplu, în cauza *Autism-Europe c. Franței*, CEDS a constatat discriminarea petiționarilor (art. E CSE) în raport cu dreptul persoanelor cu dizabilități la autonomie, la integrare socială și la participare în viața comunității (art. 15 § 1 CSE) și dreptul copiilor și al adolescenților la protecție socială, juridică și economică (art. 17 § 1 CSE). Petiționarii s-au plâns de faptul că marea majoritate (80-90%) din tinerii adulți și copii nu avea acces adecvat la servicii de educație. În baza acestor date și a altor argumente, CEDS

<sup>267</sup> CtEDO, *D.H. c. Republicii Ceha*, 13 noiembrie 2007, para. 175-210.

<sup>268</sup> CtEDO, *Horvath și Kiss c. Ungariei*, 29 ianuaie 2013, para. 116.

a concluzionat că autoritățile franceze nu au progresat suficient în domeniul accesului la educație al persoanelor cu autism.<sup>269</sup>

### 4.3 Hărțuirea

Potrivit art. 2 al Legii nr. 121, hărțuirea reprezintă „orice comportament nedorit care conduce la crearea unui mediu intimidant, ostil, degradant, umilitor sau ofensator, având drept scop sau efect lezarea demnității unei persoane pe baza criteriilor stipulate de prezenta lege”. Definiția hărțuirii în legislația moldovenească corespunde cu definiția inclusă în Directivele Uniunii Europene.<sup>270</sup>

Hărțuirea este o formă deosebit de nocivă de tratament discriminatoriu din cauza formei ce o îmbracă (crearea unui mediu intimidant, ostil, degradant, umilitor sau ofensator) și a efectului potențial pe care îl poate avea (lezarea demnității umane).<sup>271</sup> Definiția hărțuirii conține toate elementele constitutive ale acesteia, care vor trebui să fie probate în fața CPPEDAE sau a instanțelor de judecată. Conform Directivelor europene, principiul special în materia sarcinii probei care împarte sarcina între petent și partea reclamată, în cazul alegațiilor privind discriminarea directă sau indirectă, nu se aplică în cazul hărțuirii.<sup>272</sup> Așadar, persoana care reclamă că a fost supusă hărțuirii se găsește într-o poziție probatorie mai dificilă, deoarece urmează să prezinte fapte care arată comportamentul nedorit manifestat față de ea; legătura causală dintre acest comportament și crearea unui mediu intimidant, ostil, degradant, umilitor sau ofensator; că scopul sau efectul acestui comportament a fost lezarea demnității sale; că acest tratament a avut loc în baza unuia dintre criteriile interzise de discriminare.<sup>273</sup> Reclamantul poate dovedi că este vorba despre un comportament nedorit și prin raportare la ceea ce este general acceptat în societate sau în comunitatea/organizația în care a avut loc pretinsul comportament, dacă nu poate dovedi concret refuzul exprimat într-un mod neechivoc față de persoana acuzată de hărțuire. În cazul hărțuirii nu este nevoie

<sup>269</sup> CEDS, *Autism-Europe c. Franței*, pl. nr. 13/2002.

<sup>270</sup> Art. 2 alin. (3) al **Directivei 2000/43/EC** prevede că „Hărțuirea trebuie incriminată ca discriminare, în conformitate cu sensul paragrafului 1, atunci când un comportament nedorit, pe criteriul originii rasiale sau etnice, duce la violarea demnității personale sau creează un cadru intimidant, ostil, degradant sau ofensiv. În acest context, conceptul de hărțuire poate fi definit ținându-se cont de legislația internă și practicile statelor membre”; Art. 2 alin. (3) al **Directivei 2000/78/EC** stabilește că „Hărțuirea este considerată o formă de discriminare, în sensul alineatului (1), atunci când se manifestă un comportament indezirabil legat de unul din motivele prevăzute la articolul 1, care are ca obiectiv sau ca efect lezarea demnității unei persoane și crearea unui mediu de intimidare, ostil, degradant, umilitor sau ofensator. În acest context, noțiunea de hărțuire poate fi definită în conformitate cu legislațiile și practicile naționale ale statelor membre”; Art. 2 alin. (1) lit. c) al **Directivei 2006/54/CE** prevede că hărțuirea este „situația în care se manifestă un comportament indezirabil legat de sexul unei persoane, având ca obiect sau ca efect prejudicierea demnității unei persoane și crearea unui cadru intimidant, ostil, degradant, umilitor sau ofensator”.

<sup>271</sup> CPPEDAE, decizia nr. 003/13 din 14 martie 2014, *I.Z. N.N., I.H. și S.M. către V.C., președintele Camerei Înregistrării de Stat*, p. 6.5.

<sup>272</sup> Art. 19 alin. (1) al **Directivei 2006/54/CE**, art. 8 alin. (1) al **Directivei 2000/43/EC** și art. 10 alin. (1) al **Directivei 2000/78/EC**.

<sup>273</sup> CPPEDAE, decizia nr. 001/13 din 17 octombrie 2013, *Ruslan Saachian către Vladimir Maiduc și Dorin Recean*, p. 6.3.

să fie demonstrat comparatorul, iar lipsa intenției de a hărțui din partea pârâtului este irelevantă. De asemenea, având în vedere gravitatea acesteia, hărțuirea nu poate fi justificată, ceea ce înseamnă că dacă faptele de hărțuire au fost probate, pârâtul nu poate invoca niciun motiv pentru a justifica hărțuirea.

Legiuitorul a interzis suplimentar hărțuirea în câmpul muncii în art. 7 alin. (2) lit. f) al Legii nr. 121 prin enumerarea acțiunilor discriminatorii interzise angajatorilor, probabil pentru a accentua gravitatea hărțuirii în acest domeniu. În același timp, în Codul muncii hărțuirea nu este prevăzută ca o formă separată de discriminare. De asemenea, hărțuirea la locul de muncă poate constitui și o contravenție, fiind definită de Codul contravențional ca „manifestarea de către angajator a oricărui comportament, bazat pe criteriu de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie sau convingeri, sex, vârstă, dizabilitate, opinie, apartenență politică sau pe orice alt criteriu, care duce la crearea unui cadru intimidant, ostil, degradant, umilitor sau ofensator la locul de muncă”.<sup>274</sup> Agentul care constată această contravenție este CPPEDAE, care întocmește un proces-verbal ce poate fi transmis ulterior spre examinare instanței de judecată competente.<sup>275</sup>

CPPEDAE a dezvoltat testul pentru probarea hărțuirii în prima cauză pe care a examinat-o, *Ruslan Saachian către Vladimir Maiduc și Dorin Recean*.<sup>276</sup> În cauza menționată, petiționarul fusese eliberat din funcția de șef al Secției poliției criminale a Comisariatului general de poliție, iar ulterior – repus în funcție prin hotărârea instanței de judecată. Petiționarul s-a plâns că, după repunerea în funcție, a fost hărțuit de către șeful Serviciului securitate internă și combaterea corupției, Vladimir Maiduc, și de Ministrul afacerilor interne, Dorin Recean, prin următoarele: neachitarea în întregime a salariului pentru absența forțată de la muncă; nerambursarea cheltuielilor suportate pentru o deplasare de serviciu; neacordarea unui loc de muncă, fiind nevoit să lucreze în coridor; neeliberarea legitimației de serviciu care să corespundă funcției deținute; împiedicarea acțiunilor executorului judecătoresc care acționa la cererile petiționarului; plasarea petiționarului în subordinea dlui Maiduc, pe care l-a criticat în public și ale cărui acțiuni le-a contestat în câteva proceduri civile și penale pendinte la data emiterii deciziei CPPEDAE, etc.<sup>277</sup> CPPEDAE a constatat că acest comportament față de petiționar a creat un mediu intimidant, ostil, degradant, umilitor sau ofensator față de acesta, iar acțiunile pârâților nu pot fi justificate și că exista o legătură causală între comportamentul superiorilor dlui Saachian și mediul de lucru creat pentru petiționar. Aceste acțiuni s-au intensificat și au căpătat amploare după ce petiționarul a adresat numeroase plângeri Ministrului Afacerilor Interne, procuraturii și altor autorități privind hărțuirea la care era supus. CPPEDAE a considerat că hărțuirea reclamantului a avut loc pe criteriul opinie, în special datorită expunerii dezacordului și a criticării acțiunilor pârâților în mass-media, în cadrul unor emisiuni, dar și prin plângerile și petițiile adresate diferitor autorități. În final, CPPEDAE a constatat că faptele descrise de

<sup>274</sup> Art. 54<sup>2</sup> alin. (2) al Codului contravențional.

<sup>275</sup> Art. 423<sup>5</sup> al Codului contravențional.

<sup>276</sup> CPPEDAE, decizia nr. 001/13 din 17 octombrie 2013, *Ruslan Saachian către Vladimir Maiduc și Dorin Recean*.

<sup>277</sup> Idem, p. 6.4.



petiționar constituiau hărțuire pe criteriul de opinie și a recomandat pârâților să se abțină în continuare de la acte de discriminare a petiționarului. Totuși, deși acțiunile angajatorului în acest caz includ elemente care ne-ar permite să vorbim de hărțuire, criteriul invocat este unul problematic. Opinia autorilor acestui raport în legătură cu criteriul „opinie” este că acest criteriu trebuie interpretat mai restrâns decât a făcut-o CPPEDAE în acest caz. Prin „opinie” ar trebui să se înțeleagă mai degrabă opinia politică sau opinia care se manifestă atât de pregnant în viața unei persoane încât ajunge să o caracterizeze sau să o definească, spre deosebire de opiniile exprimate ocazional care nu credem că ar trebui să constituie criterii protejate în cazurile de discriminare.<sup>278</sup> Dată fiind această interpretare, considerăm că acest caz reprezintă mai degrabă un conflict de muncă și nu un caz de discriminare.

În cauza *Angela Frolov și Centrul de informații GENDERDOC-M către Stanislav Ghibadulin*,<sup>279</sup> CPPEDAE a constatat că pârâtul a efectuat mai multe acțiuni de hărțuire a membrilor comunității LGBT, și anume: persoana de orientare homosexuală care apare în 6 materiale video plasate pe pagina web a pârâtului era înconjurată de câteva persoane cu comportament ostil și violent care o înjură, umilesc, toarnă urină peste ea, o obligă să răspundă la întrebări intime. Unele persoane care apar în filmarea video erau obligate să se dezbrace complet, iar altele - să facă așezări sau alte exerciții fizice în timp ce sunt filmate, fiind numite pedofili. CPPEDAE a constatat și hărțuirea Angelei Frolov, membra Centrului, prin amenințarea pe pagina de Facebook a petiționarei, prin adresarea de cuvinte amenințătoare în timpul unei expoziții, prin aruncarea de ouă în sediul Centrului, unde se aflau petiționarii ș.a.<sup>280</sup> Pârâtul nu a prezentat vreo apărare, iar CPPEDAE a decis că faptele invocate de petiționari au fost probate și că acestea constituie hărțuire. CPPEDAE a sesizat Procuratura Generală în legătură cu acest caz, având în vedere pericolul social crescut al faptelor care ar putea fi încadrate ca infracțiuni penale. Până la 30 aprilie 2015, Procuratura Generală nu a informat CPPEDAE despre măsurile întreprinse în acest caz.<sup>281</sup>

Atunci când autoritățile sau persoanele responsabile nu iau măsuri pentru a opri hărțuirea victimelor de către alte persoane private, și ele pot fi trase la răspundere. Potrivit CtEDO, statele au obligația pozitivă de protecție împotriva hărțuirii comise de persoane private, iar omisiunea autorităților de a preveni și opri hărțuirea poate constitui un tratament inuman și degradant (art. 3 CEDO). Astfel, în cauza *Đorđević c. Croației*,<sup>282</sup> CtEDO a constatat că lipsa reacției poliției și a altor autorități față de plângerile mamei unui băiat cu dizabilități fizice și mintale severe, care era hărțuit de copiii din școala din apropiere a dus la violarea art. 3 CEDO (interzicerea torturii, a tratamentului inuman și degradant) în cazul fiului și a art. 8 CEDO (dreptul la respectul vieții private și de familie) în cazul mamei.<sup>283</sup> Într-o cauză

<sup>278</sup> A se vedea secțiunea 4.9 a raportului pentru detalii privind criteriul „opinie”.

<sup>279</sup> CPPEDAE, decizia nr. 158/14 din 11 decembrie 2014, *Angela Frolov și Centrul de informații GENDERDOC-M către Stanislav Ghibadulin*.

<sup>280</sup> Idem, para. 6.6-6.7.

<sup>281</sup> Informație oferită de CPPEDAE la 4 mai 2015.

<sup>282</sup> CtEDO, *Đorđević c. Croației*, 24 iulie 2012.

<sup>283</sup> Curtea a declarat inadmisibilă pretenția privind violarea art. 14 CEDO pe motiv de neepuizare a căilor interne de recurs.



națională,<sup>284</sup> CPPEDAE a constatat că neimplicarea administrației instituției de învățământ în soluționarea divergențelor inițiale cu colegile de cameră în cazul unei petiționare cu dizabilitate și tolerarea ulterioară a abuzurilor verbale și fizice comise de acele colege, în pofida cererilor petiționarei de a soluționa această problemă, împreună cu comportamentul agresiv al administrației instituției de învățământ, au dus la crearea unui mediu intimidant, ostil, degradant, umilitor și ofensator pentru petiționară, ceea ce a constituit hărțuire.<sup>285</sup>

Atunci când persoanele care se plâng de hărțuire nu pot demonstra că acțiunile au fost îndreptate împotriva lor pe baza unui criteriu interzis de discriminare, CPPEDAE nu va constata hărțuirea.<sup>286</sup> Astfel, într-un caz din 2014, petiționarii s-au plâns că au fost concediați de către președintele Camerei Înregistrării de Stat (CÎS) din cauza etniei lor și că au fost hărțuiți după ce au fost restabiliți la locul de muncă prin hotărârea instanței de judecată pe motive de încălcare a procedurii de concediere, după care au fost concediați cu justificarea de reducere a personalului. CPPEDAE a notat că concedierea petiționarilor a fost un comportament nedorit pentru ei, iar din cauza faptului că s-au comis încălcări grave ale legislației muncii privind reducerea personalului, restabilirea petiționarilor la locul de muncă, urmată de concedierea lor repetată, s-a creat un mediu ostil, intimidant, degradant și umilitor pentru aceștia. Totodată, CPPEDAE nu a acceptat faptul că criteriul de etnie a stat la baza concedierii petiționarilor, argumentând că printre angajații CÎS erau persoane aparținând unor etnii diferite, inclusiv printre cei angajați recent. Prin urmare, CPPEDAE nu a constatat că a existat o hărțuire la locul de muncă. În opinia autorilor acestui raport, este criticabil că CPPEDAE a invocat faptul că petiționarii nu au demonstrat că pârâțul a aplicat un tratament diferențiat nejustificat față de ei, în condițiile în care tratamentul diferențiat nu trebuie să fie demonstrat în cazul hărțuirii, deoarece ceea ce se sancționează este crearea unui cadru ostil, umilitor împotriva unei persoane pe un criteriu protejat. În cauza *T.B. către Valeriu Negru, șef interimar al Direcției Generale Asistență Socială a Consiliului municipal Chișinău* (DGAS a CMC), CPPEDAE a reconfirmat că în cazul în care victimele demonstrează toate elementele hărțuirii, cu excepția criteriului protejat, faptele nu sunt sancționabile conform Legii 121.<sup>287</sup> În acest caz petiționara a probat comportamentul nedorit aplicat față de ea la locul de muncă și mediul ostil care s-a creat în urma acestui comportament, ceea ce a avut ca efect lezarea demnității sale. Totuși, nici petiționara, nici

<sup>284</sup> CPPEDAE, decizia nr. 004/13 din 22 noiembrie 2013, *Ludmila Bobeică și Valentina Ursu către Liceul profesional nr. 1*, para. 6.5-6.13.

<sup>285</sup> Petiționara s-a plâns că a fost insultată pentru că era orfană, amenințată cu violența fizică, a fost lovită peste față, a fost lovită cu piciorul în spate, a fost impusă să spele vesela colegelor de cameră, învinuită că le-ar fi furat banii, deși banii au fost găsiți ulterior, lovită cu pumnul în față, ultimul fapt fiind confirmat de expertiza medicală. Directoarea liceului nu a dorit să înmatriculeze petiționara la liceu, menționând că este bolnavă psihic. După ce a primit certificatul medical care confirma faptul că petiționara este aptă de studii, a spus că medicul trebuie să facă închisoare. După înmatriculare, a refuzat categoric să-i ofere o cameră în cămin și i-a acordat-o doar după ce petiționara s-a plâns la Ministerul Educației (para. 4.1-4.3 ale deciziei).

<sup>286</sup> CPPEDAE, decizia nr. 003/13 din 14 martie 2014, *I.Z., N.N., I.H. și S.M. către V.C., președintele Camerei Înregistrării de Stat*.

<sup>287</sup> CPPEDAE, decizia nr. 056/14 din 15 mai 2014, *T.B. către Valeriu Negru, șef interimar al Direcției Generale Asistență Socială a Consiliului municipal Chișinău*.

CPPEDAE nu au putut identifica vreun criteriu interzis de discriminare în baza căruia au avut loc acțiunile contestate ale angajatorului. Prin urmare, CPPEDAE a constatat că faptele invocate de petiționară nu constituie hărțuire în înțelegerea Legii 121.

### *Hărțuirea sexuală*

Legiuitorul a considerat că hărțuirea sexuală este o formă de hărțuire într-atât de gravă, încât a reglementat-o separat. Hărțuirea sexuală este definită din 2010 de Legea nr. 5 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați și de Codul muncii ca „orice formă de comportament fizic, verbal sau non-verbal, de natură sexuală, care lezează demnitatea persoanei ori creează o atmosferă neplăcută, ostilă, degradantă, umilitoare sau insultătoare”.<sup>288</sup> Nici în cazul hărțuirii sexuale nu este nevoie de intenție pentru a sancționa tratamentul de hărțuire, fiind suficient efectul de lezare a demnității sau crearea unei atmosfere neplăcute, ostile, umilitoare.

Codul muncii obligă angajatorii să introducă în regulamentele interne prevederi referitoare la interzicerea hărțuirii sexuale,<sup>289</sup> precum și să întreprindă măsuri de prevenire a hărțuirii sexuale la locul de muncă.<sup>290</sup> Hărțuirea sexuală a fost introdusă în 2010 și în Codul penal, care o definește ca „manifestarea unui comportament fizic, verbal sau non-verbal, care lezează demnitatea persoanei ori creează o atmosferă neplăcută, ostilă, degradantă, umilitoare, discriminatorie sau insultătoare cu scopul de a determina o persoană la raporturi sexuale ori la alte acțiuni cu caracter sexual nedorite, săvârșite prin amenințare, constrângere, șantaj”, fiind pedepsită cu amendă în mărime de la 300 la 500 unități convenționale (de la MDL 6,000 până la MDL 10,000) sau cu muncă neremunerată în folosul comunității de la 140 la 240 de ore, sau cu închisoare de până la 3 ani.<sup>291</sup> Spre deosebire de hărțuirea sexuală sancționată de Legea nr. 5/2010, faptele sancționabile în baza Codului penal trebuie să fie caracterizate prin scopul „de a determina o persoană la raporturi sexuale ori la alte acțiuni cu caracter sexual nedorite” și modalitatea de săvârșire să ia forma amenințării, constrângerii sau șantajului.

În ceea ce privește investigarea cazurilor de hărțuire sexuală, nu am dispus de suficiente date pentru a identifica până în prezent cauze care să fi fost decise de instanțe de judecată sau măcar trimise în judecată, deși în ultimii ani sunt înregistrate mai multe plângeri. Potrivit raportului MMPSF pentru anul 2011 privind monitorizarea implementării Planului de Acțiuni pentru implementarea Programului național de asigurare a egalității de gen pe anii 2010-2015, în perioada anilor 2009-2010, la MAI nu a fost înregistrat niciun caz de hărțuire sexuală, iar pe parcursul anului 2011 au fost înregistrate 6 astfel de cazuri. Cu toate acestea, niciun caz de hărțuire sexuală nu fusese examinat de instanța de judecată până în 2012.<sup>292</sup> În următoarele rapoarte ale MMPSF pentru anii 2012 și 2013 nu există niciun fel de date privind pornirea dosarelor

<sup>288</sup> Art. 2 al Legii nr. 5 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați și art. 1 al Codului muncii.

<sup>289</sup> Art. 10 alin. (2) lit. f) și art. 199 alin. (1) lit. b) ale Codului muncii.

<sup>290</sup> Art. 10 alin. (2) lit. f) al Codului muncii.

<sup>291</sup> Art. 173 al Codului penal.

<sup>292</sup> Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, Raport pentru anul 2011 privind monitorizarea implementării planului de acțiuni pentru implementarea programului național de asigurare a egalității de gen pe anii 2010-2015, pag. 15, disponibil la [http://www.mmssf.gov.md/file/rapoarte/raport\\_PNAEG\\_final.pdf](http://www.mmssf.gov.md/file/rapoarte/raport_PNAEG_final.pdf).

penale și examinarea de instanțele de judecată a infracțiunilor de hărțuire sexuală. Potrivit datelor furnizate de MAI,<sup>293</sup> în 2012 au fost pornite 12 cauze penale privind hărțuirea sexuală, dintre care 6 au fost transmise procurorului cu propunerea de finalizare a urmăririi penale, în 2013 – au fost pornite 18 cauze penale, dintre care 6 au fost transmise procurorului, iar în 2014 – au existat 18 dosare penale pornite, dintre care 9 au fost transmise procurorului. Această situație ridică semne de întrebare cu privire la eficacitatea investigației efectuate de organele în drept în aplicarea prevederilor legale de sancționare a hărțuirii sexuale prevăzute în Codul penal.

CPPEDAE nu a examinat până la 1 mai 2015 vreo cauză cu privire la hărțuirea sexuală.

În același timp, hotărârea Plenului CSJ din 2005 care a generalizat practica judiciară în cauzele din categoria infracțiunilor privind viața sexuală și urmărind scopul interpretării și aplicării corecte și uniforme a legislației ce reglementează răspunderea penală pentru săvârșirea infracțiunilor respective<sup>294</sup> nu a fost actualizată după introducerea infracțiunii hărțuirii sexuale în 2010. Prin urmare, nu există o generalizare și recomandări de unificare a practicii judiciare la aplicarea infracțiunii de hărțuire sexuală.

### ***Recomandări:***

#### *Amendamente la legislația națională*

- Armonizarea Codului muncii cu Legea nr. 121 pentru a sancționa hărțuirea la locul de muncă, în general, și nu numai hărțuirea sexuală.

#### *Unificarea practicii judiciare*

- Actualizarea hotărârii plenului CSJ nr. 17 din 7 noiembrie 2005 privind practica judiciară în cauzele din categoria infracțiunilor privind viața sexuală în privința hărțuirii sexuale;
- Procuratura Generală ar trebui să asigure publicarea măsurilor luate ca urmare a cazurilor sesizate de CPPEDAE și publicarea informației referitoare la soluționarea acestora având în vedere pericolul social crescut al faptelor de discriminare care ar putea fi încadrate ca infracțiuni penale;
- Organizarea instruirilor pentru organele de urmărire penală și judecători în domeniul hărțuirii sexuale, precum și al formelor grave de discriminare care sunt sancționate penal.

## **4.4 Instigare la discriminare**

Legea nr. 121 definește instigarea la discriminare ca „orice comportament prin care o persoană aplică presiuni sau afișează o conduită intenționată în scopul discriminării unei terțe persoane pe baza criteriilor stipulate de prezenta lege”. Prin urmare, instigarea la discriminare

<sup>293</sup> Răspunsul MAI nr. 14/70 din 27 ianuarie 2015.

<sup>294</sup> CSJ, hotărârea Plenului, nr. 17 din 7 noiembrie 2005 privind practica judiciară în cauzele din categoria infracțiunilor privind viața sexuală, disponibilă la [http://jurisprudenta.csj.md/search\\_hot\\_expl.php?id=17](http://jurisprudenta.csj.md/search_hot_expl.php?id=17).

presupune existența unui comportament din partea unei persoane prin care obligă sau încurajează ori determină o altă persoană sau un grup de persoane să discrimineze o terță persoană sau un grup de persoane din cauza criteriilor protejate, indiferent de faptul dacă discriminarea a avut loc sau nu. Definiția instigării la discriminare în legislația moldovenească conține atât încurajarea, cât și ordinul de a discrimina și corespunde prevederilor Directivelor Uniunii Europene <sup>295</sup>. Diferența dintre instigare și celelalte forme de discriminare (discriminarea directă sau hărțuirea) este dată de existența unei intenții (făptuitorul face presiuni sau afișează conduită intenționată, încurajează la un anumit comportament), de realizare a discriminării nu direct de făptuitor, ci prin interpus - persoana asupra căreia se face presiunea, care primește ordinul sau publicul care primește informația și e încurajat să reacționeze și să trateze diferit victima sau victimele discriminării. Din acest punct de vedere o persoană publică are un mai mare impact și deci o mai mare responsabilitate, iar contextul este și el important pentru că presupune capitalizarea emoțiilor populare și direcționarea lor în scopuri discriminatorii (post-conflict, în timpul unei crize, în perioadă electorală).

Potrivit CtEDO, libertatea de exprimare garantată prin prisma art. 10 CEDO nu este protejată atunci când acțiunile persoanei cad sub incidența art. 17 CEDO (interzicerea abuzului de drept). În decizia *Norwood c. Regatului Unit*, CtEDO a notat că afișarea pe geamul apartamentului de la primul etaj al reclamantului a unui poster mare, care reprezenta fotografia Turnurilor Gemene în flăcări, cu inscripția „Islamul afară din Marea Britanie - Protejați poporul britanic” și un simbol al semilunei și al unei stele într-un semn de interdicție, constituia expresia publică a unui atac împotriva tuturor musulmanilor din Regatul Unit. CtEDO a constatat că un astfel de atac vehement împotriva unui grup, făcând legătura între acest grup și un act grav de terorism, este incompatibil cu valorile proclamate și garantate de CEDO, precum toleranța, pacea socială și nediscriminarea, acțiunile reclamantului constituind un act în sensul art. 17, abuzul de drept care nu este protejat de art. 10 sau 14 CEDO. <sup>296</sup>

CPPEDAE a constatat în mai multe cauze instigarea la discriminare, unele pe criteriul de orientare sexuală, altele pe criteriul etnie sau rasă și altele în domeniul muncii. Din deciziile CPPEDAE lipsește însă o analiză a elementelor constitutive în funcție de forma de discriminare pentru a justifica încadrarea unor fapte ca discriminare directă, hărțuire sau instigare.

Într-o cauză, <sup>297</sup> CPPEDAE a constatat că pârâtul a plasat materiale video pe pagina web a unui grup, din care făcea parte, denumit „Оккупай-Педофилияй Молдова”, în care membrii acestui grup hărțuiau o persoană homosexuală, <sup>298</sup> persoanele homosexuale erau numite „pedofili

<sup>295</sup> Art. 2 alin. (4) al **Directivei 2000/43/EC** prevede că „O instigare la discriminare a persoanelor pe criteriul originii rasiale sau etnice trebuie incriminată ca fiind discriminare în concordanță cu prevederile paragrafului 1”; Art. 2 alin. (4) al **Directivei 2000/78/EC** stabilește că „Orice comportament constând în a ordona cuiva să practice o discriminare împotriva unei persoane pentru unul din motivele menționate în art. 1 este considerat discriminare în sensul alin. (1)”; Art. 2 alin. (2) lit. b) al **Directivei 2006/54/CE** prevede că „în sensul prezentei directive, discriminarea include: ... (b) indemnul de a practica față de persoane discriminarea pe criteriul sexului”.

<sup>296</sup> CtEDO, *Norwood c. Regatului Unit*, 16 noiembrie 2004.

<sup>297</sup> CPPEDAE, decizia nr. 158/14 din 11 decembrie 2014, *Angela Frolov și Centrul de informații GENDERDOC-M către Stanislav Ghibadulin*.

<sup>298</sup> În această cauză, CPPEDAE a constatat și hărțuirea petiționarilor. Pentru detalii, a se vedea secțiunea 5.3. a prezentului raport.

care comiteau infracțiuni destul de grave,” se discuta despre oportunitatea plasării unei bombe la sediul organizației GENDERDOC-M, cu folosirea unor expresii injurioase la adresa comunității LGBT și a petiționarei care era membră a acestei organizații. De asemenea, instigarea la discriminare pe criteriu de orientare sexuală a avut loc și prin participarea pârâtului împreună cu membrii grupului la o contramanifestație în timpul paradei LGBT din 17 mai 2014, la care ei scandau lozinci menite să provoace ura și violența fizică față de comunitatea LGBT.<sup>299</sup> CPPEDAE a expediat Procuraturii Generale copia deciziei pentru luarea măsurilor prevăzute de Codul Penal.

În altă cauză, CPPEDAE a constatat că constituie instigare la discriminare comportamentul pârâtului, președinte al organizației Pro Ortodoxia (Ghenadie Valuța), care înainte și după participarea la o emisiune TV pe tema nediscriminării a stropit cu agheasmă participanții, în condițiile în care doi dintre aceștia reprezentând un ONG pentru protecția drepturilor persoanelor LGBT, își exprimaseră dezacordul, și a adresat petiționarei următoarele expresii „Aicea libertatea creștină prevalează și dacă ei nu vor accepta agheasma... majoritatea cedează în fața minorității, „Da de ce vă ascundeți, sunteți netradiționali?”, „Știți cine fuge de agheasmă?”.<sup>300</sup> CPPEDAE nu a întocmit proces-verbal de constatare a contravenției în acest caz.

Într-un alt caz, CPPEDAE a notat că libertatea de exprimare nu este absolută și poate fi restrânsă atunci când forma de exprimare capătă forme intolerante cum ar fi rasismul. Într-o decizie, CPPEDAE a constatat instigarea la discriminare în urma discursului rasist al unui lider al unei formațiuni politice, care în timpul unei conferințe de presă, referindu-se la liderul unui alt partid politic, cu intenția de a încuraja publicul să nu voteze cu acest candidat, a folosit următoarele expresii: „*acest ȋigan murdar și puturos [...] o să ajungă acolo unde îi este locul!*”; „*[...] se știe că Filat e jumate ȋigan, numai că Filat e un ȋigan terminat*”.<sup>301</sup> Instigarea la discriminare manifestată în forma actelor de rasism a fost constatată de CPPEDAE și în cazul unei companii care a lansat un nou produs cu pâine neagră, cu denumirea O.N.O.J.E., umilind pe cetățeanul de culoare John Onoje și promovând un mesaj rasist în public.<sup>302</sup> Într-o altă cauză, CPPEDAE a considerat că constituie instigare la discriminare pe criteriul sex și vârstă declarațiile primarului general al mun. Chișinău, care la revenirea la primărie a ținut un discurs în care s-a referit la una din candidatele din cursa electorală, pe care o felicită și în același timp menționează că nu este potrivit pentru o doamnă la vârsta de 59 de ani să candideze. Ulterior, într-o postare pe rețeaua Facebook, primarul și-a cerut scuze publice, menționând că a fost înțeles greșit, făcând o serie de alte declarații discriminatorii față de femei. CPPEDAE a constatat declarațiile primarului ca sexiste și ageiste.<sup>303</sup> Dat fiind impactul public și potențialul declarațiilor din aceste cazuri de a încuraja terți să discrimineze la rândul lor, cele trei cauze au fost considerate instigare la discriminare.

<sup>299</sup> „оккупай педофилияй пидарасу жизни ломай”, „смерть пидарасам” și „мы вас повесим и закопаем”.

<sup>300</sup> CPPEDAE, decizia nr. 064/14 din 19 mai 2014, *Angela Frolov către Ghenadie Valuța*.

<sup>301</sup> CPPEDAE, decizia nr. 159/14 din 13 octombrie 2014, *pornită prin autosesizare privind declarațiile rasiste în discursul politic al dlui Renato Usatii, liderul formațiunii politice „PaRus”*, para. 6.1-6.3.

<sup>302</sup> CPPEDAE, decizia nr. 180/14 din 16 decembrie 2014, *pornită prin autosesizare către SRL „Salva Horeca” și Andrei Baștannik*.

<sup>303</sup> CPPEDAE, decizia nr. 284/15 din 21 iulie 2015, *grup de persoane vs. Primarul general de Chișinău, dl Dorin Chirtoacă*) privind instigare la discriminare față de femei pe criteriul de sex și vârstă.

CPPEDAE a constatat instigare la discriminare în două cauze ce se referă la relațiile de muncă, ambele vizând publicarea anunțurilor discriminatorii de angajare pe pagini web.<sup>304</sup> CPPEDAE a interpretat menținerea anunțurilor discriminatorii pe paginile web specializate în publicarea anunțurilor de angajare de către administratorii acestor pagini web ca fiind instigare la discriminare. În ambele cazuri, CPPEDAE a notat că proprietarul sau administratorul paginilor web trebuie să ia „măsuri de diligență ce-i permit să se asigure că nicio persoană nu va abuza de platforma sa virtuală (pagina web) și nu o va folosi ca unealtă în promovarea și răspândirea anunțurilor discriminatorii de angajare ... sub acoperirea anonimatului sau pseudonimului ...”.<sup>305</sup> Făcând referire la cauza examinată de CtEDO *Delfi SA c. Estoniei*,<sup>306</sup> CPPEDAE a subliniat că moderarea și blocarea automată a unor cuvinte din anunțuri și comentarii nu este suficientă pentru epuizarea obligației de diligență și că administratorii pot adopta diverse măsuri în vederea prevenirii publicării anunțurilor discriminatorii, cum ar fi acceptarea regulilor de nediscriminare la înregistrarea contului, plasarea unor reguli de nediscriminare pe prima pagină etc. Cu toate acestea, CPPEDAE nu a comunicat în ce mod comportamentul administratorilor paginilor web a dus la instigare la discriminare, neexplicând dacă a considerat că simpla publicare a anunțurilor poate fi considerată ca sugerând sau încurajând eventualii cititori la tratamentul diferențiat al unor persoane în baza apartenenței lor reale sau presupuse la un criteriu protejat.

O interpretare similară a CPPEDAE a avut loc într-o cauză în care era vorba despre un articol publicat pe o platformă web de opinii și comentarii după marșul egalității din mai 2014, intitulat „Parada euro-sodomită de la Chișinău: 9 puncte pe i”.<sup>307</sup> Autorul articolului critica acțiunile MAI de asigurare a ordinii publice, a siguranței și protecției persoanelor care au participat la marș, lipsa de reacție a Primăriei mun. Chișinău „la intențiile minorităților extremiști de a mărșălui prin centrul capitalei” și inacțiunile Mitropoliei Moldovei „față de agresiunea homosexuală din centrul capitalei”.<sup>308</sup> Având în vedere faptul că pârâtul nu a comunicat identitatea autorului, CPPEDAE a constatat că administratorul paginii web a comis instigare la discriminare pe criteriu de orientare sexuală prin eșecul de moderare al articolului. Considerăm că nu este clar dacă articolul poate fi considerat ca discriminator sau ca exprimare agresivă și incomodă, dar încă legală, deoarece textul acestuia a fost blocat de

<sup>304</sup> CPPEDAE, decizia nr. 050/14 din 22 februarie 2014, *Rodion Gavriloi către SRL „Legis-Com” și pagina web [www.jobinfo.md](http://www.jobinfo.md)*; CPPEDAE, decizia nr. 041/13 din 24 februarie 2014, *pornită prin autosesizare către paginile web [www.999.md](http://www.999.md), [www.jobinfo.md](http://www.jobinfo.md), [www.joblist.md](http://www.joblist.md), [www.rabota.md](http://www.rabota.md), [www.alljobs.md](http://www.alljobs.md), [www.moldovajobs.md](http://www.moldovajobs.md), [www.munka.md](http://www.munka.md), [www.birjatruda.md](http://www.birjatruda.md), [www.makler.md](http://www.makler.md) și către SRL „Carolina Bulat”, SRL „Bulat-Grup”, SRL „Castomagic”, ICS „Leogrand” SRL, SRL „Rejans-Prim”, SRL „Brights Land”*.

<sup>305</sup> CPPEDAE, decizia nr. 041/13 din 24 februarie 2014, *pornită prin autosesizare către paginile web [www.999.md](http://www.999.md), [www.jobinfo.md](http://www.jobinfo.md), [www.joblist.md](http://www.joblist.md), [www.rabota.md](http://www.rabota.md), [www.alljobs.md](http://www.alljobs.md), [www.moldovajobs.md](http://www.moldovajobs.md), [www.munka.md](http://www.munka.md), [www.birjatruda.md](http://www.birjatruda.md), [www.makler.md](http://www.makler.md) și către SRL „Carolina Bulat”, SRL „Bulat-Grup”, SRL „Castomagic”, ICS „Leogrand” SRL, SRL „Rejans-Prim”, SRL „Brights Land”*, p. 6.3.

<sup>306</sup> CtEDO, *Delfi SA c. Estoniei*, 10 octombrie 2013.

<sup>307</sup> CPPEDAE, decizia nr. 118/14 din 16 octombrie 2014, *pornită prin autosesizare către SRL „General Media TV”*.

<sup>308</sup> Idem, para. 4.1.



platforma web și nu mai e disponibil online, iar decizia CPPEDAE nu include suficiente elemente pentru a permite o analiză în acest sens. Deoarece lipsesc citatele integrale din articol, în motivarea deciziei CPPEDAE, textul reținut pare a fi o deranjantă, dar nesanționabilă critică a autorităților și nu e clar că ar fi constituit și o încurajare la discriminare, că autorul ar fi aplicat presiuni pentru a determina terți să reacționeze sau că textul ar fi inclus ofense care ar duce la lezarea demnității unui grup, deci ar fi sanționabile ca hărțuire. În ceea ce privește administratorul paginii web, eșecul în moderare ar trebui sancționat separat, dar nu ca instigare, ci mai degrabă ca discriminare directă definită în Legea nr. 121 ca susținerea comportamentului discriminatoriu.

### ***Recomandări:***

- elaborarea de către CPPEDAE a unor pași conceptuali pentru încadrarea faptelor în funcție de elementele constitutive ca discriminare directă, hărțuire sau instigare la discriminare;
- la încadrarea discursurilor publice în forma instigării la discriminare, ar trebui analizată de fiecare dată prezența elementului chemării/instigării sau încurajării la discriminare de către persoana care pronunță un discurs discriminator, poziția socială a persoanei care incită la discriminare, vizibilitatea acesteia, impactul sau potențialul impact al indemnului sau ordinului de a discrimina, contextul în care au loc faptele. Numai analiza completă a acestor elemente permite încadrarea corectă ca discriminare directă, hărțuire sau instigare la discriminare;
- colaborarea strânsă a CPPEDAE cu organele penale în vederea sancționării penale a acelor fapte constatate ca fiind instigare la discriminare și care prin gradul de agresivitate sau vulnerabilitatea grupului vizat au un pericol social ridicat, cum ar fi încheierea unor protocoale de colaborare în acest sens cu proceduri și acțiuni comune (mese rotunde, training-uri etc.).

## **4.5 Discriminarea prin asociere**

Conceptul discriminării prin asociere nu este prevăzut explicit în Directivele europene, dar a fost definit de Curtea de Justiție a Uniunii Europene pe cale jurisprudențială, prin cauza *Coleman/Attridge Law și Steve Law*.<sup>309</sup> În această cauză, Curtea a considerat că este vorba despre o discriminare pe criteriul dizabilitate, deși persoana vizată nu avea ea înseși o dizabilitate, ci fiul său pe care îl avea în grijă. Curtea a comparat tratamentul aplicat persoanei în cauză în calitate de mamă a unui copil cu dizabilități cu tratamentul celorlalți părinți care nu aveau copii cu dizabilități.

Potrivit Legii nr. 121, discriminarea prin asociere este „orice faptă de discriminare săvârșită împotriva unei persoane care, deși nu face parte dintr-o categorie de persoane identificată potrivit criteriilor stipulate de prezenta lege, este asociată cu una sau mai multe

---

<sup>309</sup> CEJ, *Coleman/Attridge Law și Steve Law*, cauza C-303/06 [2008] RJ I-5603, 17 iulie 2008.



persoane aparținând unei astfel de categorii de persoane”.<sup>310</sup> Prin urmare, discriminarea prin asociere are loc când o persoană este tratată mai puțin favorabil, nu pentru că ar aparține unui grup vulnerabil anume, ci deoarece este asociată cu o anumită persoană sau grup de persoane care beneficiază de protecția în baza unui criteriu protejat.

În cele ce urmează vom analiza cazuistica CPPEDAE prin referire la două cauze în care a constatat discriminarea prin asociere, prima în legătură cu criteriul dizabilitate și a doua în legătură cu statutul de militar.

În prima cauză, CPPEDAE a constatat discriminarea prin asociere a petiționarilor care sunt mame ale unor copii cu dizabilități severe, pe motiv că perioada de îngrijire a copiilor lor nu se include în stagiul de cotizare.<sup>311</sup> Petiționarile au arătat că, până la intrarea în vigoare a Legii nr. 156 privind pensiile de asigurări sociale de stat din 14 octombrie 1998 (Legea nr. 156), perioada de îngrijire a persoanei cu dizabilități severe era inclusă în stagiul de cotizare al membrului familiei care oferea această îngrijire, Legea nr. 156 desființând această posibilitate. Părinții, în special mamele, de regulă, nu se pot angaja în câmpul muncii, deoarece copiii cu dizabilitate severă necesită îngrijire permanentă, iar în Republica Moldova nu există centre de zi sau servicii de asistență la domiciliu pentru îngrijirea acestora. Astfel, atunci când ajung la vârsta de pensionare, părinții, dar cel mai des mamele copiilor cu dizabilități severe, nu au stagiul necesar de cotizare și, astfel, primesc pensia minimă care este de circa 500 lei.<sup>312</sup>

CPPEDAE a notat că petiționarile sunt tratate mai puțin favorabil decât părinții care și-au instituționalizat copiii cu dizabilități severe. Astfel, Consiliul a folosit comparatorul părinții care au instituționalizat copiii cu dizabilități severe, dar puteau să utilizeze alt comparator, cel al părinților cu copii fără dizabilitate, care au posibilitatea să lucreze și, respectiv, să fie asigurați cu o pensie mai mare; în felul acesta ar fi scos în evidență mult mai clar impactul pe care îl are asocierea cu criteriul dizabilitate. Având în vedere că această situație este una continuă, din anul 1999, de la intrarea în vigoare a Legii nr. 156, până la momentul examinării plângerii, CPPEDAE a decis că Legea nr. 121 se aplică acestei situații. CPPEDAE a respins argumentul MMPSF precum că Legea nr. 156 a stabilit principiile egalității și contributivității la stabilirea pensiilor de asigurări sociale de stat și a notat că asigurarea egalității are loc prin tratamentul egal în situații egale și a tratamentului diferit în situații diferite. Analizând argumentul MMPSF precum că a fost introdus serviciul de asistent personal, pentru care vor putea fi angajați părinții care îngrijesc de copiii cu dizabilități severe, CPPEDAE a calculat că va fi nevoie de 12 ani pentru a integra toți părinții acestor copii în aceste funcții, având în vedere posibilitățile financiare ale administrației publice locale. CPPEDAE a considerat că tratamentul diferențiat al petiționarilor are loc prin asocierea lor cu copiii cu dizabilitate severă și a conchis că în acest caz are loc o discriminare prin asociere pe criteriu de dizabilitate.

În cauza de mai sus, CPPEDAE a recomandat ca MMPSF să elaboreze modificări la Legea nr. 156 astfel încât perioada necontributivă a părinților care au îngrijit de copiii lor cu dizabilități severe să fie inclusă în stagiul lor de cotizare începând cu 1 ianuarie 1999.

<sup>310</sup> Art. 2 Legea nr. 121.

<sup>311</sup> CPPEDAE, decizia nr. 030/13 din 13 februarie 2014 (*A.M., V.M. și N.C. către Direcția Asistență Socială mun. Chișinău și Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei*).

<sup>312</sup> Idem, p. 4.6.

Consiliul nu a menționat argumentul MMPSF precum că, potrivit Legii nr. 499 privind alocațiile sociale de stat pentru unele categorii de cetățeni din 14 iulie 1999, persoanele care îngrijesc copiii cu dizabilități severe beneficiază de o alocație lunară, care constituie 75% din cuantumul pensiei minime pentru limita de vârstă. Totuși, chiar dacă este o activitate plătită, deși insuficient, aceasta nu exclude faptul că petiționarele efectuau o muncă, cea de îngrijire a membrilor bolnavi ai familiei care aveau nevoie de îngrijire specială, îngrijire care în acest moment nu putea să fie asigurată de autorități. Aceasta reprezintă o muncă domestică retribuită prin intermediul unei alocații sociale, dar statul nu a mers până la capăt și prin acordarea stagiului de cotizare. În același timp, o critică adusă soluției CPPEDAE poate fi aceea că nu a analizat situația prezentată și din perspectiva discriminării indirecte a petiționarilor pe criteriul de sex, dat fiind că prevederea aparent neutră de nerecunoaștere a perioadei de îngrijire a minorului cu dizabilități severe ca perioadă de contribuție, dezavantajează disproporționat anume mamele copiilor cu dizabilități care nu i-au instituționalizat. Acestea au ales să-i îngrijească acasă și din cauza lipsei unui ajutor real la îngrijirea acestor copii din partea statului; în comparație cu tații acestor copii, mamele sunt în mod disproporționat afectate de măsurile adoptate de stat întrucât în societatea moldovenească persistă rolul preponderent al mamelor în îngrijirea și creșterea copiilor, în special când este vorba despre copiii cu dizabilități.

În decizia nr. 071/2014 din 26 mai 2014, CPPEDAE a constatat discriminarea prin asociere pe criteriul de statut special asimilat celui militar<sup>313</sup> cu referire la prevederile art. 14 alin. (7) al Legii nr. 162 din 22 iulie 2005 cu privire la statutul militarilor, conform căreia indemnizațiile acordate femeilor-militari pentru perioada aflării în concediul de maternitate se plătesc conform dispozițiilor generale. Consiliul a comparat situația femeilor, soții ale militarilor, aflate la întreținerea soțului militar cu situația femeilor, soții ale nemilitarilor, aflate în întreținerea acestora. În cazul soțiilor aflate în întreținerea soților nemilitari, acestea beneficiază de indemnizații calculate în baza venitului soțului întreținător, iar soțiile aflate în întreținerea soților militari primesc indemnizații minime, ca persoane neasigurate. Consiliul a comparat situația militarilor cu colaboratorii de poliție, în sensul în care a respins justificarea MMPSF cu privire la faptul că militarii nu achită fondul asigurărilor sociale, de aceea nu beneficiază de prestații de asigurări sociale, menționând că polițiștii, începând din luna martie 2014 primesc astfel de indemnizații chiar dacă nu achită fondul social. Problema a fost remediată prin Legea nr. 93 din 29 mai 2014, care a modificat art. 14 al Legii nr. 162 cu privire la statutul militarilor. Astfel, conform art. 14 alin. 7<sup>2</sup>, baza de calcul și cuantumul indemnizațiilor acordate pentru concediile prevăzute la alin. 7<sup>1</sup>, se stabilesc în modul și condițiile prevăzute de Legea nr. 289 din 22 iulie 2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale, *similar persoanelor asigurate*.<sup>314</sup>

<sup>313</sup>În acest caz nu este clar de ce CPPEDAE a constatat discriminarea prin asociere cu criteriul de statut special asimilat celui militar și nu discriminare prin asociere cu criteriul statut de militar, dat fiind faptul că victimele discriminării în acest caz sunt soțiile militarilor.

<sup>314</sup>Art. 14 alin. 7<sup>1</sup> al Legii nr. 162 cu privire la statutul militarilor prevede următoarele: concediul de maternitate, inclusiv pentru soția militarului prin contract care se află în întreținerea acestuia,

Practica CPPEDAE până acum denotă o aplicare a conceptului de discriminare prin asociere conformă practicii de aplicare a acestuia de CJUE.

## 4.6 Forme grave de discriminare

Art. 4 al Legii nr. 121 prevede următoarele forme grave de discriminare:

- a) promovarea sau practicarea discriminării de către autoritățile publice;
- b) susținerea discriminării prin intermediul mijloacelor de informare în masă;
- c) amplasarea mesajelor și simbolurilor discriminatorii în locurile publice;
- d) discriminarea persoanelor pe baza a două sau mai multe criterii;
- e) discriminarea săvârșită de două sau mai multe persoane;
- f) discriminarea săvârșită de două sau mai multe ori;
- g) discriminarea săvârșită asupra unui grup de persoane;
- h) segregarea rasială.

Deoarece formele grave de discriminare menționate în art. 4 al Legii nr. 121 sunt suficient de explicite din modul în care au fost formulate în lege, vom explica mai jos doar forme care necesită unele precizări. Este de remarcat însă că, dat fiind gradul sporit de periculozitate al acestor forme grave de discriminare, este de dorit ca la constatarea lor CPPEDAE, în afară de recomandările formulate, fie să întocmească procesul-verbal de constatare a contravenției, fie să sesizeze organele de urmărire penală, iar sancțiunile aplicate să fie adecvate.

Potrivit art. 2 al Legii nr. 121, **segregarea rasială** reprezintă „orice acțiune sau inacțiune care conduce direct sau indirect la separarea ori diferențierea persoanelor pe baza criteriilor de rasă, culoare, origine națională sau etnică”.

Segregarea rasială are loc prin impunerea unei obligații de acces separat la facilități sau servicii în baza criteriilor de rasă, culoare, origine națională sau etnică. Având în vedere faptul că rezultatul segregării este un tratament diferit, aceasta este de multe ori considerată o formă deosebit de gravă de discriminare directă. În cauza *Orsus și alții c. Croației*,<sup>315</sup> CtEDO a constatat că, deși nu exista o politică oficială de înscriere în clase separate a copiilor de origine romă, plasarea *de facto* în clase separate a acestora fără o testare inițială a cunoașterii limbii croate, cu predarea după un curriculum redus, fără predarea suplimentară a limbii croate, fără evaluarea periodică a cunoștințelor de limbă pe durata studiilor și fără posibilitatea de transferare a lor în clase mixte, nu are o justificare obiectivă și rezonabilă și constituie discriminare.

Un exemplu de segregare rasială îl constituie segregarea prin lege a afro-americanilor în SUA din secolul XIX până la mijlocul secolului XX. În cauza notorie *Brown c. Consiliului de Educație*,<sup>316</sup> Curtea Supremă a SUA a declarat neconstituționale legile care stabileau educația

---

concediul parțial plătit pentru îngrijirea copilului până la vârsta de 3 ani, concediul pentru îngrijirea copilului bolnav în vârstă de până la 10 ani și concediul pentru îngrijirea copilului în vârstă de până la 16 ani care suferă de boală oncologică sau cu dizabilitate pentru afecțiuni intercurrente se acordă conform dispozițiilor generale.

<sup>315</sup>CtEDO, *Orsus și alții c. Croației* (MC), 6 martie 2010.

<sup>316</sup>Curtea Supremă a SUA, *Brown c. Consiliul de Educație*, 17 mai 1954.

separată în școli pentru albi și negri. Alt exemplu de segregare rasială îl reprezintă apartheidul din Africa de Sud din secolul XX, care prevedea prin lege locuirea separată pentru albi și negri, accesul separat la diverse servicii, precum și interzicerea dreptului la vot și la libera circulație pentru negri. Deși oficial apartheidul a fost abolit prin lege în 1991, sfârșitul apartheidului este considerat începând cu primele alegeri generale democratice din 1994.<sup>317</sup>

În Republica Moldova nu a fost deocamdată constatată nici o faptă de segregare rasială, nici de CPPEDAE și nici de instanțele de judecată.

**Discriminarea persoanelor pe baza a două sau mai multe criterii**, prevăzută de lit. d) art. 4 al Legii nr. 121, mai este denumită în teoria și practica aplicării dreptului nediscriminării ca „**discriminare multiplă**”. Spre exemplu, Interights susține că „persoanele din mediul academic, juriștii pentru drepturile omului și ONG-urile au recunoscut demult că experiența de discriminare a unei persoane nu poate fi abordată complet prin analiza doar a unui criteriu de discriminare. Oamenii au identități complexe compuse din sex, rasă, cultură și alte trăsături, multe dintre care se suprapun, și o persoană ar putea fi discriminată în baza mai multor criterii în același timp. Combinarea a mai multor criterii de discriminare, care se intersectează, produce ceva unic și distinct de orice criteriul protejat luat în parte. Acest fenomen este cunoscut ca „discriminare multiplă” sau „discriminare intersecțională”.<sup>318</sup> Deși impactul discriminării multiple este discutat în mediul academic și al apărătorilor drepturilor omului, în tratatele internaționale nu este prevăzută explicit discriminarea multiplă ca formă separată de discriminare și nici tribunalele internaționale pentru drepturile omului nu examinează ca regulă discriminarea multiplă ca atare, ci examinează fiecare criteriu protejat în parte.<sup>319</sup> În cazurile de discriminare multiplă, la baza discriminării stă nu colectarea discriminării care are loc în baza a mai multe criterii de vulnerabilitate, ci experiența unică de discriminare care are loc ca urmare a simultaneității apartenenței la anumite grupuri. O femeie de etnie romă astfel poate fi victimă a discriminării multiple atunci când tratamentul diferențiat la care este supusă este generat nu neapărat de faptul că e femeie sau de apartenența sa la etnia romă, ci de suprapunerea acestor două identități.

CPPEDAE a constatat discriminare pe mai multe criterii protejate în mai multe cauze, de obicei analizându-le pe fiecare în parte și fără a constata discriminarea multiplă ca formă gravă de discriminare în baza art. 4 al Legii nr. 121. Spre exemplu, decizia nr. 004/2013 din 22 noiembrie 2013 în care a fost constatată discriminare, hărțuire și victimizare pe criteriul dizabilitate și pe criteriul origine socială de copil orfan din partea administrației liceului, care a creat impedimente la admiterea la liceu și a eșuat în acomodarea rezonabilă în procesul de studii și condițiile de cazare. În decizia nr. 030/13 din 14 februarie 2014,

<sup>317</sup> Federal Research Division of the Library of Congress, *Country Studies: Towards Democracy*, disponibil la: <http://countrystudies.us/south-africa/36.htm>, accesat ultima data la 15 martie 2015.

<sup>318</sup> A se vedea INTERIGHTS, Ghidul pentru practicieni, *Nediscriminarea în Dreptul Internațional*; Ediția din anul 2011, pag. 219, cu referință la *An Intersectional Approach to Discrimination: Addressing Multiple Grounds in Human Rights Claims*, discussion Paper, Ontario Human Rights Commission, disponibilă la <http://www.ohrc.on.ca/en/intersectional-approach-discrimination-addressing-multiple-grounds-human-rights-claims>.

<sup>319</sup> A se vedea pentru o analiză mai amplă a discriminării multiple INTERIGHTS, Ghidul pentru practicieni, *Nediscriminarea în Dreptul Internațional*; Ediția din anul 2011, pag. 219.

Consiliul a constatat discriminarea pe criteriul gen și pe criteriul vârstă cu privire la mamele cu copii cu dizabilități severe care nu pot prin lege să acceseze serviciul social „Asistență personală” deoarece este prevăzută vârsta de pensionare pentru femei de 57 ani și pentru bărbați de 62 ani. În decizia nr. 056/14 din 14 mai 2014, Consiliul a constatat discriminare pe criteriul gen și maternitate prin refuzul în acomodarea rezonabilă a regimului de lucru care ar permite alăptarea copilului.

În decizia nr. 105/14 din 19 iunie 2014, CPPEDAE a constatat discriminarea în câmpul muncii pe criteriul maternitate și sex din partea ÎSCA „Air Moldova”, care a desfășurat contractul de muncă cu petiționara când aceasta era în concediu de maternitate. Deși nu a calificat fapta drept formă gravă de discriminare, Consiliul a constatat corect contravenția prevăzută de art. 54<sup>2</sup> alin. (1) b) al Codului Contravențional și a întocmit proces-verbal pe numele persoanei juridice ÎSCA „Air Moldova” și pe numele Directorului General M.M., persoană cu funcție de răspundere, cu expedierea materialelor către instanța de judecată.<sup>320</sup>

În decizia nr. 087/14 din 4 iulie 2014, CPPEDAE a constatat discriminarea bazată pe gen și dizabilitate în realizarea dreptului la respectarea vieții private și de familie, a dreptului la integritate fizică și în acces la informații și servicii medicale privind sănătatea reproductivă a beneficiarilor Internatului psihoneurologic din mun. Bălți. În cauză era vorba despre mai multe cazuri de întrerupere a sarcinii în absența consimțământului informat și liber exprimat de beneficiarele Internatului psiho-neurologic mun. Bălți. Drept urmare, Consiliul a sesizat și Procuratura Generală pentru investigarea cu diligență a cazurilor respective. Sesizarea Procuraturii Generale denotă gravitatea faptelor constatate de Consiliu. Ar fi fost recomandabil ca la constatarea faptelor Consiliul să constate nu discriminare în forma simplă, ci să constate în mod explicit că este vorba despre o formă gravă de discriminare, anume discriminarea multiplă și discriminarea prin promovarea sau practicarea discriminării de către autoritățile publice (art. 4 lit. (a) și (d) al Legii nr. 121).

Trebuie făcută distincția dintre cazurile de discriminare multiplă (victima sau victimele întrunesc multiple calități sau identități care stau la baza tratamentului diferențiat) și cazurile care implică multiple forme de discriminare care au însă ținte, victime diferite, și ea sancționată de art. 4 litera f) ca o formă gravă de discriminare - **discriminarea săvârșită de două sau mai multe ori**. În decizia nr. 035/13 din 22 ianuarie 2014, Consiliul a constatat corect „discriminarea continuă în formă gravă pe criteriul religiei, orientării homosexuale și naționalitate în acces la servicii de web design” în privința unei firme care a scris pe pagina web că nu colaborează cu organizații religioase și organizații care susțin minoritățile sexuale și naționale. Deși a constatat discriminare în formă gravă, Consiliul nu a constatat comiterea unei fapte contravenționale, respectiv nu a fost întocmit și proces-verbal de constatare a contravenției, ceea ce ar fi dus la aplicarea unei amenzi contravenționale, ci doar au fost făcute recomandări pârâtului.

<sup>320</sup> La data de 31 ianuarie 2015, Judecătoria Buiucani a recunoscut ca fiind culpabilă și a sancționat „Air Moldova” cu o amendă de 450 u.c., ceea ce constituie MDL 9,000. La 5 martie 2015, Curtea de Apel Chișinău a remis cauza spre rejudecare, iar la 18 iunie 2015 Judecătoria Buiucani a constatat comiterea contravenției, fără aplicarea amenzii. Hotărârea a fost menținută prin decizia irevocabilă a Curții de Apel Chișinău din 13 august 2015.

În instanțele de judecată nu au fost identificate cauze care să sancționeze formele de discriminare gravă.

Legea nr. 121 nu stabilește consecințele constatării unei forme grave de discriminare. Considerăm că în cazul constatării unei forme grave de discriminare, autoritatea care constată – CPPEDAE sau instanța de judecată – ar trebui să ia în considerare gravitatea formei de discriminare la aplicarea sancțiunii. În cazul CPPEDAE, spre exemplu, constatarea unei forme grave de discriminare ar necesita și constatarea faptei contravenționale de discriminare sau sesizarea organelor de urmărire penală pentru investigarea faptelor ce ar putea constitui infracțiune. Procesul-verbal de constatare a contravenției poate să nu fie întocmit dacă comportamentul pârâtului dă dovadă de recunoaștere a faptei comise și a dorinței de a înlătura consecințele faptei comise. În cazul în care CPPEDAE constată o formă gravă de discriminare și emite doar recomandări, fără a întocmi procesul-verbal de constatare a faptei contravenționale de discriminare, Consiliul ar trebuie să explice de ce nu consideră oportună întocmirea procesului-verbal cu transmiterea materialelor instanței de judecată pentru aplicarea sancțiunii contravenționale.

#### ***Recomandări:***

- În cazul constatării unei forme grave de discriminare, dacă nu sunt sesizate organele de urmărire penală, CPPEDAE ar trebui să constate și fapta contravențională, dacă există prevederile relevante în Codul Contravențional, pe lângă recomandările formulate, pentru a asigura un remediu efectiv pentru fapta comisă. În caz contrar, Consiliul ar trebui să explice de ce nu consideră oportună constatarea faptei contravenționale;
- În cazul constatării unei forme grave de discriminare de către instanțele de judecată, acestea ar trebui să ia în considerare forma gravă la acordarea prejudiciului moral victimei faptei de discriminare.

## Excepții de la interzicerea discriminării

### 5.1 Acomodarea rezonabilă

Există situații când oferirea unui tratament mai favorabil unei persoane sau unui grup de persoane nu constituie discriminare, ci poate constitui chiar o obligație. Una din aceste situații este acomodarea rezonabilă, care potrivit Legii nr. 121 constă din „orice modificare sau adaptare necesară și adecvată, într-un caz particular, care nu impune o sarcină disproporționată sau nejustificată atunci când este nevoie pentru a asigura unei persoane, în cazurile stabilite de lege, exercitarea drepturilor și libertăților fundamentale în condiții de egalitate cu ceilalți”.

Acomodarea rezonabilă are scopul să diminueze efectele discriminatorii asupra unei persoane sau unui grup de persoane protejate față de alte persoane care nu sunt dezavantajate. Acomodarea rezonabilă va fi implementată doar dacă nu impune o sarcină disproporționată, ceea ce, de regulă, se referă la costurile acomodării. Având în vedere faptul că acomodarea rezonabilă a fost prevăzută și aplicată pe larg îndeosebi după adoptarea Convenției ONU privind Drepturile Persoanelor cu Dizabilități, aceasta adesea este asociată cu acomodările realizate pentru persoanele cu dizabilități. Totuși, și alte grupuri dezavantajate pot beneficia în urma implementării acomodării rezonabile. Comparatorul nu este relevant în stabilirea faptului dacă un angajator și-a îndeplinit obligațiile stabilite prin lege de a oferi acomodarea rezonabilă. De exemplu, în cazul adaptării orarului de lucru sau al adaptării calendarului pentru respectarea sărbătorilor religioase ale angajaților, angajatorul operează o acomodare rezonabilă, atâta timp cât aceasta nu afectează în mod disproporționat activitatea sa.

În mare parte, cele mai grave probleme cu care se confruntă persoanele cu dizabilități se datorează lipsei acomodării rezonabile pentru acces la clădiri și construcții. Într-o cauză<sup>321</sup> care a fost pornită prin autosesizare, CPPEDAE a concluzionat că, deși legislația este suficient de comprehensivă în ceea ce privește accesibilitatea, totuși realizarea în practică a acestor prevederi de către autoritățile publice centrale și locale este defectuoasă. În următoarea cauză, CPPEDAE a constatat discriminarea în ceea ce privește accesul la justiție prin eșecul acomodării rezonabile de către Judecătoria Centru mun. Chișinău și din partea Curții de Apel Chișinău.<sup>322</sup> De asemenea, CPPEDAE a constatat discriminarea directă și

<sup>321</sup> CPPEDAE, decizia nr. 160/14 din 11 decembrie 2014, *pornită prin autosesizare către Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor, Inspecția de Stat în Construcții și Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare*.

<sup>322</sup> CPPEDAE, decizia nr. 176/14 din 30 decembrie 2014, *V.S. către Judecătoria Centru mun. Chișinău și Curtea de Apel Chișinău*.



refuzul în acomodarea rezonabilă din cauza inaccesibilității unui club sportiv<sup>323</sup> și a unui club de noapte pentru petiționarii persoane cu dizabilități.<sup>324</sup>

În domeniul educației, CPPEDAE a constatat refuzul în acomodarea rezonabilă și lipsa de acces la instituția preșcolară prin refuzul de a admite la grădiniță un copil cu diabet zaharat de tip 1<sup>325</sup> și un copil cu autism.<sup>326</sup> Într-o altă cauză, CPPEDAE a constatat că refuzul Ministerului Educației și al Direcției Generale Educație, Tineret și Sport a Consiliului municipal Chișinău de a acorda dreptul unui copil cu dizabilități care și-a făcut studiile la domiciliu timp de 12 ani să susțină primul examen de bacalaureat la domiciliu, fără asigurarea condițiilor necesare,<sup>327</sup> constituie refuz în acomodarea rezonabilă.<sup>328</sup>

Un caz elocvent în ceea ce privește eșecul acomodării rezonabile în câmpul muncii a fost examinat de CPPEDAE în cauza *T.B. către Valeriu Negru, șef interimar al Direcției Generale Asistență Socială a Consiliului municipal Chișinău* (DGAS a CMC).<sup>329</sup> În această cauză, după ce a revenit din concediul de maternitate, petiționara a solicitat angajatorului să-i acorde un regim parțial de muncă de 7 ore pe zi, așa cum îi permitea Codul Muncii, între orele 09.00 – 17.00. Angajatorul i-a acceptat cererea, dar a fixat orarul de muncă între orele 08.00 – 16.00. CPPEDAE a respins justificarea pârâtului precum că petiționara a acceptat tacit regimul de muncă, deoarece a continuat să-l respecte. Acordarea regimului de muncă după graficul solicitat de petiționară nu impunea o sarcină disproporționată asupra angajatorului, a notat CPPEDAE care a constatat discriminarea ca urmare a refuzului de acomodare rezonabilă pe criteriu de sex și maternitate.

## 5.2 Măsurile pozitive

Potrivit art. 2 al Legii nr. 121, măsurile pozitive sunt „acțiuni speciale provizorii luate de autoritățile publice în favoarea unei persoane, unui grup de persoane sau a unei comunități, vizând asigurarea dezvoltării lor firești și realizarea efectivă a egalității acestora în raport cu celelalte persoane, grupuri de persoane sau comunități”.

Măsurile pozitive sau afirmative au scopul de a interveni într-o situație de discriminare structurală, au caracter temporar și iau forma unui tratament diferențiat menit să răspundă unei

<sup>323</sup> CPPEDAE, decizia nr. 140/14, din 27 octombrie 2014, *F.V. către S.R.L. „OLIMPUS-85”*.

<sup>324</sup> CPPEDAE, decizia nr. 156/14 din 17 octombrie 2014, *C.A. către S.R.L. „ADRILUX – COM” și angajatul acesteia G.V., V.R. și D.N., Inspectoratul de poliție al Sectorului Ciocana și V.S., Brigada de poliție cu destinație specială „Fulger”*.

<sup>325</sup> CPPEDAE, decizia nr. 005/13 din 25 noiembrie 2013, *F.V. în interesele minorei E. către V. Gavriluc, Directoarea grădiniței nr. 151 și I. Burlac, Directoarea grădiniței nr. 168*.

<sup>326</sup> CPPEDAE, decizia nr. 083/14 din 28 iunie 2014, *M.O. în interesele fiului M.T. către Directoarea grădiniței nr. X, V.M., N.T., director al Direcției Generale de Educație, V.R., Centrul Republican de Asistență Psihopedagogică a Ministerului Educației*.

<sup>327</sup> Petiționarul se deplasa cu scaunul rulant, iar examenul a avut loc la etajul 2 al liceului și petiționarul a fost urcat în brațe de către colegii săi. WC-ul nu era adaptat pentru persoanele cu dizabilități. Petiționarul s-a plâns de dureri în corp de la lipsa de mișcare timp de 3 ore pe durata examenului.

<sup>328</sup> CPPEDAE, decizia nr. 122/14 din 9 septembrie 2014, *B.C. către Ministerul Educației și a Direcției Generale Educație, Tineret și Sport al Consiliului municipal Chișinău*.

<sup>329</sup> CPPEDAE, decizia nr. 056/14 din 15 mai 2014, *T.B. către Valeriu Negru, șef interimar al Direcției Generale Asistență Socială a Consiliului municipal Chișinău*.

discriminări anterioare a unui grup protejat. Aceste măsuri au scopul de a asigura „egalitatea materială, de substanță” în locul „egalității formale” și au menirea de a interveni acolo unde măsurile de egalitate formală generale duc la perpetuarea discriminării. Măsurile pozitive adoptate trebuie să fie evaluate periodic și trebuie să fie oprite atunci când și-au atins scopul sau trebuie să fie modificate după necesitate. Este important să fie evaluat impactul acestor măsuri, astfel încât ele să nu afecteze alte grupuri. Măsurile pozitive nu sunt privite ca discriminare, ci ca o excepție de la interdicția discriminării – un tratament diferențiat justificat în favoarea unui grup discriminat anterior, pentru corectarea unor inegalități istorice. Un exemplu de acțiuni afirmative ar fi politicile de promovare a angajării unui grup care a avut acces limitat la câmpul muncii, educație și la alte servicii, cum ar fi persoanele cu dizabilități, femeile, anumite grupuri etnice, etc. Totuși, conform jurisprudenței CtEDO,<sup>330</sup> în anumite circumstanțe neaplicarea unor măsuri afirmative poate reprezenta o discriminare (cauza *D.H. c. Cebiei* referindu-se la educația copiilor romi).

În Republica Moldova, autoritățile au adoptat câteva documente de politici pentru asigurarea aplicării egalității de șanse pentru unele grupuri defavorizate, și anume: Strategia națională pentru tineret pe anii 2009-2013,<sup>331</sup> Programul național de asigurare a egalității de gen pe anii 2010-2015,<sup>332</sup> Strategia privind incluziunea persoanelor cu dizabilități pentru anii 2010-2013<sup>333</sup> și Planul de acțiuni privind susținerea populației de etnie romă din Republica Moldova pentru anii 2011-2015.<sup>334</sup> Implementarea documentelor de politici ar trebui evaluată periodic, pentru a monitoriza dacă acțiunile au impactul dorit și pentru a se evita efectele adverse, cu publicarea rezultatelor evaluării. Se pare că autoritățile responsabile de monitorizarea implementării acțiunilor conținute în documentele de politici au o abordare mai mult formală și cantitativă, decât una de substanță, care ar presupune evaluarea impactului real al acestor acțiuni. Una din acțiunile esențiale pentru evaluarea implementării politicilor este colectarea datelor segregate, ceea ce este încă o problemă în cazul Republicii Moldova, datele segregate fiind colectate parțial. De exemplu, ANOFM nu a publicat în raportul său statistic pe anul 2014 numărul de persoane de etnie romă care s-au înregistrat în calitate de șomeri și au fost plasați în câmpul muncii.<sup>335</sup> Alt exemplu ar fi lipsa evaluării fenomenului hărțuirii sexuale din 2012 până în prezent în rapoartele MMPSF privind implementarea Programului național de asigurare a egalității de gen pe anii 2010-2015.<sup>336</sup>

<sup>330</sup> CtEDO, *D.H. și alții c. Cebiei* (MC), 13 noiembrie 2007.

<sup>331</sup> Legea nr. 25 din 3 februarie 2009 privind aprobarea Strategiei naționale cu privire la tineret pe anii 2009-2013.

<sup>332</sup> Hotărârea Guvernului nr. 933 din 31 decembrie 2009 cu privire la aprobarea Programului național de asigurare a egalității de gen pe anii 2010-2015.

<sup>333</sup> Legea nr. 169 din 9 iulie 2010 pentru aprobarea Strategiei privind incluziunea persoanelor cu dizabilități (2010-2013).

<sup>334</sup> Hotărârea Guvernului nr. 494 din 8 august 2011 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni privind susținerea populației de etnie romă din Republica Moldova pentru anii 2011-2015.

<sup>335</sup> ANOFM, Raport statistic privind măsurile de ocupare și protecție socială a persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă, realizate de către agențiile pentru ocuparea forței de muncă ale Republicii Moldova în ianuarie – decembrie 2014, 22 ianuarie 2015.

<sup>336</sup> MMPSF, Rapoarte privind monitorizarea realizării Planului de Acțiuni pentru implementarea programului național de asigurare a egalității de gen pe anii 2010-2015 pentru anii 2011-2014, disponibile la [http://www.mmpsf.gov.md/file/rapoarte/raport\\_PNAEG\\_final.pdf](http://www.mmpsf.gov.md/file/rapoarte/raport_PNAEG_final.pdf), <http://>

Alte măsuri pozitive pentru a stimula reprezentarea grupurilor defavorizate pe piața muncii care au fost adoptate de Guvernul Republicii Moldova sunt stabilirea unui număr minim de angajați reprezentanți ai acelor grupuri. Un exemplu reprezentativ este obligarea angajatorilor care au 20 de angajați și mai mult să creeze locuri de muncă și să angajeze persoane cu dizabilități în proporție de cel puțin 5% din numărul total de salariați. Potrivit art. 33 alin. (4) și (5) ale Legii nr. 60, angajatorii au obligația de a comunica agenției teritoriale pentru ocuparea forței de muncă despre locurile de muncă create / rezervate pentru persoanele cu dizabilități în termen de 5 zile de la creare / rezervare, precum și despre angajarea persoanelor cu dizabilități - în termen de 3 zile de la angajare. Omisiunea de a respecta aceste prevederi constituie contravenție, care poate fi stabilită de Inspectoratul de Stat al Muncii. Din păcate, Inspectoratul de Stat al Muncii nu a furnizat date privind numărul de contravenții constatate în acest sens în anul 2013.

Tratamentul diferențiat acordat în beneficiul unor grupuri dezavantajate poate constitui o acțiune afirmativă. Astfel, potrivit art. 36 (3) al Legii nr. 60 întreprinderile specializate create de societățile și asociațiile obștești ale persoanelor cu dizabilități care angajează în muncă persoane cu dizabilități, sunt scutite de impozite și taxe. Această din urmă abordare, de încurajare și premiere a integrării persoanelor cu dizabilități pe piața muncii, se poate dovedi a avea un mai mare succes practic decât varianta punitivă.

O altă măsură afirmativă a fost adoptată în iulie 2014 prin stabilirea unui număr de locuri pentru stagii de practică pentru tineri în cadrul autorităților publice, instituțiilor publice și întreprinderilor de stat, care trebuie să fie nu mai mic de 10% din totalul de personal al acestora. Stagiul de practică va fi considerat ca experiență de muncă la angajare sau promovare.<sup>337</sup>

Angajarea personalului cu scopul de a spori calitatea serviciilor acordate grupurilor dezavantajate la angajare, de asemenea, constituie o măsură afirmativă. Spre exemplu, în 2012, ANOFM a angajat 43 de persoane responsabile de încadrarea în câmpul muncii a persoanelor cu dizabilități, iar în 2013, au fost angajate alte 43 de persoane pentru această funcție. Astfel, în 2013, 29.30% dintre persoanele cu dizabilități care s-au adresat la ANOFM au fost angajate, în comparație 20.56% în 2012.<sup>338</sup>

În domeniul educației, măsurile pozitive pot lua forma unor cote de școlarizare a reprezentanților grupurilor defavorizate. Spre exemplu, potrivit art. 29 alin. (5) al Legii cu privire la incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități, din numărul total de locuri prevăzute de instituțiile de învățământ, în planul de înmatriculare cu finanțare bugetară (la fiecare specialitate/domeniu de formare profesională, formă de învățământ și nivel educațional), 15% vor fi atribuite absolvenților cu dizabilități, iar în cazul în care nu există cereri din partea acestora sau numărul lor este sub cota indicată, locurile rămase vor fi completate pe baza principiului general. Din păcate, Regulamentul Ministerului Educației cu

---

[www.mmps.gov.md/file/2013/rapoarte/raport\\_PNAEG\\_2012\\_versiune%20finala.pdf](http://www.mmps.gov.md/file/2013/rapoarte/raport_PNAEG_2012_versiune%20finala.pdf), [http://www.mmps.gov.md/file/2014/raport\\_PNAEG\\_2013finalSIAAS19.05.2014.pdf](http://www.mmps.gov.md/file/2014/raport_PNAEG_2013finalSIAAS19.05.2014.pdf), <http://www.mmps.gov.md/file/rapoarte/raport-realizare-plan-2010-2015.pdf>.

<sup>337</sup> A se vedea art. 211 al Legii nr. 102.

<sup>338</sup> Răspuns din partea Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă nr. 03-367 din 8 mai 2014.

privire la condițiile de ocupare a locurilor cu finanțare bugetară în instituțiile de învățământ superior de stat din Republica Moldova nu conține referiri la aceste cote.<sup>339</sup> De asemenea, nu este prevăzută stimularea participării copiilor de etnie romă în învățământul superior, spre exemplu prin acordarea de burse pe toată durata studiilor.

Moldova a implementat o măsură afirmativă în beneficiul romilor prin instituirea și promovarea la scară națională a serviciului de mediatori comunitari cu scopul asigurării efective a accesului persoanelor de etnie romă la servicii de educație, asistență medicală, încadrare în câmpul muncii, documentare și condiții mai bune de locuit. Deocamdată, nu este clar câte dintre cele 48 de funcții de mediatori comunitari sunt ocupate, cu toate că sumele necesare salarizării acestora au fost prevăzute în bugetul pentru anul 2014.<sup>340</sup>

O altă măsură promovată la nivel de proiect de lege este asigurarea cotelor de reprezentare minimă de 40% pentru femei în Parlament și Guvern. Acest proiect de lege<sup>341</sup> a fost adoptat de Parlament în prima lectură la 17 iulie 2014.

### *Recomandări:*

- Stimularea participării copiilor de etnie romă în învățământul superior, spre exemplu prin acordarea de burse pe toată durata studiilor;
- Adoptarea în lectura a doua a proiectului de lege nr. 180 care prevede stabilirea cotelor de reprezentare minimă de 40% pentru femei în Parlament și Guvern;
- Ratificarea Protocolului Opțional al Cartei Europene Sociale Revizuite care prin mecanismul de plângeri colective pe care îl include permite asigurarea unui mai mare grad de aplicare adecvată a principiului egalității și nediscriminării.

## 5.3 Cerințe profesionale esențiale și determinante

O excepție justificată care ar putea exclude caracterul discriminatoriu al faptei este argumentarea care demonstrează necesitatea unor cerințe profesionale autentice care sunt specifice și inerente unei anumite activități. Spre exemplu, un caz de cerință profesională autentică este rolul într-un film în care actorul trebuie să aibă anumite trăsături faciale pentru a reflecta autenticitatea personajului interpretat sau necesitatea ca personalul care face perchezițiile corporale în cazul unei femei să fie tot de sex feminin. Legea nr. 121 explică la art. 7 alin. (5) că "orice deosebire, excludere, restricție sau preferință în privința unui anumit loc de muncă nu constituie discriminare în cazul în care, prin natura specifică a activității în cauză sau a condițiilor în care această activitate este realizată, există anumite cerințe profesionale esențiale și determinate, cu condiția ca scopul să fie legitim și cerințele

<sup>339</sup>Ministerul Educației, Ordin nr. 748 din 12 iulie 2013 cu privire la aprobarea Regulamentului cu privire la condițiile de ocupare a locurilor cu finanțare bugetară în instituțiile de învățământ superior de stat din Republica Moldova.

<sup>340</sup>Biroul de Relații Interetnice, Informație privind implementarea pe parcursul anului 2014 a Planului de acțiuni privind susținerea populației de etnie romă din Republica Moldova pentru anii 2011-2015, pag. 4.

<sup>341</sup>Proiectul nr. 180 al legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

proporționale”. Definiția respectivă reproduce, în mare parte, prevederile din Directivele UE.<sup>342</sup> În acest context legislația muncii, de asemenea, prevede o excepție potrivit căreia ”nu constituie discriminare stabilirea unor diferențieri, excepții, preferințe sau drepturi ale salariaților, care sunt determinate de cerințele specifice unei munci, stabilite de legislația în vigoare, sau de grijă deosebită a statului față de persoanele care necesită o protecție socială și juridică sporită” (art. 8 alin. (2) din Codul muncii).

CPPEDAE a examinat în Decizia din 24 februarie 2014 emisă în cauza nr. 041/13 justificarea cerințelor de angajare incluse în unele anunțuri plasate pe unele pagini web. CPPEDAE a constatat că pe o serie de pagini web au fost amplasate anunțuri de angajare în care erau listate condiții cum ar fi spre exemplu, vârstă cuprinsă între 18-35 ani, sexul de femeie, viza de reședință din Chișinău, statutul de ”necăsătorită”. CPPEDAE a stabilit că atunci când se decide dacă se aplică o cerință profesională esențială și determinantă este necesar să se ia în considerare natura muncii și contextul în care aceasta se desfășoară. La acestea a adăugat că angajatorii, de obicei, trebuie să demonstreze că este justificat și proporțional să aplice cerințe profesionale și determinante unui loc de muncă arătând relația directă dintre prezența sau absența criteriului protejat în natura sarcinilor de serviciu ce urmează a fi executate de candidat. În cauza respectivă, potrivit CPPEDAE, toți angajatorii au eșuat să demonstreze că cerințele din anunțurile amplasate pe paginile web au fost esențiale pentru exercitarea atribuțiilor funcționale și, prin urmare, acestea au fost calificate ca fiind discriminatorii. CPPEDAE nu a analizat fiecare anunț în parte, de aceea este greu de apreciat cum se aplică principiile enunțate în decizie la fiecare caz în parte.<sup>343</sup>

O analiză elocventă raportată la faptele speței se regăsește în cauza *Colin Wolf c. Stadt Frankfurt am Main*,<sup>344</sup> în care CJUE a statuat că pentru ca o diferență de tratament să constituie o cerință ocupațională autentică, aceasta trebuie să fie bazată pe o caracteristică legată de criteriul de discriminare și nu pe criteriu în sine. În acest caz, CJUE a menținut că stabilirea vârstei maxime de 30 de ani pentru angajarea persoanelor de carieră intermediară în serviciul de pompieri era permisibilă pentru că autoritățile germane au demonstrat prin studii și date statistice că starea fizică impecabilă implicată de limita de vârstă stabilită prin lege constituia o cerință profesională autentică pentru acele poziții. CJUE a constatat că abilitățile fizice constituie o caracteristică legată de vârstă, ceea ce poate fi considerată o cerință profesională autentică în contextul pozițiilor care solicită mult efort fizic. CJUE, de asemenea a constatat că asigurarea funcționalității serviciului de pompieri reprezenta un scop legitim, iar stabilirea unui plafon de vârstă nu a constituit o măsură disproporțională, având în vedere abilitățile fizice necesare pentru acea funcție și timpul care trebuia să treacă înainte ca o persoană dintr-o asemenea funcție să poată fi promovată într-o poziție superioară care presupunea mai puțin efort fizic.<sup>345</sup>

<sup>342</sup>UE, Directiva 54/2006, art. 14 alin. (2); Directiva 43/2000, art. 4; Directiva 78/2000, art. 4 alin. (1).

<sup>343</sup>CPPEDAE, decizia nr. 041/13 din 24 februarie 2014, *pornită prin autosesizare privind instigarea la discriminare și discriminarea în câmpul muncii prin plasarea și răspândirea anunțurilor de angajare cu indicarea condițiilor și criteriilor care exclud sau favorizează anumite categorii de persoane.*

<sup>344</sup>CJUE, C-229/08, Colin Wolf c. Stadt Frankfurt am Main, 12 ianuarie 2010.

<sup>345</sup>Interights, Nediscriminare în Drept Internațional, Manual pentru practicieni. Ediția 2011, p. 95.

Instituțiile care au la bază etosul religios - "religie" sau "convingeri", pot impune, de asemenea, anumite cerințe profesionale pentru angajații lor în ceea ce privește realizarea activităților cu specific religios. Astfel poate fi justificată condiția impusă de un cult ca preotul angajat să fie de religia cultului respectiv. Nu ar fi justificat însă ca o entitate religioasă să condiționeze angajarea personalului de curățenie de apartenența la o anumită religie. Potrivit Legii nr. 121 "în cadrul activităților profesionale ale cultelor religioase și părților lor componente nu constituie discriminare tratamentul diferențiat bazat pe religia sau convingerile unei persoane atunci când religia sau convingerile constituie o cerință profesională esențială, legitimă și justificată" (art. 7 alin. (6)). CtEDO nu abordează excepțiile de acest gen în mod specific, sub formă de cerință profesională autentică, ci atrage atenția la justificarea invocată în fiecare caz în parte, și în special la faptul dacă acțiunile autorităților au fost proporționale cu scopul urmărit. În continuare vom analiza două cauze CtEDO cu soluții diferite tocmai pentru a reliefa abordarea extrem de detaliată utilizată de Curte în analiza dreptului la viață privată și a dreptului la libertatea de religie, atunci când este examinată cerința profesională instituită de angajatori.

În cauza *Siebenhaar c. Germaniei*, CtEDO a considerat că nu a existat o încălcare a CEDO la concedierea unei îngrijitoare de copii din cadrul unei creșe condusă de parohia protestantă. Pentru a se angaja în această funcție, reclamanta care la acel moment era de religie catolică a semnat un contract prin care s-a angajat să fie loială bisericii și să nu fie membră a unor organizații ale cărei activități sunt în contradicție cu viziunea bisericii protestante. Eliberarea din funcție a reclamantei a fost motivată de descoperirea faptului că aceasta ulterior se convertise și preda la o terță comunitate religioasă - Biserica Universală. CtEDO a acceptat argumentele aduse la nivel național potrivit cărora concedierea reclamantei a fost necesară pentru menținerea credibilității angajatorului și că reclamanta ar fi trebuit să fie conștientă din momentul semnării contractului de angajare că activitățile sale în cadrul Bisericii Universale erau incompatibile cu munca pentru Biserica Protestantă. CtEDO, de asemenea, a luat în considerare timpul relativ scurt de angajare a reclamantei.<sup>346</sup>

Totuși, jurisprudența CtEDO arată clar că nu toate funcțiile din cadrul instituțiilor religioase pot justifica cerințe profesionale care ar impune ca o persoană să împărtășească o anumită religie sau să respecte cu strictețe toate canoanele cultului. Spre exemplu, în cauza *Schuth c. Germaniei*, CtEDO a constatat o încălcare a art. 8 al CEDO pentru că instanțele naționale nu au examinat natura postului domnului Schuth în biserica din care a fost concediat pentru încălcarea unor norme religioase. În speță, reclamantul a fost angajat al bisericii catolice în calitate de organist și conducător de cor. El a activat în această funcție mai mult de 14 ani, perioadă în care reclamantul s-a separat de soție, dar nu a divorțat și avea o relație extraconjugală cu o altă femeie, cu care concepute un copil. Biserica a calificat acest comportament drept încălcare a loialității față de biserică și l-a concediat. CtEDO a analizat balanța între interesul bisericii în menținerea credibilității sale prin solicitarea tuturor angajaților săi de a respecta cerințele religioase și morale ale bisericii, pe de o parte, și interesul reclamantului la menținerea vieții private. CtEDO a concluzionat că dreptul la

<sup>346</sup>CtEDO, *Siebenhaar c. Germaniei*, 3 februarie 2011.



viața privată al domnului Schuth a fost încălcat, luând în considerare mai mulți factori. În principal, CtEDO a acordat importanță faptului că, deși reclamantul a încheiat contractul de angajare prin care s-a angajat să respecte datoria de loialitate față de biserica catolică care îi restricționa într-o anumită măsură viața privată, această datorie nu putea fi interpretată ca o obligație pe viață a reclamantului de abținere în caz de divorț de soția sa.<sup>347</sup>

### ***Recomandări:***

- În cazul examinării unor cauze în care se invocă acest tip de excepție, autoritățile naționale urmează să stabilească în primul rând dacă cerința profesională este una autentică și dacă aceasta este necesară pentru natura funcției în cauză, după care urmează a fi stabilit dacă cerința profesională îndeplinește un scop legitim și dacă acesta este proporțional cu interesul persoanei al cărei drept este pus în discuție;
- În cazul examinării unei cauze în care se regăsesc mai multe situații care, deși sunt asemănătoare din punctul de vedere al formei de discriminare, se referă la circumstanțe diferite, autoritățile naționale trebuie să examineze justificarea fiecărui reclamat în parte pentru a asigura o mai bună înțelegere a motivelor pentru care o situație sau alta ar putea fi discriminatorie sau nu;
- În cazul examinării unei cauze care se referă la anumite cerințe profesionale impuse de instituții religioase pentru anumite poziții, autoritățile naționale urmează să ia în calcul, în special, rolul poziției respective în realizarea activităților de cult, dacă aceasta presupune loialitate față de instituția respectivă, perioada angajării în această poziție, cum afectează încălcarea cerinței profesionale activitatea și idealurile instituției în cauză, precum și alte elemente invocate de reclamat care oferă informații referitoare la impactul limitării la nivel personal.

## **5.4 Excepții prevăzute de Directive**

În condițiile în care Directivele europene în domeniul egalității și nediscriminării interzic la modul absolut discriminarea directă, fără a permite excepții cu caracter general au fost menționate situații particulare pe care Statele Membre, în funcție de contextul național, pot să le prevadă explicit în legislație cu caracter de excepție de la sancționarea discriminării directe. În această secțiune vom trece în revistă aceste excepții speciale din Directivele europene, comparând cu situația legislației moldovenești în domeniu.

### ***5.4.1 Angajatori cu etos religios***

Articolul 4 alin.(2) din Directiva 2000/78 prevede posibilitatea acordată Statelor Membre de a introduce o excepție specială de la sancționarea discriminării directe în relațiile de muncă și angajare atunci când tratamentul diferențiat al unei persoane în comparație cu altele se bazează pe religia sau conștiința persoanei respective. Directiva prevede o serie de condiții care trebuie îndeplinite cumulativ pentru ca o astfel de excepție să fie conformă cu

<sup>347</sup> CtEDO, *Schuth c. Germaniei*, 23 septembrie 2010.



art.4 alin.2. În primul rând, trebuie să fie vorba despre activități profesionale desfășurate în cadrul bisericilor sau al altor organizații publice sau private cu etos religios. De exemplu, în categoria organizații publice sau private cu etos religios ar putea intra instituțiile de învățământ sau spitalele cu caracter confesional, asociațiile și fundațiile religioase sau care sunt create cu scop religios. În al doilea rând, activitățile profesionale puse în sarcina persoanei respective sau contextul în care se desfășoară activitățile trebuie să fie de natură a implica religia sau conștiința persoanei ca o cerință profesională necesară, legitimă și adecvată, ținând cont de etosul organizației. Această condiție presupune ca atribuțiile la locul de muncă ale persoanei în cauză să aibă legătură directă cu practicarea religiei respective pentru ca să fie justificată condiția apartenenței la religia respectivă; de exemplu, la un seminar ortodox este justificată impunerea condiției ca profesorul de religie ortodoxă să aparțină religiei ortodoxe, dar aceeași condiție nu ar mai fi justificată în cazul profesorului de matematică sau al personalului care asigură curățenia.

În plus, Directiva 2000/78 statuează că acceptarea excepției speciale referitoare la etosul religios nu justifică discriminarea pe alte criterii protejate. Prin această prevedere se dorește excluderea situațiilor în care de fapt alte motive decât religia și conștiința persoanei sunt la baza stabilirii unei condiții la angajare, chiar dacă este vorba despre biserici și alte organizații cu etos religios. De exemplu, în opinia autorilor acestui raport, impunerea condiției sexului masculin pentru postul de profesor de religie într-o școală confesională ortodoxă nu ar fi o condiție justificată în conformitate cu art.4 alin.2, atâta timp cât candidatele femei sunt de confesiune ortodoxă și sunt calificate să predea religia ortodoxă.

În legislația moldovenească, formularea care se referă la excepția specială privind etosul religios este prevăzută în art.7 alin.(6) al Legii nr. 121 (art. 7 se referă la interzicerea discriminării în câmpul muncii) prevede: *„În cadrul activităților profesionale ale cultelor religioase și părților lor componente nu constituie discriminare tratamentul diferențiat bazat pe religia sau convingerile unei persoane atunci cînd religia sau convingerile constituie o cerință profesională esențială, legitimă și justificată.”* Această prevedere respectă condițiile cumulative menționate în art.4 alin.(2) din Directiva 2000/78.

În aplicarea în practică a excepției prevăzute la art.7 alin.(6) de mai sus trebuie să se țină cont de faptul că este în sarcina cultului religios respectiv să justifice excepția, adică faptul că este vorba despre un post care presupune activități profesionale desfășurate în cadrul cultului religios sau a părților sale componente și că religia persoanei reprezintă o cerință profesională esențială pentru desfășurarea atribuțiilor aferente postului.

Întrucât Legea nr. 121 se referă strict la cultele religioase și părțile lor componente, aceasta înseamnă că legiuitorul, în virtutea contextului moldovenesc, a ales să beneficieze de această excepție numai acele forme de organizare religioasă sub numele de „culte religioase” (și părțile lor componente) al căror statut este reglementat de Legea nr. 125 din 11 iunie 2007 privind libertatea de conștiință, de gândire și religie. Prin urmare, nu se încadrează printre beneficiarii excepției prevăzute la art.7 alin.(6) din Legea 121 asociațiile religioase sau alte organizații cu ethos religios, așa cum sunt menționate în art.4 alin.(2) din Directiva 2000/78.

Deocamdată nu au fost identificate cauze examinate de CPPEDAE sau de instanțele de judecată cu privire la această excepție.

#### ***5.4.2 Forțele armate sau ocupații operaționale în instituții de forță***

Articolul 3 alin.(4) din Directiva 2000/78 prevede posibilitatea acordată statelor membre de a introduce o excepție specială de la sancționarea discriminării directe în relațiile de muncă și angajare când tratamentul diferențiat al unei persoane în comparație cu altele se bazează pe criteriul dizabilitate sau vârstă în contextul forțelor armate. Din interpretarea art.3 alin. (4) coroborat cu punctul 19 din Preambulul Directivei 2000/78, reiese că prin „forțe armate” se înțelege armata, poliția, personalul din penitenciar sau din servicii de urgență. Această excepție specială este permisă pentru a păstra capacitatea operațională a acestor servicii.

Legea 121 nu reglementează o astfel de excepție specială aplicabilă în domeniul muncii, așa cum face în cazul excepției speciale privind etosul religios.

#### ***5.4.3 Excepții referitoare la sănătate și siguranță***

Articolul 7 alin.(2) din Directiva 2000/78 acordă posibilitatea Statelor Membre de a menține sau de a introduce prevederi pentru protecția sănătății și securității persoanelor la locul de muncă care crează un tratament diferențiat pe criteriul dizabilității. Sunt permise de asemenea acele măsuri menite să creeze sau să mențină prevederile sau facilitățile de garantare și promovare a integrării la locul de muncă a persoanelor cu dizabilități. În prima situație, ar putea fi compatibil cu art.7 alin.(2) dacă legislația națională ar impune unele teste suplimentare pentru angajații care au o anumită dizabilitate, în comparație cu angajații care nu au acea dizabilitate. În a doua situație, ar fi compatibil cu art.7 alin.(2) dacă legislația națională ar impune oferirea unor facilități suplimentare persoanelor cu dizabilități, de exemplu echipament suplimentar de protecție, spre deosebire de ceilalți angajați.

Legea 121 nu reglementează o astfel de excepție specială aplicabilă în domeniul muncii.

#### ***5.4.4 Excepții referitoare la vârstă – minime sau maxime de vârstă***

Art.6 din Directiva 2000/78 acordă posibilitatea Statelor Membre de a adopta prevederi de exceptare de la interdicția discriminării a diferențelor de tratament pe criteriul vârstei dacă acestea sunt justificate de un obiectiv legitim, iar modalitățile de realizare a lor sunt necesare și adecvate. Printre excepțiile speciale pe criteriul vârstei permise de Directivă în domeniul relațiilor de muncă și angajare sunt: crearea unor condiții speciale de acces la muncă, pregătire profesională, relații de muncă și ocupare, inclusiv condiții de concediere și remunerare în cazul tinerilor, lucrătorilor în vârstă și persoanelor care au în îngrijire membri ai familiei, cu scopul de a promova integrarea lor profesională sau protecția lor, fixarea unor condiții minime privind vârsta, experiența profesională sau statutul de senioritate în serviciiul respectiv în accesul la angajare sau la anumite avantaje legate de relațiile de muncă, fixarea unei condiții de vârstă maximă de angajare în funcție de cerințele de pregătire profesională pentru funcția sau meseria respectivă sau în funcție de nevoia de a avea o perioadă rezonabilă de angajare înainte de pensie. În plus, Directiva permite Statelor Membre să fixeze la admiterea sau la condițiile de calificare pentru pensie sau pentru beneficii legate de invaliditate scheme de vârstă, inclusiv scheme pe diferite vârste ale angajaților sau ale

grupurilor sau categoriilor de angajați și folosirea în contextul acestor scheme a criteriului vârstei în calculele actualizate, cu condiția ca aceste prevederi să nu conducă la discriminare pe criteriul sex.

Legea 121 nu reglementează o astfel de excepție specială aplicabilă în domeniul muncii.

#### ***5.4.5 Excepții referitoare la gen/ starea de maternitate – gravide sau mame care alăptează și persoane care au responsabilități parentale***

În legislația europeană privind egalitatea de gen, *Directiva 92/85/CEE a Consiliului din 19 octombrie 1992 privind introducerea de măsuri pentru promovarea îmbunătățirii securității și a sănătății la locul de muncă în cazul lucrătoarelor gravide, care au născut de curând sau care alăptează* reglementează o serie de excepții speciale referitoare la gen, anume la starea de maternitate. În aceste situații, deși femeile însărcinate, femeile care au născut sau femeile care alăptează sunt tratate diferit față de ceilalți angajați, angajatorul nu este sancționat pentru discriminare, din contră, luarea unor măsuri de acomodare poate fi sancționată ca discriminare. Motivarea din spatele tratamentelor diferite constă în nevoia de a asigura o protecție specială a angajatelor-femei aflate într-o situație vulnerabilă din punct de vedere al sănătății.

În primul rând, art.4 din Directiva 92/85 prevede că legislația națională trebuie să reglementeze obligația angajatorului de a face o evaluare a riscurilor pe care activitatea la locul de muncă le ridică pentru securitatea sau sănătatea lucrătoarelor și orice efect posibil asupra sarcinii sau alăptării și să informeze angajatele privind aceste riscuri. Ulterior, angajatorul trebuie să aibă obligația legală de a modifica condițiile de muncă și/sau programul de lucru al angajatei în cauză pentru a evita expunerea la aceste riscuri, iar dacă acest lucru nu este posibil din punct de vedere tehnic sau obiectiv sau nu poate fi solicitată în mod rezonabil din motive bine întemeiate, angajatorul va schimba locul de muncă al angajatei respective. În cazul în care nici această schimbare nu este posibilă, atunci angajatorul trebuie să acorde o dispensă de la lucru angajatei în cauză, pentru întreaga perioadă necesară protecției securității sau sănătății sale (art.5 din Directiva 92/85/EEC).

În al doilea rând, art.7 din Directiva 92/85/EEC prevede că legislația națională trebuie să reglementeze interdicția de a obliga angajatele aflate în situațiile specificate mai sus de a efectua muncă de noapte. De asemenea, art.8 din Directivă cere Statelor Membre să reglementeze dreptul angajatelor să beneficieze de un concediu de maternitate de cel puțin 14 săptămâni consecutive, repartizat înainte și/sau după naștere, în conformitate cu legislațiile și/sau practicile naționale.

În al treilea rând, Directiva 92/85/EEC prevede o serie de alte drepturi pentru aceste angajate, precum dreptul de a beneficia de dispense remunerate pentru a efectua consultațiile prenatale, dacă acestea au loc în timpul programului de lucru (art.9) și dreptul de a nu fi concediate pe timpul sarcinii până la terminarea concediului de maternitate, decât în cazuri excepționale, bine întemeiate (art.10).

Legea 121 nu reglementează o astfel de excepție specială aplicabilă în domeniul muncii, însă legislația muncii prevede aceste facilități pentru femeile angajate.

## 5.5 Abuz în exercitarea libertății de exprimare

Fiecare persoană are dreptul de a nu fi discriminată. Acest drept poate fi perceput ca intrând în conflict cu dreptul altor persoane la libertatea de exprimare, atunci când aceste persoane invocă libera exprimare ca justificare pentru afirmații cu caracter discriminatoriu care aduc atingere demnității altor persoane. Departate de a fi o formă de exercitare a libertății de exprimare, afirmațiile discriminatorii pot constitui un abuz al acestui drept. Potrivit articolului 3 alin. (1) din Legea nr. 64 cu privire la libertatea de exprimare (în continuare „Legea nr. 64”), orice persoană are dreptul la libertatea de exprimare. Acest drept, însă, nu este absolut și poate fi limitat în anumite cazuri atunci când drepturile altor persoane sunt afectate (art. 3 alin. (3) din Legea nr. 64), spre exemplu dreptul de a nu fi discriminat. Totodată, garanțiile privind libertatea de exprimare nu se aplică în cazul discursurilor care incită la ură sau la violență (Art. 3 alin. (5) din Legea nr. 64). Niciunul din aceste drepturi, însă, nu are prioritate față de celălalt și autoritățile sunt obligate să examineze în fiecare caz în parte echilibrul dintre dreptul de a nu fi discriminat și libertatea de exprimare.

Un test al echilibrului între nediscriminare și libertatea de exprimare minuțios examinat de către CtEDO poate fi observat în cauza *Vejdeland și alții c. Suediei*. Specificul acestei cauze derivă din circumstanțele care au determinat CtEDO să decidă că nu a fost încălcată libertatea de exprimare atunci când autoritățile naționale au sancționat forme de exprimare ce au dus la încălcarea dreptului altor persoane de a nu fi discriminate. În speță, reclamanții au distribuit în jur de o sută de foi pliante în dulapurile elevilor dintr-o școală din Suedia. Aceste foi pliante conțineau informații denigratoare față de persoanele homosexuale, potrivit cărora „homosexualitatea are un efect distructiv asupra moralității societății”, homosexualii erau prezentați ca vinovații principali de răspândirea HIV și SIDA, și se afirma că organizațiile care protejează homosexualii promovează pedofilia. În consecință, reclamanții au fost condamnați cu privațiune de libertate condiționată, amendă și probațiune. În fața CtEDO reclamanții s-au plâns de încălcarea dreptului la libertatea de exprimare și și-au justificat acțiunile prin faptul că au dorit să încurajeze elevii să discute subiectul cu profesorii, totodată acordându-le argumente pe care să le folosească în aceste discuții. CtEDO nu a constatat violarea art. 10 CEDO. În primul rând, CtEDO a considerat că formulările folosite în foile pliante, deși nu reprezentau direct instigare la acțiuni de ură, conțineau acuzații serioase și păgubitoare. În al doilea rând, atacurile care au drept scop să insulte, să defăimeze sau să ridiculizeze un grup specific de persoane pot fi suficiente pentru autorități ca acestea să limiteze libertatea de exprimare pentru a combate discursul de ură, în special având în vedere seriozitatea discriminării bazate pe orientarea sexuală. În al treilea rând, CtEDO a luat în considerare faptul că foile pliante au fost plasate în dulapurile elevilor care se aflau la o vârstă sensibilă și impresionabilă fără posibilitatea ca ei să le refuze. În al patrulea rând, CtEDO a atras atenție asupra faptului că sancțiunile impuse reclamanților, deși au fost penale, nu au fost disproportionale cu scopul urmărit, or, potrivit legii suedeze aceștia riscuau până la doi ani de lipsire de libertate.<sup>348</sup>

<sup>348</sup> CtEDO, *Vejdeland și alții c. Suediei*, 9 februarie 2012.

La rândul său, CPPEDAE a examinat un șir de cauze în care a fost pusă în discuție balanța între dreptul la libertatea de exprimare și dreptul de a nu fi discriminat. Prima decizie cu notorietate de acest fel a fost emisă în cauza pornită în urma declarațiilor pretins rasiste ale politicianului Renato USATÎI. În această cauză, s-a constatat faptul că reclamatul l-a numit în cadrul unei conferințe de presă pe politicianul Vlad FILAT „țigan murdar și puturos” și „un țigan terminat”. Reprezentantul reclamatului a argumentat că prin aceste afirmații dl USATÎI doar a constatat etnia cetățeanului FILAT iar adjectivele nu se refereau la etnia acestuia, ci la personalitatea lui. Totodată, reprezentantul reclamatului a invocat că dreptul la libertatea de exprimare protejează inclusiv informația care „ofensează, șochează sau deranjează” și că persoanele care exercită funcții publice pot fi supuse criticii. CPPEDAE a menționat la rândul său că libertatea de exprimare poate fi „restrânsă atunci când formele de exprimare a ideii, informației sau opiniei capătă forme intolerante de expunere cum sunt rasismul, homofobia, xenofobia, anti-semitismul și altele. Acestea sunt unanim recunoscute ca fiind discursuri de ură, distrugătoare ale pluralismului etnic, lingvistic, național social.” În acest context, CPPEDAE a constatat că afirmațiile reclamatului nu pot fi justificate și că acestea au avut intenția „de a umili etnia oponentului politic, arătându-și propria superioritate etnică”.<sup>349</sup>

Printr-o altă decizie CPPEDAE a constatat multiple discriminări pe criteriul orientării sexuale într-o cauză în care un grup de persoane în repetate rânduri au pronunțat discursuri homofobe, au hărțuit petiționarii, și i-au victimizat după ce aceștia au depus un șir de plângeri la organele competente. Deoarece reclamații nu au reacționat în vreun mod legal la această procedură, CPPEDAE a constatat discriminarea fără a fi nevoit să analizeze proporționalitatea libertății de exprimare cu nediscriminarea.<sup>350</sup> Într-o altă cauză în care CPPEDAE s-a autosesizat, instituția de egalitate a invocat din oficiu faptul că libertatea de exprimare nu putea să justifice lansarea de către o întreprindere moldovenească a unui burger cu pâine neagră cu inițialele ”O.N.O.J.E.” care corespund cu numele unui cetățean de culoare din Republica Moldova, John Onoje. CPPEDAE a calificat aceste acțiuni drept rasiste.<sup>351</sup>

### **Recomandări:**

- Atunci când reclamatul vine în fața CPPEDAE sau a instanțelor cu o poziție fermă că acesta și-a exercitat dreptul la libertatea de exprimare și din această cauză nu a discriminat, instituțiile statului urmează să examineze minuțios, după modelul CtEDO, balanța între dreptul acestuia la libertatea de exprimare și dreptul altor persoane de a nu fi discriminate, astfel încât partea reclamată să înțeleagă limitele dreptului său la libertatea de exprimare.

<sup>349</sup> CPPEDAE, decizia nr. 159/14 din 13 octombrie 2014, *pornită prin autosesizare privind declarațiile rasiste în discursul politic a domnului Renato Usatii, liderului formațiunii politice ”PaRus”*.

<sup>350</sup> CPPEDAE, decizia nr. 158/14 din 11 decembrie 2014, *pornită la plângerea dnei Angela Frolov și a Asociației Obștești Centrul de Informații ”Genderdoc-M”*.

<sup>351</sup> CPPEDAE, decizia nr. 180/14 din 16 decembrie 2014, *pornită prin autosesizare privind rasism în lansarea burger-ului cu pâine neagră denumit O.N.O.J.E. și mesajul rasist asociat promovării acestui produs*.

## 5.6 Excepțiile suplimentare introduse de Legea 121

Legea nr. 121 prevede excepții suplimentare pe lângă cele examinate mai sus. Și anume, în art. 1 alin. (2) Legea nr. 121 prevede următoarele:

(2) *Prevederile prezentei legi nu se extind asupra și nu pot fi interpretate ca aducând atingere:*

- a) *familiei care se întemeiază pe căsătoria liber consimțită dintre bărbat și femeie;*
- b) *raporturilor de adopție;*
- c) *cultelor religioase și părților lor componente în partea ce ține de convingerile religioase.*

Prevederile din art. 1 alin. (2) lit. c) sunt detaliate în art. 7 alin. (6) și art. 9 alin. (4) ale Legii nr. 121.<sup>352</sup> Astfel, legislatorul a prevăzut excepții pentru cultele religioase și părțile lor componente în domeniul muncii și educației. Excepțiile cu privire la angajatorii cu ethos religios în ceea ce privește relațiile de muncă ce au caracter de activitate cultică sunt prevăzute și de Directivele europene și sunt examinate mai detaliat în sub-capitolul 5.4.1.

Excepțiile prevăzute de Legea nr. 121 cu privire la cultele religioase și părțile lor componente constituie practic cerințe ocupaționale esențiale și determinante prevăzute de legislator în mod expres și trebuie interpretate în mod restrictiv. În fiecare caz în parte cultul religios sau partea sa componentă vor trebui să justifice excepția, adică faptul că religia și convingerile persoanei constituie cerințe profesionale esențiale pentru angajarea sau admiterea la studii a persoanei respective. Legea nr. 121 se referă strict la cultele religioase și părțile lor componente, al căror statut este reglementat de Legea nr. 125 din 11 iunie 2007 privind libertatea de conștiință, de gândire și religie. Deocamdată nu au fost identificate cauze examinate de CPPEDAE sau de instanțele de judecată cu privire la această excepție. Analiza textului legal în lipsa cazurilor care să permită interpretarea acesteia, sugerează că acesta este conform standardelor europene, dar rămâne de văzut cum se vor aplica aceste prevederi în practică.

Cât privește celelalte două excepții prevăzute de Legea nr. 121 la art. 1 alin. (2) și anume limitarea aplicabilității Legii nr. 121 cu privire la familie care se întemeiază pe căsătoria liber consimțită dintre bărbat și femeie și în cazul raporturilor de adopție, aceste două excepții nu sunt prevăzute de nicio Directivă europeană sau vreo hotărâre a CtEDO. Dimpotrivă, CtEDO a constatat încălcarea dreptului la viață privată împreună cu încălcarea dreptului de a nu fi discriminat într-o cauză pronunțată în contextul adopției, atunci când autoritățile franceze au refuzat unei femei lesbiene acordarea autorizației de adopție (condiție preliminară în procesul de adopție) pe motivul orientării sexuale. O astfel de distincție pe criteriul orientării sexuale a fost considerată ca fiind inacceptabilă conform CEDO.<sup>353</sup> De asemenea, Curtea a mai constatat încălcarea dreptului de a nu fi discriminat pe criteriul

<sup>352</sup> Art. 7 alin. (6) al Legii nr. 121 (art. 7 se referă la interzicerea discriminării în câmpul muncii) prevede: „În cadrul activităților profesionale ale cultelor religioase și părților lor componente nu constituie discriminare tratamentul diferențiat bazat pe religia sau convingerile unei persoane atunci când religia sau convingerile constituie o cerință profesională esențială, legitimă și justificată.” Art. 9 alin. (4) al Legii nr. 121 (art. 9 se referă la interzicerea discriminării în domeniul învățământului) prevede: Prevederile prezentului articol nu constituie o restrângere a dreptului instituției de învățământ care pregătește personalul unui anumit cult religios de a refuza înscrierea unei persoane al cărei statut confesional nu corespunde cerințelor stabilite pentru accesul la instituția respectivă.”

<sup>353</sup> CtEDO, *E.B. c. Franței* (MC), 22 ianuarie 2008, para. 70-98.

orientării sexuale în cazul specific al Austriei, care recunoaște prin legislație dreptul partenerului dintr-o relație heterosexuală de a adopta copilul celui alt partener, dar nu și în cazul partenerilor dintr-o relație homosexuală.<sup>354</sup> Mai multe organizații neguvernamentale locale și organizații internaționale integruvernamentale au semnalat caracterul problematic al acestor excepții încă din faza consultărilor publice asupra proiectului de lege în anii 2011-2012.<sup>355</sup> Comentariile respective nu au fost luate în considerare de factorii de decizie din Republica Moldova. Se pare că includerea acestor excepții, și excluderea din art. 1 al Legii nr. 121 a următoarele criterii: origine socială, avere, orientare sexuală și starea sănătății, contrar standardelor europene, au fost o concesie a guvernării în vederea atingerii unui compromis în relațiile tensionate cu reprezentanții cultelor religioase, în special cei ai Mitropoliei Chișinăului și a Întregii Moldove, care solicitau respingerea legii.<sup>356</sup>

În timp ce aceste două excepții au fost adoptate pentru a împiedica eventuale solicitări de recunoaștere a parteneriatelor sau căsătoriilor în cazul cuplurilor de același sex sau a adopțiilor de către aceste cupluri, excepțiile pot duce la efecte adverse nedorite prin transmiterea mesajului că doar familia întemeiată pe căsătorie este legitimă, cu ignorarea necesității protecției familiilor monoparentale sau a familiilor extinse. De asemenea, excepția referitoare la relațiile de adopție formulată pentru a preveni adopția de către homosexuali, în practică poate fi folosită și pentru a împiedica adopția de către anumite grupuri etnice, persoane aparținând unor minorități religioase, persoane cu dizabilități, lăsând astfel loc discriminării.

De la intrarea în vigoare a Legii nr. 121 nu au fost identificate cazuri de aplicare a excepțiilor prevăzute de art. 1 alin. (2) lit. b) și c). Acesta este un semn bun care demonstrează că prevederile acestea sunt mai degrabă norme fără aplicabilitate.

---

<sup>354</sup> CtEDO, *X și alții c. Austriei* (MC), 19 februarie 2013.

<sup>355</sup> A se vedea, spre exemplu, Națiunile Unite în Moldova, comentarii la proiectul legii transmise Ministerului Justiției la 23 septembrie 2011; Centrul de Resurse Juridice din Moldova, comentarii la proiectul de lege transmise Ministerului Justiției la 24 octombrie 2011; Grupul de lucru format din reprezentanții a două ONG-uri și experți independenți, comentarii la proiectul de lege transmise Ministerului Justiției la 24 februarie 2012 (toate sunt disponibile la cerere).

<sup>356</sup> A se vedea, spre exemplu, discuțiile de la masa rotundă din 13 mai 2012, sumarul disponibil aici <http://discriminare.md/actualitate/societatea-civila-este-indignata-ca-guvernul-cedeaza-in-fata-bisericii/>, ultima dată accesată la 15 martie 2015; declarațiile liderului Partidului Democrat din mai 2012, disponibile la <http://discriminare.md/actualitate/legea-antidiscriminare-nu-este-o-prioritate-pentru-pd/>, ultima dată accesată la 15 martie 2015.



## Domenii de aplicare a principiului nediscriminării

### 6.1 Domeniul de aplicare *ratione personae* al legislației nediscriminare

Constituția Republicii Moldova garantează la art. 16 principiul egalității tuturor cetățenilor. O protecție mai extensivă este acordată de Legea nr. 121 care potrivit art. 1 alin. (1) are scopul de prevenire și combatere a discriminării, precum și asigurarea egalității tuturor persoanelor aflate pe teritoriul Republicii Moldova. CtEDO merge și mai departe și garantează protecție tuturor celor care aparțin jurisdicției unui Stat Membru, indiferent dacă sunt cetățeni sau nu, și chiar dincolo de teritoriul național, în acele zone aflate sub controlul efectiv al statului (cum ar fi teritoriile ocupate).<sup>357</sup> Pe de altă parte, potrivit CtEDO, un stat nu poate să fie ținut responsabil pentru încălcarea drepturilor persoanelor aflate pe teritoriul său asupra căruia nu deține un control *de facto*, decât de măsura în care și-a îndeplinit obligațiile pozitive.<sup>358</sup>

Persoanele fizice și juridice din domeniul public și din cel privat sunt protejate împotriva discriminării dar au și responsabilitatea de a nu discrimina (art. 3 din Legea nr. 121). Legiuitorul nu a făcut o distincție între aceste tipuri de subiecți, astfel accentuând universalitatea aplicării principiului nediscriminării. Spre exemplu, reieșind din jurisprudența CtEDO de dreptul de a nu fi discriminat beneficiază și persoanele juridice.<sup>359</sup> Dacă o persoană declarată fără capacitate de exercițiu nu poate să-și conteste detenția forțată într-o instituție psihiatrică, fără a apela la reprezentantul său legal care însă se opune eliberării sale, aceasta poate să contravină CEDO.<sup>360</sup> Având în vedere starea de extremă vulnerabilitate în care se găsește, chiar și o persoană lipsită de capacitate de exercițiu poate să depună direct în instanța de judecată o cerere ce vizează încălcarea drepturilor sale fundamentale, precum sunt dreptul de a nu fi supus tratamentului inuman și degradant, dreptul la libertate și dreptul de a nu fi discriminat. În privința unor subiecți particulari din domeniul discriminării au fost instituite de lege unele norme speciale, despre care vom menționa în continuare.

În cadrul activităților profesionale ale cultelor religioase și părților lor componente nu constituie discriminare tratamentul diferențiat bazat pe religia sau convingerile unei

<sup>357</sup> CtEDO, *Loizidou c. Turciei*, 18 decembrie 1996.

<sup>358</sup> CtEDO, *Ivanțoc și alții c. Moldovei și Rusiei*, 15 noiembrie 2001, para. 107-111.

<sup>359</sup> CtEDO, *Lithgow și alții c. Regatului Unit*, 8 iulie 1986.

<sup>360</sup> CtEDO, *Shtukaturov c. Rusiei*, 27 martie 2008, para. 117-125.

persoane atunci când religia sau convingerile constituie o cerință personală esențială, legitimă și justificată (art. 7 alin. (6) din Legea nr. 121). De asemenea, prevederile cu privire la nediscriminare nu vor constitui o restrângere a dreptului instituției de învățământ care pregătește personalul unui anumit cult religios de a refuza înscrierea unei persoane al cărei statut confesional nu corespunde cerințelor stabilite pentru accesul la instituția respectivă (art. 9 alin. (4) din Legea nr. 121). Este important de menționat că în ambele cazuri cultele religioase și părțile lor componente vor trebui să prezinte justificarea obiectivă și rezonabilă a tratamentului diferențiat (a se vedea secțiunea nr. 6.3 pentru justificarea cerințelor profesionale).

Având în vedere importanța nediscriminării în domeniul muncii, Legea nr. 121 prevede în mod expres conduitele angajatorilor care pot fi considerate discriminatorii. Potrivit legii vor fi considerate discriminatorii plasarea anunțurilor de angajare cu indicarea condițiilor și criteriilor care exclud sau favorizează anumite persoane, refuzul neîntemeiat de angajare a persoanei, refuzul neîntemeiat de admitere a unor persoane la cursurile de calificare profesională, remunerarea inegală pentru același tip și/sau volum de muncă, distribuirea diferențiată și neîntemeiată a sarcinilor de lucru, fapt ce rezultă din acordarea unui statut mai puțin favorabil unor persoane, hărțuirea etc. (art. 7 alin. (2) din Legea nr. 121). Angajatorul de asemenea este obligat să amplaseze în locuri accesibile pentru toți salariații prevederile legale care garantează respectarea egalității de șanse și de tratament la locul de muncă (art. 7 alin. (4) din Legea nr. 121).

În calitate de subiect important al nediscriminării în Legea nr. 121 sunt menționate și instituțiile de învățământ. Acestea sunt obligate să respecte principiul nediscriminării prin oferirea accesului la instituțiile de învățământ de orice tip și nivel, în procesul educațional, inclusiv la evaluarea cunoștințelor acumulate, în activitatea științifico-didactică, prin elaborarea de materiale didactice și programe de studii, prin informare și instruirea cadrelor didactice privind aplicarea metodelor și mijloacelor de prevenire a actelor de discriminare și de sesizare a autorităților competente (art. 9 alin. (1) din Legea nr. 121).

## 6.2 Muncă și ocupare în câmpul muncii

Legea nr. 121 este aplicabilă tuturor persoanelor fizice și juridice atât din sectorul public, cât și celor din sectorul privat<sup>361</sup> și în cazul tuturor tipurilor de muncă.<sup>362</sup>

Art. 7 al Legii nr. 121 interzice orice deosebire, excludere, restricție sau preferință pe baza criteriilor stabilite de lege, care au drept efect limitarea sau subminarea egalității de șanse sau tratament la angajare sau concediere, în activitatea nemijlocită și în formarea profesională. Hărțuirea este prevăzută la art. 7 al Legii nr. 121 ca formă distinctă de discriminare în câmpul muncii.<sup>363</sup> Obiectivul legislatorului a fost să recunoască fenomenul hărțuirii la locul de muncă în baza unui criteriu interzis de discriminare ca fiind o problemă socială și să ofere

<sup>361</sup> Art. 3 al Legii nr. 121.

<sup>362</sup> Art. 7 al Legii nr. 121.

<sup>363</sup> A se vedea analiza detaliată a hărțuirii la secțiunea 5.3 a prezentei analize.

salariaților și angajatorilor oportunitatea de a conștientiza necesitatea luării de măsuri pentru prevenirea și eliminarea ei, asigurând egalitatea de tratament.<sup>364</sup> De asemenea, angajatorii sunt obligați să amplaseze în locuri accesibile pentru toți salariații prevederile legale care garantează respectarea egalității de șanse și de tratament la locul de muncă.<sup>365</sup>

Codul muncii<sup>366</sup> prevede printre principiile care reglementează raporturile de muncă interzicerea discriminării,<sup>367</sup> egalitatea în drepturi și în posibilități a salariaților,<sup>368</sup> precum și asigurarea egalității salariaților fără nicio discriminare la promovare în serviciu, formare profesională, reciclare și perfecționare.<sup>369</sup> Respectarea principiului nediscriminării în relațiile de muncă trebuie să se regăsească în regulamentele interne ale unității de muncă.<sup>370</sup>

Discriminarea în sfera muncii este expres interzisă în art. 8 al Codului muncii, în care se face referire la discriminarea directă și indirectă pe criterii de sex, vârstă, rasă, culoare a pielii, etnie, religie, opțiune politică, origine socială, domiciliu, handicap (dizabilitate), infectare cu HIV/SIDA, apartenență sau activitate sindicală, precum și alte criterii nelegate de calitățile profesionale ale salariaților.<sup>371</sup> Indicarea doar a acestor două forme de discriminare, în comparație cu Legea nr. 121, se datorează probabil faptului că Codul muncii a fost adoptat în 2003, atunci când conceptele egalității și nediscriminării erau într-o stare incipientă de dezvoltare. Este interzisă și munca forțată (obligatorie) ca mijloc de discriminare pe criterii de apartenență socială, națională, religioasă sau rasială.<sup>372</sup>

Criteriile în legătură cu care discriminarea este interzisă sunt indicate în Codul muncii în ceea ce privește reglementarea încheierii contractului individual de muncă și reglementarea stabilirii și achitării salariului. În ceea ce ține de încheierea contractului individual de muncă, legiuitorul a interzis orice limitare, directă sau indirectă, în drepturi ori stabilirea unor avantaje, directe sau indirecte, în funcție de sex, rasă, etnie, religie, domiciliu, opțiune politică sau origine socială.<sup>373</sup> Referitor la stabilirea și achitarea salariului, discriminarea este interzisă expres pe criterii de sex, vârstă, handicap (dizabilitate), origine socială, situație familială, apartenență la o etnie, rasă sau naționalitate, opțiuni politice sau convingeri religioase, apartenență sau activitate sindicală.<sup>374</sup> Lista criteriilor protejate în aceste două cazuri este exhaustivă, adică nu prevede posibilitatea aplicării altor criterii decât cele expres prevăzute, spre deosebire de prevederile art. 8, în care lista este deschisă datorită formulării „și alte criterii nelegate de calitățile profesionale ale salariaților”. Existența unor liste diferite de

<sup>364</sup> CPPEDAE, decizia nr. nr. 003/13 din 14 martie 2014, *I.Z., N.N., I.H. și S.M. către V. C., președintele Camerei Înregistrării de Stat*, p. 6.5.

<sup>365</sup> Art. 7 alin. (4) al Legii nr. 121.

<sup>366</sup> Codul Muncii al Republicii Moldova, nr. 154 din 28 martie 2003.

<sup>367</sup> Art. 5 lit. b) al Codului muncii.

<sup>368</sup> Art. 5 lit. e) al Codului muncii.

<sup>369</sup> Art. 5 lit. g) al Codului muncii.

<sup>370</sup> Art. 199 alin. (1) lit. b) al Codului muncii.

<sup>371</sup> Art. 8 alin. (1) al Codului muncii. Criteriile protejate au evoluat treptat din momentul adoptării Codului muncii în 2003.

<sup>372</sup> Art. 7 alin. (3) lit. e) al Codului muncii.

<sup>373</sup> Art. 47 alin. (2) al Codului muncii.

<sup>374</sup> Art. 128 alin. (2) al Codului Muncii.

criterii protejate ar putea crea o confuzie în aplicarea legii, generând aparența unor standarde diferite de protecție. În februarie 2014, MMPSF a elaborat un proiect de lege în care se propune includerea criteriului prohibitiv de „orientare sexuală”.<sup>375</sup> Proiectul de lege a fost trimis de Guvern înapoi la MMPSF în vederea consultării detaliate a avizelor altor autorități.

În vederea respectării principiului egalității și nediscriminării în relațiile de muncă, angajatorii au diverse obligații, cum ar fi:

- să asigure egalitatea de șanse și de tratament tuturor persoanelor la angajare potrivit profesiei, la orientare și formare profesională, la promovare în serviciu, fără niciun fel de discriminare;<sup>376</sup>
- să aplice aceleași criterii de evaluare a calității muncii, de sancționare și de concediere;<sup>377</sup>
- să întreprindă măsuri de prevenire a hărțuirii sexuale la locul de muncă, precum și măsuri de prevenire a persecutării pentru depunere în fața organului competent a plângerilor privind discriminarea (victimizare);<sup>378</sup>
- să asigure condiții egale, pentru femei și bărbați, de îmbinare a obligațiilor de serviciu cu cele familiale;<sup>379</sup>
- să introducă în regulamentul intern al unității dispoziții privind interzicerea discriminărilor după orice criteriu și a hărțuirii sexuale;<sup>380</sup>
- să asigure respectarea demnității în muncă a salariaților;<sup>381</sup>
- să asigure o plată egală pentru o muncă de valoare egală.<sup>382</sup>

Salariații au obligația să manifeste un comportament nediscriminatoriu în raport cu ceilalți salariați și cu angajatorul<sup>383</sup> și să respecte dreptul la demnitate în muncă al celorlalți salariați.<sup>384</sup>

În Republica Moldova, autoritățile au adoptat câteva documente de politici pentru asigurarea aplicării egalității de șanse în câmpul muncii pentru unele grupuri defavorizate.

În 2009, Parlamentul a aprobat Strategia națională pentru tineret pe anii 2009-2013.<sup>385</sup> Chiar dacă nu face referire la tematica egalității și nediscriminării ca prioritate, printre alte obiective, Strategia prevede obiective specifice de dezvoltare a competențelor profesionale ale tinerilor în conformitate cu cererea de pe piața muncii și îmbunătățirea oportunităților de angajare a tinerilor. În același timp, Strategia nu prevede anumite facilități pentru angajarea

<sup>375</sup> A se vedea Proiectul de Lege privind modificarea și completarea Codului muncii, disponibil la <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=1449>.

<sup>376</sup> Art. 10 alin. (2) lit. f<sup>1</sup>) al Codului muncii.

<sup>377</sup> Art. 10 alin. (2) lit. f<sup>2</sup>) al Codului muncii.

<sup>378</sup> Art. 10 alin. (2) lit. f<sup>3</sup>) al Codului muncii.

<sup>379</sup> Art. 10 alin. (2) lit. f<sup>4</sup>) al Codului muncii.

<sup>380</sup> Art. 10 alin. (2) lit. f<sup>5</sup>) al Codului muncii.

<sup>381</sup> Art. 10 alin. (2) lit. f<sup>6</sup>) al Codului muncii.

<sup>382</sup> Art. 10 alin. (2) lit. g) al Codului muncii.

<sup>383</sup> Art. 9 alin. (2) lit. d<sup>1</sup>) al Codului muncii.

<sup>384</sup> Art. 9 alin. (2) lit. d<sup>2</sup>) al Codului muncii.

<sup>385</sup> Legea nr. 25 din 3 februarie 2009 privind aprobarea Strategiei naționale cu privire la tineret pe anii 2009-2013.

tinerilor. Principala instituție responsabilă de implementarea și coordonarea implementării Strategiei naționale pentru tineret este Ministerul Tineretului și Sportului.

Tot în 2009, a fost aprobat Programul național de asigurare a egalității de gen pe anii 2010-2015,<sup>386</sup> care prevede, printre alte scopuri, asigurarea promovării egalității de gen în domeniul ocupării forței de muncă. Programul prevede realizarea următoarelor obiective în vederea atingerii acestui scop: creșterea angajării în rândul femeilor și reducerea discrepanței salariale în funcție de gen, eliminarea tuturor formelor de discriminare pe piața muncii în bază de gen și promovarea abilitării economice a femeilor din zonele rurale. Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei este instituția care are sarcina de a monitoriza și coordona implementarea acțiunilor prevăzute de Programul național de asigurare a egalității de gen pe anii 2010-2015.

În 2010, a fost adoptată Strategia privind incluziunea persoanelor cu dizabilități (2010-2013),<sup>387</sup> care prevedea, printre altele, dezvoltarea unui mecanism eficient de acordare a serviciilor de orientare, de formare și de reabilitare profesională a persoanelor cu dizabilități. Una din acțiunile prevăzute de planul de acțiuni ale acestei strategii a fost elaborarea și adoptarea unei legi privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități.

În 2011, Guvernul a aprobat Planul de acțiuni privind susținerea populației de etnie romă din Republica Moldova pentru anii 2011-2015.<sup>388</sup> Planul prevede implementarea unor acțiuni pentru sporirea semnificativă a încadrării persoanelor de etnie romă în câmpul muncii și creșterea bunăstării economice a acestora. Cele mai multe acțiuni din sfera muncii sunt preconizate a fi implementate în anul 2015. Biroul pentru Relații Interetnice este instituția care coordonează implementarea acțiunilor și prezintă un raport anual Guvernului privind gradul de implementare a acestora.

În continuare, vom analiza domeniile și cazuri specifice de discriminare în relațiile de muncă care se referă la acces la muncă, condiții de muncă, promovare, încetarea relațiilor de muncă și accesul la formare profesională, precum și dreptul la prestații sociale ca drept accesoriu al dreptului la muncă.

### ***6.2.1 Condițiile de acces la angajare sau ocupare***

Potrivit art. 7 al Legii nr. 121, este discriminatorie plasarea de către angajator a anunșurilor de angajare cu indicarea condițiilor și criteriilor care exclud sau favorizează anumite persoane,<sup>389</sup> precum și refuzul neîntemeiat de angajare a persoanei.<sup>390</sup> Refuzul de angajare este neîntemeiat dacă angajatorul solicită prezentarea unor documente suplimentare față de cele legal stabilite și dacă pretinde că persoana nu corespunde unor cerințe care

<sup>386</sup> Hotărârea Guvernului nr. 933 din 31 decembrie 2009 cu privire la aprobarea Programului național de asigurare a egalității de gen pe anii 2010-2015.

<sup>387</sup> Legea nr. 169 din 9 iulie 2010 pentru aprobarea Strategiei privind incluziunea persoanelor cu dizabilități (2010-2013).

<sup>388</sup> Hotărârea Guvernului nr. 494 din 8 august 2011 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni privind susținerea populației de etnie romă din Republica Moldova pentru anii 2011-2015.

<sup>389</sup> Art. 7 alin. (2) lit. a) al Legii nr. 121.

<sup>390</sup> Art. 7 alin. (2) lit. b) al Legii nr. 121.

nu au nimic în comun cu calificarea profesională solicitată pentru exercitarea profesiei sau se solicită corespunderea cu oricare alte cerințe ilegale cu consecințe similare.<sup>391</sup> Și Codul muncii interzice la art. 47 refuzul neîntemeiat de angajare, precum și orice limitare, directă sau indirectă, în drepturi ori stabilirea unor avantaje, directe sau indirecte, la încheierea contractului individual de muncă în funcție de sex, rasă, etnie, religie, domiciliu, opțiune politică sau origine socială. Cum refuzul angajatorului de a angaja se realizează în formă scrisă, el poate și să fie contestat în instanța de judecată.

În urma unui control la Târgul locurilor de muncă în februarie 2013, Centrul pentru Drepturile Omului din Moldova a constatat că din cei șase angajatori participanți la târg, doi aveau anunțuri de angajare discriminatorii pe criteriu de vârstă, iar trei – pe criteriu de sex.<sup>392</sup>

În 2014, CPPEDAE a decis în două cauze că distribuirea anunțurilor de angajare în condițiile în care acestea exclud sau favorizează anumite persoane, fără o justificare rezonabilă, constituie discriminare. În prima cauză, CPPEDAE a considerat ca fiind discriminatoriu un anunț de angajare care conținea restricții privind sexul și vârsta persoanelor.<sup>393</sup> Pârâtul a negat că ar fi amplasat anunțul în litigiu și nu a prezentat vreo justificare rezonabilă pentru criteriile discriminatorii menționate în anunț. În cea de-a doua cauză privind anunțurile de angajare care conțineau restricții pe diferite criterii,<sup>394</sup> CPPEDAE a făcut o analiză detaliată privind noțiunea de „cerințe profesionale esențiale” și a notat că sarcina de a proba excepția de la discriminare prin prisma „cerințelor profesionale esențiale” îi revine angajatorului. În această cauză, CPPEDAE a conchis că pârâtii nu au demonstrat că cerințele impuse de ei în anunțurile de angajare sunt esențiale pentru exercitarea acelor funcții și a constatat discriminarea. Totuși, CPPEDAE nu a făcut o analiză detaliată a celor circa 8 anunțuri de angajare și nu a explicat motivele pentru care cerințele conținute în fiecare dintre anunțurile vizate nu erau cerințe profesionale esențiale și, prin urmare, erau discriminatorii. În ambele cazuri, CPPEDAE a constatat că a existat o instigare la discriminare de către administratorii paginilor web prin menținerea anunțurilor discriminatorii de angajare pe paginile web.<sup>395</sup> CPPEDAE a notat că proprietarul sau administratorul paginilor web trebuie să ia „măsurile de

<sup>391</sup> Art. 7 alin. (3) p. a) și b) al Legii nr. 121.

<sup>392</sup> Centrul pentru Drepturile Omului din Moldova, Raport privind respectarea drepturilor omului în Moldova în anul 2013, pag. 33. A se vedea interviul din 1 februarie 2013 a avocatului parlamentar Aurelia Grigoriu după vizitarea târgului de muncă la următorul link [http://www.publika.md/avocat-parlamentar--ofertele-de-munca-ale-mai-multor-angajatori-sunt-discriminatorii\\_1239661.html](http://www.publika.md/avocat-parlamentar--ofertele-de-munca-ale-mai-multor-angajatori-sunt-discriminatorii_1239661.html).

<sup>393</sup> CPPEDAE, decizia nr. 050/14 din 22 februarie 2014, *Rodion Gavriloi către SRL „Legis-Com” și pagina web [www.jobinfo.md](http://www.jobinfo.md)*.

<sup>394</sup> CPPEDAE, decizia nr. 041/13 din 24 februarie 2014, *pornită prin autosesizare către paginile web [www.999.md](http://www.999.md), [www.jobinfo.md](http://www.jobinfo.md), [www.joblist.md](http://www.joblist.md), [www.rabota.md](http://www.rabota.md), [www.alljobs.md](http://www.alljobs.md), [www.moldovajobs.md](http://www.moldovajobs.md), [www.munka.md](http://www.munka.md), [www.birjatruda.md](http://www.birjatruda.md), [www.makler.md](http://www.makler.md) și către SRL „Carolina Bulat”, SRL „Bulat-Grup”, SRL „Castomagic”, ICS „Leogrand” SRL, SRL „Rejans-Prim”, SRL „Brights Land”*.

<sup>395</sup> CPPEDAE, decizia nr. 050/14 din 22 februarie 2014, *Rodion Gavriloi către SRL „Legis-Com” și pagina web [www.jobinfo.md](http://www.jobinfo.md)*; CPPEDAE, decizia nr. 041/13 din 24 februarie 2014, *pornită prin autosesizare către paginile web [www.999.md](http://www.999.md), [www.jobinfo.md](http://www.jobinfo.md), [www.joblist.md](http://www.joblist.md), [www.rabota.md](http://www.rabota.md), [www.alljobs.md](http://www.alljobs.md), [www.moldovajobs.md](http://www.moldovajobs.md), [www.munka.md](http://www.munka.md), [www.birjatruda.md](http://www.birjatruda.md), [www.makler.md](http://www.makler.md) și către SRL „Carolina Bulat”, SRL „Bulat-Grup”, SRL „Castomagic”, ICS „Leogrand” SRL, SRL „Rejans-Prim”, SRL „Brights Land”*.

diligență ce-i permit să se asigure că nicio persoană nu va abuza de platforma sa virtuală (pagina web) și nu o va folosi ca unealtă în promovarea și răspândirea anunțurilor discriminatorii de angajare ... sub acoperirea anonimatului sau pseudonimului ...”.<sup>396</sup> Făcând referire la cauza examinată de CtEDO *Delfi SA c. Estoniei*,<sup>397</sup> CPPEDAE a subliniat că moderarea și blocarea automată a unor cuvinte din anunțuri și comentarii nu este suficientă pentru epuizarea obligației de diligență și că administratorii pot adopta diverse măsuri în vederea prevenirii publicării anunțurilor discriminatorii, cum ar fi acceptarea regulilor de nediscriminare la înregistrarea contului, plasarea unor reguli de nediscriminare pe prima pagină etc. Cu toate acestea, CPPEDAE nu a explicat care a fost comportamentul administratorilor paginilor web care a dus la instigare la discriminare. Considerăm că acțiunile administratorilor paginilor web ar fi putut fi încadrate în forma discriminării directe, deoarece menținerea anunțurilor discriminatorii plasate de angajatori nu reprezintă în sine o chemare sau o încurajare la discriminare, specifică formei de instigare la discriminare; dimpotrivă, inițiatorul anunțului discriminatoriu este angajatorul care a plasat anunțul – angajatorul nu a fost instigat de administratorii paginilor web. În ambele cazuri, CPPEDAE a obligat angajatorii să elimine de pe orice mijloc de informare în masă anunțurile discriminatorii și să își instruiască angajații în domeniul egalității și nediscriminării. Administratorii paginilor web au fost obligați să ia măsuri pentru prevenirea publicării anunțurilor de angajare discriminatorii în viitor.

Limitarea vârstei în accesul la muncă poate fi considerată discriminatorie în anumite condiții (a se vedea și secțiunea 5.3 referitoare la cerințele ocupaționale). Într-o decizie, CPPEDAE a considerat că limitarea vârstei de acces la funcția de asistent personal era discriminatorie.<sup>398</sup> CPPEDAE a decis că vârsta de pensionare nu poate constitui o cerință profesională esențială în această cauză, ci mai degrabă capacitatea fizică și starea sănătății persoanei, cerință care este stipulată separat în condițiile de angajare. În consecință, CPPEDAE a decis că includerea acestei condiții în Hotărârea Guvernului nr. 314 din 23 mai 2012 privind aprobarea Regulamentului-cadru pentru serviciul social „asistență personală” duce la discriminare pe criteriu de vârstă. În plus, având în vedere faptul că petiționarele erau de genul feminin, precum și diferența de 5 ani între vârsta de pensionare pentru femei și bărbați, CPPEDAE a decis că femeile sunt limitate în șansele de a deveni asistent personal în comparație cu bărbații, constatând și o discriminare pe criteriu de gen, care ar fi putut fi considerată constituind discriminare indirectă.<sup>399</sup> CPPEDAE a indicat MMPSF să propună modificări la Hotărârea Guvernului nr. 314 din 23 mai 2012 privind excluderea de la p. 13 (2) a condiției „nu a atins vârsta standard de pensionare conform prevederilor legislației în vigoare”. La 16 iunie 2015, Guvernul a exclus această condiție din lista condițiilor de angajare a asistentului personal.<sup>400</sup>

În pofida prevederilor legislative care oferă garanții la angajare, precum și a adoptării câtorva documente de politici, în realitate, există câteva grupuri vulnerabile care sunt supuse

<sup>396</sup>CPPEDAE, decizia nr. 041/13 din 24 februarie 2014, p. 6.3.

<sup>397</sup>CtEDO, *Delfi SA c. Estoniei*, 10 octombrie 2013.

<sup>398</sup>CPPEDAE, decizia nr. 030/13 din 13 februarie 2014, *A.M., V.M. și N.C. către Direcția Asistență Socială mun. Chișinău și Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei*.

<sup>399</sup>A se vedea mai jos secțiunea privind analiza discriminării indirecte.

<sup>400</sup>Hotărârea de Guvern nr. 374 din 16 iunie 2015, p. 1, alin. 1).



adesea discriminării în procesul de angajare în Republica Moldova, și anume: femeile, persoanele cu dizabilități și persoanele de etnie romă.

Egalitatea de șanse între **femei** și bărbați la angajare este asigurată de legislația Republicii Moldova. Legea nr. 5 din 2006 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați garantează tratamentul egal la angajare pentru femei și bărbați,<sup>401</sup> punând sarcina probațiunii pe seama angajatorului, care are și obligația de a prezenta în scris motivarea deciziei de neangajare a persoanei care se consideră discriminată pe criteriul de sex în relațiile de muncă<sup>402</sup>. Programul național de asigurare a egalității de gen pe anii 2010-2015 prevede, printre alte obiective, creșterea numărului de angajări în rândul femeilor.<sup>403</sup> Și Codul muncii oferă la art. 247 garanții pentru angajarea femeilor însărcinate și a persoanelor cu copii în vârstă de până la 6 ani. Refuzul de angajare pentru motive de graviditate sau de existență a copiilor în vârstă de până la 6 ani este interzis. În asemenea situații, angajatorul trebuie să motiveze refuzul în scris, refuz care ulterior poate fi contestat în instanța de judecată.

Datele statistice arată că, deși femeile predomină în rândul ocupațiilor cu un nivel înalt de calificare, fiind majoritatea în rândul specialiștilor cu nivel superior (65% femei și 35% bărbați) și mediu de calificare (67% femei și 33% bărbați), bărbații dețin întâietatea în rândul conducătorilor de toate nivelurile, 56% de conducători fiind bărbați, iar restul 44% revin femeilor.<sup>404</sup>

Rata de ocupare în rândul femeilor este mai mică (36,5%) decât cea a bărbaților (40,6%). Femeile în vârstă de 25-49 ani care nu au copii sau nu au copii sub 16 ani au o rată de ocupare mai mare, de 56,9%. Aceasta scade în funcție de numărul de copii: de la 52,2% în cazul femeilor cu un copil, până la 43,9% pentru femeile cu trei și mai mulți copii. Rata de ocupare depinde și de vârsta copilului/copiilor, cele mai semnificative diferențe se înregistrează la persoanele cu copii de până la doi ani, rata de ocupare constituind 15,3% la femei și 53% la bărbați.<sup>405</sup> Această situație ar putea fi cauzată de anumite garanții supra-protective ale Codului muncii, care duc de fapt la discriminarea femeilor, cum ar fi posibilitatea de a avea concediu de îngrijire a copilului până la 3 ani (art. 124) și 6 ani (art. 126), cu posibilitatea păstrării funcției, ceea ce impune o sarcină destul de mare pe angajator. Totuși, reducerea acestor garanții trebuie făcută concomitent cu dezvoltarea serviciilor de creșă pentru asigurarea necesităților de încadrare a copiilor între 1-3 ani în instituțiile preșcolare. În același timp, angajatorii ar putea fi mai reticenți să angajeze femei de vârstă reproductivă, având în vedere faptul că, în mare parte, femeile sunt cele care aleg să beneficieze de concediul de îngrijire a copilului (concediu parental). Potrivit datelor statistice, în anul 2013, aproximativ 98% din femei au beneficiat de concediul de îngrijire a copilului, în comparație cu 1.4% de bărbați.<sup>406</sup> Aceasta duce la perpetuarea și consolidarea rolurilor tradiționale de gen.

<sup>401</sup> Art. 9 al Legii nr. 5.

<sup>402</sup> Art. 11 al Legii nr. 5.

<sup>403</sup> Hotărârea Guvernului nr. 933 din 31 decembrie 2009 cu privire la aprobarea Programului național de asigurare a egalității de gen pe anii 2010-2015.

<sup>404</sup> Biroul Național Statistică, Portretul statistic al femeilor și bărbaților în Republica Moldova, 2012, pag. 2.

<sup>405</sup> Biroul Național Statistică, Portretul statistic al femeilor și bărbaților în Republica Moldova, 2012, pag. 2.

<sup>406</sup> MMPSF, Raportul Social Anual 2013, pag. 66, disponibil la <http://www.docdroid.net/n3kk/raport-social-2013.pdf.html>.

Pentru încurajarea implicării taților în creșterea și educarea copiilor de vârstă preșcolară, este necesar a introduce concediul paternal care ar redresa parțial această diferență.<sup>407</sup> Proiectul de lege nr. 180 votat în iulie 2014 în prima lectură prevedea acordarea concediului paternal de 14 zile în primele 56 zile de la nașterea copilului, care va fi achitat de angajator.<sup>408</sup> La 9 iunie 2015, a fost modificată Convenția colectivă (nivel național) nr. 2 din 9 iulie 2004 „Timpul de muncă și timpul de odihnă”,<sup>409</sup> prin care a fost acordat dreptul taților copiilor nou-năcuți la concediu paternal de 3 zile calendaristice, cu menținerea salariului mediu.<sup>410</sup> Această prevedere reprezintă un regres în comparație cu proiectul de lege nr. 180 atât în privința duratei concediului paternal, cât și din cauza excluderii prevederii potrivit căreia consecințele negative create de angajator salariatului care a solicitat acordarea acestui drept, constituie discriminare. Pentru a asigura o aplicare eficientă a concediului paternal este de dorit fie asumarea în totalitate de către stat a achitării indemnizației de concediu paternal din fondul asigurărilor sociale, fie împărțirea acestei sarcini între stat și angajator.

**Persoanele cu dizabilități** se confruntă cu stereotipuri și limitări grave la angajarea în câmpul muncii în Republica Moldova. Legea nr. 60 privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități prevede că angajatorii care au mai mult de 20 de angajați sunt obligați să rezerve și să angajeze în cel puțin 5% din locurile de muncă persoane cu dizabilități și să țină registrul persoanelor cu dizabilități care au fost refuzate de a fi angajate, cu indicarea, printre altele, a cauzelor refuzului. În pofida prevederilor legale care aparent au scopul de a promova angajarea persoanelor cu dizabilități, acestea nu au stimulat procesul de angajare. Din 2,046 de întreprinderi cu mai mult de 20 de angajați verificate de Inspectoratul de Stat al Muncii în 2013, 180 au rezervat locuri de muncă pentru persoanele cu dizabilități, iar în 344 de unități erau angajate 971 de persoane cu dizabilități.<sup>411</sup> La 1 ianuarie 2014, doar 43% dintre persoanele cu dizabilități care aveau mai mult de 15 ani erau încadrate în câmpul muncii.<sup>412</sup> Totuși, au fost înregistrate și progrese la acest capitol. În 2012, ANOFM a angajat 43 de persoane responsabile de facilitarea încadrării în câmpul muncii a persoanelor cu dizabilități, iar în 2013, au fost angajate alte 43 de persoane pentru această funcție.<sup>413</sup> Astfel, în 2013, din 548 de persoane cu dizabilități care s-au adresat la ANOFM, au fost angajate 168 (29.30%).<sup>414</sup> În plus, art. 36

<sup>407</sup> Centrul Parteneriat pentru Dezvoltare, Notă analitică: Importanța concediului paternal pentru egalitatea de gen, pag. 2, disponibil la [http://progen.md/files/4311\\_concediu\\_de\\_paternitate.pdf](http://progen.md/files/4311_concediu_de_paternitate.pdf).

<sup>408</sup> Proiectul nr. 180 al Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative, art. X, p. 2, disponibil la <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/2285/language/ro-RO/Default.aspx>, ultima dată accesat la 15 iulie 2015.

<sup>409</sup> Convenția colectivă (nivel național) nr. 2 din 9 iulie 2004 „Timpul de muncă și timpul de odihnă”, disponibilă la <http://lex.justice.md/viewdoc.php?id=285912&lang=1>.

<sup>410</sup> Convenția colectivă (nivel național) nr. 15 din 9 iunie 2015 pentru aprobarea modificărilor și completărilor ce se operează în Convenția colectivă (nivel național) nr. 2 din 9 iulie 2004 „Timpul de muncă și timpul de odihnă”, p. 6, disponibilă la <http://lex.justice.md/md/359461/>.

<sup>411</sup> Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, Raport privind protecția socială a persoanelor cu dizabilități și implementarea pe parcursul anilor 2010-2013 a Planului de acțiuni al Strategiei de incluziune socială a persoanelor cu dizabilități (2010-2013), pag. 18.

<sup>412</sup> Idem, pag. 17.

<sup>413</sup> Idem, pag. 16.

<sup>414</sup> Răspuns din partea Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă nr. 03-367 din 8 mai 2014.

(3) al Legii nr. 60 oferă beneficii întreprinderilor specializate create de societățile și asociațiile obștești ale persoanelor cu dizabilități care angajează în muncă persoane cu dizabilități și care beneficiază de scutire de impozite și taxe. Cu toate acestea, considerăm că lipsa facilităților la angajarea persoanelor cu dizabilități la celelalte întreprinderi este un factor decisiv în rata scăzută a încadrării în câmpul muncii a persoanelor cu dizabilități.

**Romii** sunt discriminați pe piața muncii în Moldova, fiind refuzați nejustificat la angajare. Deși statul implementează Planul de acțiuni privind susținerea populației de etnie romă din Republica Moldova pentru anii 2011-2015, care include un obiectiv general de sporire semnificativă a încadrării persoanelor de etnie romă în câmpul muncii, rata de ocupare a populației de etnie roma aptă de muncă (15-64 ani) constituia 21% față de 46% în cazul non-romilor.<sup>415</sup> Mulți romi sunt nevoiți să se angajeze fără contract de muncă, să-și deschidă propriile afaceri sau să caute de lucru peste hotarele țării.<sup>416</sup> Femeile rome sunt supuse multiplei discriminări din cauza etniei și a sexului lor. Astfel, doar 15% din femeile rome cu vârsta mai mare de 15 ani sunt angajate, în comparație cu 34% din femeile nerome și comparativ cu 25% din bărbații romi.<sup>417</sup> Lipsa studiilor secundare și universitare împiedică romii să aibă acces la muncă calificată. Din cei 638 romi care au fost înregistrați la AOFM în 2013, 98% aveau studii primare/gimnaziale/liceale, doar 1% - studii medii de specialitate, și doar 3% - studii secundar-profesionale. În 2013, din numărul total de persoane de etnie romă înregistrate la AOFM, 6% au fost plasate în câmpul muncii.<sup>418</sup>

### ***6.2.2 Muncă și condiții de muncă, inclusiv remunerarea, promovarea și încetarea relațiilor de muncă***

Legea nr. 121 interzice discriminarea în activitatea de muncă nemijlocită, la remunerare și la concediere.<sup>419</sup> Atât Codul muncii, cât și Legea nr. 121 prevăd obligația angajatorilor de a elabora și de a aduce la cunoștința salariaților regulamente de ordine interioară privind asigurarea egalității de șanse la promovare și la acces la instruire continuă.<sup>420</sup>

#### ***Remunerarea***

Sunt considerate discriminatorii acțiunile angajatorului de remunerare inegală pentru același tip și/sau volum de muncă în baza unui criteriu protejat.<sup>421</sup> În pofida garanțiilor legale, în practică, datele statistice arată că femeile câștigă în medie cu 12,9% mai puțin față de bărbați, adică circa 87,1% din salariul mediu al bărbaților. Nivelul de remunerare al femeilor

<sup>415</sup> Organizația Națiunilor Unite, Romii din Republica Moldova în comunitățile locuite preponderent de romi, 2013, pag. 38.

<sup>416</sup> ECRI, Raport privind RM (ciclul IV), 20 iunie 2013, para.128, pag.29, <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Moldova/MDA-CbC-IV-2013-038-ENG.pdf>.

<sup>417</sup> Organizația Națiunilor Unite, Studiu cu privire la situația femeilor și fetelor rome din Republica Moldova, 2014, pag. 36.

<sup>418</sup> Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă, Raport anual 2013, pag. 23.

<sup>419</sup> Art. 7 alin. (1) al Legii nr. 121.

<sup>420</sup> Art. 7 alin. (4) al Legii nr. 121, art. 199 alin. (1) lit. b) al Codului muncii.

<sup>421</sup> Art. 7 alin. (2) p. d) al Legii nr. 121, art. 128 alin. (2) al Codului muncii.

este mai mic decât al bărbaților în majoritatea activităților economice, diferența fiind de la 4,0% în învățământ până la 25,5% în activitățile financiare. Aceasta are loc în ciuda faptului că femeile ocupate au un nivel de pregătire mai înalt decât al bărbaților: 27,8% din ele au studii superioare și 20,3% medii de specialitate, în timp ce printre bărbați acești indicatori constituie, respectiv, 22,1% și 12,1%.<sup>422</sup> Discriminarea în stabilirea veniturilor apare însă nu numai în contextul inegalităților de gen, ci și al celor etnice – astfel, venitul mediu lunar al unei familii de romi este de circa 1,000 lei (58 Euro), sau cu 40 la sută mai mic decât venitul mediu de 1,597 lei (93 Euro) al unei gospodării de neromi.<sup>423</sup>

Curtea Constituțională a decis că stabilirea salariilor mai mici pentru funcționarii angajați în sistemul judiciar în comparație cu cele stabilite pentru funcționarii din cadrul autorităților legislative și executive, pentru exercitarea unor atribuții identice sau similare după complexitate, reprezintă un tratament discriminatoriu care contravine Constituției, fără a indica criteriul protejat (care ar fi putut fi definit ca apartenența la o categorie socio-profesională).<sup>424</sup> CConst a declarat neconstituționale gradele de salarizare stabilite în Anexa nr. 2 a Legii nr. 48 din 2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici în partea ce se referă la salariile secretariatului Curții Constituționale, a CSM, a instanțelor judecătorești și a procuraturii. Curtea Constituțională a indicat Guvernului să prezinte noile grade de salarizare a funcționarilor publici din cadrul sistemului judiciar, care să fie recalculate din data adoptării hotărârii sale. La 17 iulie 2014, Parlamentul a aprobat modificarea grilei de salarizare a funcționarilor publici din cadrul sistemului judiciar (Legea nr. 146), care a intrat în vigoare la 1 octombrie 2014. Legea nu acoperă recalcularea indicată de Curtea Constituțională și menține o discrepanță, deși mai mică, între personalul care asistă judecătorii și funcționarii din funcții analoge din alte autorități publice. Examinând sesizarea depusă de CSJ, la 6 noiembrie 2014, Curtea Constituțională a declarat neconstituționale aceste prevederi ale Legii nr. 146 și a obligat Guvernul să modifice deplin grilele de salarizare a funcționarilor publici angajați în sistemul justiției, cu recalcularea acestora de la data adoptării primei hotărâri, adică din 10 septembrie 2013.<sup>425</sup>

### *Stagiul de cotizare*

CPPEDAE a constatat discriminarea prin asociere a petiționarilor care sunt mame ale unor copii cu dizabilități severe, pe motiv că perioada de îngrijire a copiilor lor nu a fost inclusă în stagiul de cotizare.<sup>426</sup> A se vedea analiza speței în secțiunea 4.5. CPPEDAE

<sup>422</sup>Biroul Național de Statistică, Portretul statistic al femeilor și bărbaților în Republica Moldova, 2012, pag. 3.

<sup>423</sup>Organizația Națiunilor Unite, Studiu cu privire la situația femeilor și fetelor rome din Republica Moldova, 2014, pag. 38.

<sup>424</sup>CConst, hotărârea nr. 24 din 10 septembrie 2013 privind controlul constituționalității unor prevederi ale Anexei nr. 2 la Legea nr. 48 din 22 martie 2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici.

<sup>425</sup>CConst, hotărârea nr. 25 din 6 noiembrie 2014 privind controlul unor prevederi ale Legii nr. 146 din 17 iulie 2014 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

<sup>426</sup>CPPEDAE, decizia nr. 030/13 din 13 februarie 2014, *A.M., V.M. și N.C. către Direcția Asistență Socială mun. Chișinău și Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei*.

a menționat că în situații diferite, tratamentul trebuie să fie diferit, dar a sancționat discriminarea prin asociere a mamelor cu copii cu dizabilități severe, fără a analiza existența elementelor discriminării indirecte și obiectivitatea eventualelor justificări.

### ***Promovarea***

Lipsa regulilor interne de promovare în funcție și de asigurare a accesului la instruire continuă a angajaților, care ar asigura transparența decizională și șansele egale, a fost considerată ca fiind discriminare pe criteriu de sex de către CPPEDAE în una dintre petițiile analizate.<sup>427</sup> CPPEDAE a recomandat părâtului SA „Apă Canal Chișinău” elaborarea regulamentului intern de activitate care să cuprindă prevederi privind asigurarea egalității și a nediscriminării, aducerea acestuia la cunoștința angajaților și instruirea angajaților în domeniul nediscriminării. Totuși, nu credem că lipsa în sine a reglementărilor privind egalitatea de șanse constituie discriminare *per se*. CPPEDAE ar fi putut să se limiteze la recomandarea de elaborare a acestor reguli, fără constatarea discriminării, mai ales în condițiile în care petiționara „a eșuat să explice care este criteriul protejat în baza căruia reclamații au tratat-o mai puțin favorabil decât pe alt angajat al întreprinderii în situație analogică cu cea a petiționarei”. Aceasta ar însemna prin sine că toate organizațiile și instituțiile care nu conțin reguli de ordine interioară privind egalitatea de șanse, discriminează, ceea ce nu reflectă neapărat realitatea.

### ***Încetarea relațiilor de muncă***

Curtea Constituțională a examinat trei sesizări privind constituționalitatea normelor care reglementau limita de vârstă pentru exercitarea unei anumite profesii.<sup>428</sup> Una dintre acestea se referea la plafonarea vârstei pentru exercitarea profesiei de notar.<sup>429</sup> Curtea Constituțională a decis că stabilirea limitei de vârstă de 65 de ani pentru exercitarea funcției de notar este justificată, deoarece statul este în drept să stabilească limita de vârstă a persoanelor care au mandat din numele său să exercite anumite servicii publice în numele acestuia.<sup>430</sup>

Într-o altă hotărâre, Curtea Constituțională a decis că norma<sup>431</sup> care prevede încetarea raporturilor de muncă cu funcționarul public care a atins vârsta necesară obținerii pensiei pentru limită de vârstă este constituțională.<sup>432</sup> Curtea a stabilit că statul are dreptul să instituie un regim juridic deosebit funcționarilor publici datorită faptului că atribuțiile și responsabilitățile acestora comportă un caracter public și sunt esențial diferite de atribuțiile și responsabilitățile persoanelor care activează în alte domenii.

<sup>427</sup> CPPEDAE, decizia nr. 074/14, din 12 iunie 2014, *N.G.-J către A.R., I.C., V.C., V.G.*

<sup>428</sup> A se vedea analiza detaliată a hotărârilor Curții Constituționale la secțiunea 3.2 a prezentului raport.

<sup>429</sup> Art. 16 alin. (1) lit. g) al Legii nr. 1453 din 8 noiembrie 2002 cu privire la notariat.

<sup>430</sup> CConst, hotărârea nr. 30 din 23 decembrie 2010 pentru controlul constituționalității art.16 alin. (1) lit. g) din Legea nr.1453-XV din 8 noiembrie 2002 „Cu privire la notariat”, cu modificările și completările ulterioare.

<sup>431</sup> Art. 62 alin. (1) lit. d) al Legii nr. 158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

<sup>432</sup> CConst, hotărârea nr. 6 din 22 martie 2011 privind excepția de neconstituționalitate a art. 62 alin. (1) lit. d) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 4 iulie 2008.

Curtea Constituțională a dezvoltat conceptul cerinței profesionale esențiale a vârstei atunci când a examinat constituționalitatea normei care permitea încetarea contractului de muncă cu cadrele didactice în legătură cu stabilirea pensiei pentru limita de vârstă.<sup>433</sup> Curtea a subliniat că „legiuitorul a reieșit din faptul că activitatea didactică este o activitate intelectuală complexă, deosebită prin particularitățile sale. ... Pentru exercitarea acestei activități, cadrele didactice trebuie să-și mențină în timp calitățile profesionale și personale, aptitudinile intelectuale și abilitățile de a exercita la cel mai înalt nivel sarcinile funcționale, posibilitatea de a comunica și de a fi dinamice, de a corespunde exigențelor sporite determinate de schimbările care se produc în sistemul educațional”.<sup>434</sup> Curtea a mai notat că, potrivit Codului muncii, acele cadre didactice care au atins vârsta de pensionare, dar nu și-au realizat dreptul la pensie, pot să continue exercitarea funcțiilor lor, fără încetarea contractului individual de muncă.<sup>435</sup>

Concedierea petiționarei care era însărcinată a fost considerată ca fiind discriminare pe criteriul de maternitate și sex.<sup>436</sup> CPPEDAE a notat că pârâtul nu și-a îndeplinit sarcina probei prin neprezentarea în termenul indicat a explicațiilor sale. Totuși, CPPEDAE a luat în calcul explicațiile pârâtului depuse cu întârziere, dar a constatat că acestea confirmă punctul de vedere al petiționarei. CPPEDAE a constatat că compania pârâtă „Air Moldova” încheia contracte individuale de muncă pe durata de 1 an, pe care le prelungea în fiecare an. După ce a lucrat 5 ani în această companie, „Air Moldova” a încetat relațiile de muncă cu petiționara atunci când aceasta era însărcinată în luna a șaptea. Petiționara a fost restabilită la locul de muncă prin hotărârea instanței de judecată, dar concediată din nou pe motiv de absență de la locul de muncă. Petiționara a fost repusă din nou în drepturile sale printr-o altă hotărâre a instanței de judecată, care a constatat că absența sa s-a datorat faptului că „Air Moldova” nu a informat-o despre data restabilirii la locul de muncă. A urmat a treia concediere, și restabilirea benevolă în funcție de către pârât după decizia Curții de Apel care a menținut prima din cele două hotărâri de judecată de restabilire în funcție. Cu toate acestea, pârâtul nu a efectuat înscrierile în carnetul de muncă privind repunerea petiționarei în funcție și nu a indicat în ordinul de acordare a concediului parțial plătit pentru îngrijirea copilului perioada exactă a acestui concediu. În consecință, petiționara nu putea primi prestațiile de asigurări sociale. CPPEDAE a constatat că în aceeași perioadă când petiționara a fost concediată pentru prima oară, au fost concediate 10 persoane, trei dintre care erau femei însărcinate. CPPEDAE a concluzionat că e evident că „Air Moldova” nu a dorit continuarea relațiilor de muncă cu acestea din cauza gravidității. Suplimentar, CPPEDAE a notat că acțiunile „Air Moldova” de a solicita explicații privind lipsa petiționarei de la locul de muncă, după ce aceasta a fost restabilită de instanța de judecată, dar nu a fost anunțată de pârât, și întocmirea procesului-verbal privind refuzul de a da explicații, cad sub incidența definiției de hărțuire, în acest caz fiind hărțuire bazată pe sex. Totuși, CPPEDAE nu a analizat în parte toate

<sup>433</sup> Art. 301 alin. (1) lit. c) al Codului muncii.

<sup>434</sup> CConst, hotărârea nr. 5 din 25 aprilie 2013 pentru controlul constituționalității art. 301 alin. (1) lit. c) din Codul Muncii, para. 60-61.

<sup>435</sup> Idem, para. 88.

<sup>436</sup> CPPEDAE, decizia nr. 105/14 din 19 iunie 2014, cauza *S.T. și A.E. către ÎSCA „Air Moldova”*.



elementele hărțuirii și în dispozitivul deciziei este indicată constatarea discriminării pe criteriul maternitate și sex. Nu este clar dacă în această constatare se include și hărțuirea, având în vedere faptul că în alte hotărâri CPPEDAE indică direct în dispozitivul deciziei forma de discriminare.<sup>437</sup> De asemenea, CPPEDAE a eșuat în a stabili că în cazurile privind discriminarea femeilor însărcinate nu este necesar să fie stabilit comparatorul.<sup>438</sup> În acest caz, CPPEDAE a constatat comiterea contravenției prevăzute de art. 54<sup>2</sup> alin. (1) lit. b) de către persoana juridică „Air Moldova”. La data de 31 ianuarie 2015, Judecătoria Buiucani a recunoscut culpabilă și sancționat „Air Moldova” cu o amendă de 450 u.c., ceea ce constituie MDL 9,000. La 5 martie 2015, Curtea de Apel Chișinău a remis cauza spre rejudecare, iar la 18 iunie 2015 Judecătoria Buiucani a constatat comiterea contravenției, fără aplicarea amenzii. Hotărârea a fost menținută prin decizia irevocabilă a Curții de Apel Chisinau din 13 august 2015.

### 6.2.3 Accesul la toate tipurile și toate nivelele de formare profesională

Legislația Republicii Moldova prevede asigurarea egalității salariaților fără nicio discriminare la formare profesională, reciclare și perfecționare.<sup>439</sup> În acest scop, angajatorii sunt obligați să stabilească în regulamentele de ordine interioară ale unităților reguli privind asigurarea egalității de șanse între angajați.<sup>440</sup> În decizia sa din 12 iunie 2014, CPPEDAE a constatat discriminarea pe motiv de lipsă a regulamentelor interne care ar arăta modalitatea de acces la instruire continuă și șansele egale pentru femei și bărbați în aceste procese.<sup>441</sup> O astfel de constatare este excesivă, absența unor politici clare interne și a unor regulamente incluzând clauze de nediscriminare putând constitui elemente care ar genera o eventuală prezumție de discriminare, dar nu un act de discriminare în sine.

Legea nr. 121 stabilește că refuzul neîntemeiat de admitere a unor persoane la cursurile de calificare profesională constituie discriminare.<sup>442</sup> Similar refuzului de angajare, refuzul de admitere la cursuri de calificare profesională este neîntemeiat dacă angajatorul solicită prezentarea unor documente suplimentare față de cele legal stabilite și dacă pretinde că persoana nu corespunde unor cerințe care nu au nimic în comun cu calificarea profesională

<sup>437</sup> CPPEDAE, decizia nr. 030/13, din 13 februarie 2014, *A.M., V.M. și N.C. către Direcția Asistență Socială mun. Chișinău și Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei*; CPPEDAE, decizie din 22 februarie 2014, cauza nr. 050/14, *Rodion Gavriloi către SRL „Legis-Com” și pagina web www.jobinfo.md*; CPPEDAE, decizie din 24 februarie 2014, cauza nr. 041/13, *pornită prin autosesizare către paginile web www.999.md, www.jobinfo.md, www.joblist.md, www.rabota.md, www.alljobs.md, www.moldovajobs.md, www.munka.md, www.birjatruda.md, www.makler.md și către SRL „Carolina Bulat”, SRL „Bulat-Grup”, SRL „Castomagic”, ICS „Leogrand” SRL, SRL „Rejans-Prim”, SRL „Brights Land” etc.*

<sup>438</sup> În cauza *Webb v EMO Air Cargo (UK) Ltd (No 2) (1994) C-32/93*, CEJ a constatat că situația unei femei însărcinate nu poate fi comparată cu cea a unui bărbat care este bolnav, deoarece graviditatea nu este comparabilă cu niciuna dintre stările patologice și încă mai puțin cu incapacitatea de muncă din cauze nemedicale, hotărâre disponibilă la <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61993CJ0032>.

<sup>439</sup> Art. 5 lit. g) al Codului muncii, art. 10 alin. (2) lit. f) al Codului muncii, art. 10 alin. (3) al Legii nr. 5.

<sup>440</sup> Art. 10 alin. (1) și (2) al Legii nr. 5, art. 199 alin. (1) lit. b) al Codului muncii.

<sup>441</sup> CPPEDAE, decizia nr. 074/14 din 12 iunie 2014, *N.G.-J către A.R., I.C., V.C., V.G.*

<sup>442</sup> Art. 7 alin. (2) lit. c) al legii nr. 121.



solicitată pentru exercitarea profesiei sau se solicită corespunderea cu oricare alte cerințe ilegale cu consecințe similare.<sup>443</sup>

Persoanele cu dizabilități în vârstă aptă de muncă, care doresc să se integreze sau să se reintegreze în câmpul muncii au dreptul la acces la orientarea, formarea și reabilitarea profesională, indiferent de tipul și gradul de dizabilitate.<sup>444</sup> În anul 2013, 25 de persoane cu dizabilități au absolvit cursurile de formare profesională oferite de AOFM, din cele 565 de persoane înregistrate pe parcursul anului.<sup>445</sup>

CPPEDAE a examinat o plângere a unei persoane cu dizabilitate privind refuzul Agenției Ocupării Forței de Muncă Chișinău (AOFM Chișinău) de a o înscrie la cursuri de formare profesională gratuită de manichiură-pedichiură.<sup>446</sup> Motivul refuzului AOFM Chișinău era că în documentul privind stabilirea gradului de dizabilitate a petiționarei era indicat faptul că ei nu i se recomanda activitatea în câmpul muncii. AOFM Chișinău a indicat că, potrivit unor ordine ale MMPSF și ME, șomerul care solicită îndreptare la cursuri de formare profesională trebuie să prezinte certificatul medical, din care să rezulte că starea sănătății îi va permite exercitarea materiei respective, aceasta fiind și o cerință obligatorie a instituției de învățământ unde se instruiesc șomerii. CPPEDAE a subliniat că certificatul de care dispunea petiționara era de tip vechi și că în certificatele de tip nou eliberate de Consiliul Național pentru Determinarea Dizabilității și Capacității de Muncă (CNDDCM) nu se mai fac mențiuni precum că activitatea de muncă nu se recomandă. Astfel, petiționara era pusă în poziția de a trece repetat controlul gradului de dizabilitate pentru a obține un certificat de tip nou, ceea ce nu era necesar, după cum a notat CPPEDAE. Potrivit art. 40 al Legii nr. 60 privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități, persoanele cu dizabilități au dreptul la acces la cursuri de orientare, formare și reabilitare profesională, indiferent de gradul de dizabilitate. Astfel, CPPEDAE a constatat discriminare directă pe criteriu de dizabilitate în acces la cursurile de formare profesională, aplicând respectiv testul discriminării directe. Totuși, în acest caz este vorba despre prevederi legislative neutre, care oferă persoanelor cu dizabilități dreptul de acces la orientare și formare profesională, dar a căror aplicare defectuoasă a pus petiționara într-o situație dezavantajată. După cum a notat CPPEDAE, petiționara era afectată deoarece nu dispunea de certificat de tip nou, a cărui obținere presupunea trecerea controlului repetat la CNDDCM. Aceasta de fapt ar fi presupus ca toate persoanele cu dizabilitate din țară să fi trecut controlul repetat la CNDDCM, ceea ce i-ar fi afectat disproporționat și ar fi putut bloca activitatea acestei instituții și a reprezentanțelor sale teritoriale. Astfel, după cum a notat corect CPPEDAE, pentru a evita această situație, ar fi trebuit să fie prevăzute anumite reglementări de tranziție de la certificatele de tip vechi la cele de tip nou. Lipsa unei astfel de prevederi și formularea existentă a afectat disproporționat doar persoanele cu dizabilități care nu aveau certificate

<sup>443</sup> Art. 7 alin. (3) p. a) și b) al Legii nr. 121.

<sup>444</sup> Art. 40 al Legii nr. 60.

<sup>445</sup> Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă, răspuns nr. 03-0367 din 8 mai 2014.

<sup>446</sup> CPPEDAE, decizia nr. 110/14, din 9 septembrie 2014, *V.I. către Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă, Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei și Consiliul Național pentru Determinarea Dizabilității și Capacității de Muncă*.

de tip nou, dar doreau să se (re)integreze în câmpul muncii prin formarea sau recalificarea profesională, grup din care făcea parte și petiționara.

Având în vedere cele expuse mai sus, considerăm că tipul de discriminare la care a fost supusă petiționara ar fi putut fi examinat de către CPPEDAE sub aspectul discriminării indirecte. În același timp, există diferite grade de dizabilitate care presupun o capacitate diferită de a realiza anumite activități, capacitate care trebuie evaluată de CNDDCM. În acest caz, CPPEDAE a criticat faptul că impunerea obligației de a-și schimba certificatul de dizabilitate vechi pe unul nou ca o condiție eliminatorie pentru cursurile de formare profesională a fost discriminatorie, fără a examina dacă petiționara era aptă sau nu să efectueze profesia respectivă în funcție de dizabilitatea sa. Din păcate, CPPEDAE nu a oferit un remediu individual petiționarei, recomandând doar autorităților modificarea cadrului normativ existent. Pârâții nu au contestat decizia CPPEDAE în acest caz.

#### ***6.2.4 Protecție socială și beneficii sociale***

Legislația națională oferă protecție și beneficii sociale grupurilor defavorizate. În câmpul muncii, legislatorul a oferit acordarea concediilor sociale, cum ar fi concediul de maternitate, concediul parțial plătit pentru îngrijirea copilului până la vârsta de 3 ani și concediul suplimentar neplătit pentru îngrijirea copilului în vârstă de la 3 la 6 ani. Concediul de maternitate se acordă doar mamei copilului pentru o perioadă de 126 de zile (70 de zile pentru concediul prenatal și 56 de zile pentru concediul postnatal)<sup>447</sup>, cu achitarea unei indemnizații din contul bugetului asigurărilor sociale de stat.<sup>448</sup> Concediul parțial plătit pentru îngrijirea copilului până la vârsta de 3 ani se acordă după expirarea concediului de maternitate atât mamei, cât și tatălui copilului, bunicii, bunelului sau altei rude care se ocupă nemijlocit de îngrijirea copilului, precum și tutorelui.<sup>449</sup> Codul muncii oferă dreptul și la concediul suplimentar neplătit pentru îngrijirea copilului în vârstă de la 3 la 6 ani, cu păstrarea locului de muncă și calcularea vechimii în muncă.<sup>450</sup>

În practică, femeile sunt majoritatea celor care solicită acordarea acestor concedii. În anul 2013, aproximativ 98% din femei au beneficiat de concediul de îngrijire a copilului de până la 3 ani, în comparație cu 1.4% de bărbați.<sup>451</sup> Aceasta duce la perpetuarea și consolidarea rolurilor tradiționale de gen. Proiectul de lege nr. 180 votat în iulie 2014 în prima lectură prevede acordarea concediului paternal de 14 zile în primele 56 zile de la nașterea copilului, care va fi achitat de angajator.<sup>452</sup> A se vedea discuția din secțiunea 5.2 măsuri speciale.

<sup>447</sup> Art. 124 alin. (1) al Codului muncii.

<sup>448</sup> Art. 4 alin. (1) al Legii nr. 289 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale.

<sup>449</sup> Art. 124 alin. (2) – (5) al Codului muncii.

<sup>450</sup> Art. 126 al Codului muncii.

<sup>451</sup> MMPSF, Raportul Social Anual 2013, pag. 66, disponibil la <http://www.docdroid.net/n3kk/raport-social-2013.pdf.html>.

<sup>452</sup> Proiectul nr. 180 al Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative, art. X, p. 2, disponibil la <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/2285/language/ro-RO/Default.aspx>.

Femeile și bărbații trebuie să aibă șanse egale pentru obținerea concediilor sociale de îngrijire a copilului. Curtea Constituțională a examinat constituționalitatea prevederii cuprinse la art. 32 alin. (4) lit. j) al Legii nr. 162 cu privire la statutul militarilor, potrivit căreia doar femeile-militar aveau dreptul de a obține concediu de îngrijire a copilului.<sup>453</sup> Curtea Constituțională s-a referit la justificarea statului, potrivit căreia creșterea și îngrijirea copiilor intră în sarcina femeilor. Similar argumentației CtEDO în *Konstantin Markin c. Federației Ruse*,<sup>454</sup> CConst a notat că „societatea europeană modernă a evoluat spre o repartizare mai egalitară între bărbați și femei a responsabilității pentru creșterea copiilor și că rolul taților în creșterea copiilor mici este recunoscut din ce în ce mai mult” în marea majoritate a Statelor Membre ale Consiliului Europei. Curtea nu a acceptat nici argumentul autorităților precum că aceasta constituie „discriminare pozitivă”, notând că „dimpotrivă, această diferență are efectul de a perpetua stereotipurile fondate pe sex și constituie un dezavantaj atât pentru cariera femeilor, cât și pentru viața de familie a bărbaților”. Riscul ca extinderea concediului pentru îngrijirea copilului pentru militarii de sex masculin să dăuneze puterii de luptă și eficienței operaționale a forțelor armate, în timp ce acordarea acestui drept militarilor de sex feminin nu comportă un astfel de risc, deoarece în armată există mai puține femei decât bărbați, de asemenea, a fost respins de Curte. Aceasta a notat că autoritățile nu au prezentat date care ar fi probat faptul că numărul militarilor de sex masculin cu copii până la vârsta de trei ani și care doresc să beneficieze de concediu de îngrijire a copilului este într-atât de mare încât poate pune în pericol eficiența operațională a armatei. În concluzie, Curtea a decis că diferența de tratament a militarilor de sex masculin a constituit discriminare pe criteriul de sex. Ca urmare, Legea cu privire la statutul militarilor a fost modificată, excluzându-se diferența între militarii de sex masculin și feminin cu privire la concediul pentru îngrijirea copilului.<sup>455</sup>

În două cauze, CPPEDAE a constatat discriminarea femeilor din cauza neacordării indemnizațiilor de maternitate. În prima cauză,<sup>456</sup> CPPEDAE s-a referit la prevederea art. 14 alin. (7) al Legii nr. 162 din 22 iulie 2005 cu privire la statutul militarilor, potrivit căreia indemnizațiile acordate femeilor-militari pentru perioada aflării în concediul de maternitate se plătesc conform dispozițiilor generale, iar luând în calcul că militarii nu achitau contribuțiile de asigurări sociale, soțiile acestora nu beneficiau de indemnizație de maternitate. CPPEDAE a constatat discriminarea prin asociere<sup>457</sup> în baza criteriului de statut special asimilat celui militar a soțiilor militarilor în întreținerea cărora se află, care nu beneficiau de indemnizații de maternitate în comparație cu femeile aflate în întreținerea soților care nu sunt militari. A se vedea discutarea cauzei în secțiunea 4.5. În cea de-a doua

<sup>453</sup> CConst, hotărârea nr. 12 din 1 noiembrie 2012 pentru controlul constituționalității unor prevederi ale articolului 32 alin. (4) lit. j) din Legea nr. 162-XVI din 22 iulie 2005 cu privire la statutul militarilor.

<sup>454</sup> CtEDO, *Konstantin Markin c. Federației Ruse*, 22 martie 2012.

<sup>455</sup> A se vedea Legea nr. 93 din 29 mai 2014 privind modificarea și completarea unor acte legislative.

<sup>456</sup> CPPEDAE, decizia nr. 071/2014 din 26 mai 2014, *pornită prin autosesizare, conexată cu cauza nr. 082/14, A.O. „MAMI” către Ministerul Muncii Protecției Sociale și Familiei și Ministerul Apărării*.

<sup>457</sup> În acest caz nu este clar de ce CPPEDAE a constatat discriminare prin asociere pe criteriul de statut special asimilat celui militar și nu discriminare prin asociere pe criteriul statut de militar, dat fiind faptul că victimele discriminării în acest caz sunt soțiile militarilor.

cauză,<sup>458</sup> similar cauzei precedente, CPPEDAE a constatat discriminarea pe criteriu de sex<sup>459</sup> a femeilor soții ale angajaților sistemului penitenciar în acces la indemnizațiile de maternitate. CPPEDAE a respins argumentele pârâtului precum că angajații sistemului penitenciar nu plătesc contribuții de asigurare socială și, prin urmare, nu pot beneficia de indemnizații sociale.

În altă decizie,<sup>460</sup> CPPEDAE a constatat discriminarea avocaților în baza statutului profesional în accesul la indemnizația pentru incapacitate temporară de muncă cauzată de boli obișnuite sau accidente nelegate de muncă, indemnizația de maternitate, indemnizația pentru creșterea copilului până la vârsta de trei ani, indemnizația pentru îngrijirea copilului bolnav. CPPEDAE a constatat că, deși avocații achită lunar contribuțiile de asigurare socială în sumă fixă, care se stabilește anual, ei pot să beneficieze doar de o parte dintre beneficiile sociale, și anume pensia minimă pentru limită de vârstă și ajutorul de deces, în timp ce angajații beneficiază de toate tipurile de prestații sociale asigurate. Astfel, avocații sunt tratați mai rău decât șomerii, care pe lângă ajutorul de deces de 900 lei, mai beneficiază de indemnizații de maternitate și indemnizații pentru incapacitate temporară de muncă cauzată de boli obișnuite.<sup>461</sup> Totuși, CPPEDAE nu a luat în calcul că, spre deosebire de persoanele angajate, avocații nu achită un anumit procent din veniturile lor, ci o sumă fixă. În același timp, după cum corect a menționat CPPEDAE, această rată fixă poate fi comparabilă cu contribuțiile de asigurări sociale achitate de angajații care primesc un salariu minim. Pentru a asigura o echitate în accesul avocaților la servicii de asigurare și asistență socială, precum și veniturile diferite ale avocaților, MMPSF ar trebui să ia în calcul crearea unor pachete diferite pentru avocați de acces la servicii de asigurare și asistență socială, în dependență de mărirea contribuției de asigurări sociale achitate.

Statul a creat servicii sociale, printre care și serviciul social „asistență personală”.<sup>462</sup> O problemă sunt constrângerile financiare. În decizia 030/13 din 13 februarie 2014, CPPEDAE a calculat că autoritățile locale din mun. Chișinău au nevoie de circa 12 ani pentru a acoperi toate necesitățile de funcții de asistent personal, având în vedere alocările la bugetul anual.<sup>463</sup> A se vedea secțiunea 5.3 pentru analiza acestui caz în care CPPEDAE a decis că includerea condiției de vârstă în legătură cu asistenței personali în Hotărârea Guvernului nr. 314 din 23 mai 2012 privind aprobarea Regulamentului-cadru duce la discriminare pe criteriu de vârstă.

---

<sup>458</sup> CPPEDAE, decizia nr. 203/14 din 13 februarie 2015, *M.M. către Departamentul Instituțiilor Penitenciare*.

<sup>459</sup> Este problematică constatarea discriminării pe criteriul de sex, având în vedere că în decizia nr. 071/2014 CPPEDAE a constatat discriminarea pe criteriul de statut special asimilat celui militar.

<sup>460</sup> CPPEDAE, decizia nr. 151/14 din 4 decembrie 2014, M.D., A.Ț., O.P., D.S., E.B., V.G. și V.V. către Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, Casa Națională de Asigurări Sociale.

<sup>461</sup> Art. 5 alin. (2) al Legii nr. 289 din 22 iulie 2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale.

<sup>462</sup> Hotărârea Guvernului nr. 314 din 23 mai 2012 privind aprobarea Regulamentului-cadru privind organizarea și funcționarea serviciului social „Asistență personală”.

<sup>463</sup> CPPEDAE, decizia nr. 030/13, din 13 februarie 2014, A.M., V.M. și N.C. către Direcția Asistență Socială mun. Chișinău și Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, p. 6.10.

**Recomandări:**

- Stabilirea unui mecanism pentru realizarea periodică de către CPPEDAE a unor acțiuni de monitorizare a anunțurilor de angajare din presa centrală și locală și de pe principalele pagini web specializate;
- Elaborarea de către CPPEDAE a unei instrucțiuni/note explicative în care să arate proprietarilor sau administratorilor de pagini web sau ziarelor care afișează anunțuri de angajare care sunt obligațiile lor legale;
- Elaborarea de către CPPEDAE a unui ghid pentru angajatori privind regulamentele de ordine interioară în cadrul unităților, care să asigure egalitatea de șanse la promovare, acces la instruire continuă etc.;
- Pentru prevenirea discriminării în câmpul muncii, CPPEDAE ar putea colabora cu ANOFM atât la monitorizarea anunțurilor de angajare, cât și la elaborarea instrucțiunilor pentru angajatori și pentru proprietarii sau administratorii paginilor web;
- Modificarea Legii nr. 156 prin includerea perioadei de îngrijire a persoanei cu dizabilități severe în stagiul de cotizare a membrului familiei care oferă această îngrijire;
- Reducerea unor garanții supra-protective ale Codului muncii, care duc de fapt la discriminarea femeilor, cum ar fi posibilitatea de a avea concediu de îngrijire a copilului până la 3 ani (art. 124) și 6 ani (art. 126) cu posibilitatea păstrării funcției, concomitent cu dezvoltarea serviciilor de creșă și asigurarea accesului copiilor la instituțiile preșcolare;
- Acordarea concediului paternal fie prin asumarea integrală de către stat a achitării indemnizației de concediu paternal din fondul asigurărilor sociale, fie prin împărțirea acestei sarcini între stat și angajator;
- MMPSF ar trebui să ia în calcul crearea unor pachete diferite pentru avocați de acces la servicii de asigurare și asistență socială, în dependență de mărimea contribuției de asigurări sociale achitate;
- Capacitarea CPPEDAE dar și a autorităților de control al relațiilor de muncă pentru identificarea diferitelor tipuri de discriminare, în special discriminarea indirectă și hărțuirea și pentru intervenția proactivă în soluționarea și medierea conflictelor. Stabilirea de protocoale între aceste instituții pentru a permite transferarea cu celeritate a cazurilor identificate în funcție de mandatul legal.

### 6.3 Educație

Art. 2 al Protocolului nr. 1 al CEDO prevede dreptul la educație. Respectiv, CtEDO acceptă plângeri privind discriminarea în contextul educației în baza art. 14 al CEDO. CtEDO are deja o jurisprudență bogată cu privire la discriminarea în domeniul educației. Printre cauzele principale se numără *D.H. și alții c. Republicii Cehă*,<sup>464</sup> în care CtEDO a constatat discriminatorie practica de testare a elevilor în vederea stabilirii inteligenței și gradului de adecvare pentru a determina dacă aceștia urmează a fi plasați în învățământul obișnuit sau în școli speciale. Testele de evaluare aplicate au fost concepute având la bază

<sup>464</sup>CtEDO, *D.H. și alții c. Republicii Cehă* (MC), 13 noiembrie 2007.

populația cehă majoritară, fără a fi adaptate la specificul elevilor romi, care constituie un grup dezavantajat. În rezultat, elevii romi înregistrau rezultate mai slabe la testări, ceea ce a dus la educarea a 80-90% din elevii romi în școli speciale. Școlile speciale au fost concepute pentru persoane cu deficiențe intelectuale și alte surse de dificultăți, având un curriculum mai limitat în comparație cu cel din școlile obișnuite. Elevii din școlile speciale erau izolați de populație. Absolvirea acestor școli oferea oportunități foarte restrânse pentru angajare în comparație cu absolvirea școlilor din învățământul obișnuit. Statul a eșuat în integrarea copiilor romi în învățământul general. În cauza *Horvath și Kiss c. Ungariei*,<sup>465</sup> CtEDO a subliniat practica de plasare incorectă a copiilor romi în școlile speciale și a constatat că Ungaria a eșuat să ia în considerare nevoile speciale ale reclamanților ca membri ai unui grup dezavantajat la plasarea acestora în școli speciale. În rezultat, reclamanții au fost izolați și au primit o educație care a făcut foarte dificilă integrarea lor în societate. În *Grzelak c. Poloniei*,<sup>466</sup> CtEDO a constatat discriminare în eșecul autorităților naționale de a oferi un curs alternativ celui de religie elevului care nu dorea să participe la orele de religie.

Directiva 2000/43/EC<sup>467</sup> asigură protecția împotriva unor discriminări în domeniul încadrării în muncă și al ocupării forței de muncă fie ca angajat, fie ca persoană independentă și acoperă și domenii precum educația, protecția socială, inclusiv securitatea socială și sănătatea, avantajele sociale și accesul la bunuri și servicii, precum și furnizarea acestora.<sup>468</sup>

Art. 9 al Legii nr. 121 reglementează interzicerea discriminării în domeniul învățământului. Alin. (1) al art. 9 prevede că instituțiile de învățământ asigură respectarea principiului nediscriminării:

- a) prin oferirea accesului la instituțiile de învățământ de orice tip și nivel;
- b) în procesul educațional, inclusiv la evaluarea cunoștințelor acumulate;
- c) în activitatea științifico-didactică;
- d) prin elaborarea de materiale didactice și programe de studii;
- e) prin informarea și instruirea cadrelor didactice privind aplicarea metodelor și mijloacelor de prevenire a actelor de discriminare și de sesizare a autorităților competente.

Alin. (2) prevede că instituțiile de învățământ nu pot stabili principii de admitere la studii bazate pe anumite restricții, cu excepția cazurilor stipulate de legislația în vigoare. Conform alin. (3), refuzul instituției de învățământ de a admite la studii o anumită persoană ale cărei calificări nu corespund nivelului necesar pentru a fi admisă nu constituie o limitare a dreptului la învățământ. Alin. (4) prevede o excepție și anume dreptul instituției de învățământ care pregătește personalul unui anumit cult religios de a refuza înscrierea unei persoane al cărei statut confesional nu corespunde cerințelor stabilite pentru accesul la instituția respectivă.

Art. 9 al Legii 121 asigură un cadru adecvat de protecție împotriva discriminării în domeniul educației, acoperind procesul de admitere în instituțiile de învățământ, procesul

<sup>465</sup>CtEDO, *Horvath și Kiss c. Ungariei*, 29 ianuarie 2013.

<sup>466</sup>CtEDO, *Grzelak c. Poloniei*, 15 iunie 2010.

<sup>467</sup>Directiva 2000/43/CE a Consiliului din 29 iunie 2000 de punere în aplicare a principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de rasă sau origine etnică.

<sup>468</sup>Directiva 2000/43/CE, Art. 3 - Domeniul de aplicare.



educațional și evaluare, activitatea cadrelor didactice și conținutul materialelor didactice și ale programelor de studii. Textul art. 9 permite formularea diverselor plângeri ce țin de sistemul de educație. Interzicerea discriminării în educație nu presupune egalizarea și renunțarea la criteriile de evaluare pe bază de merit a elevilor și studenților, ci asigură oferirea de șanse egale, asigurarea incluziunii în educație a tuturor elevilor și personalizarea actului de educare.

Principala lege din domeniul educației, Codul Educației din 17 iulie 2014, în vigoare de la 24 noiembrie 2014, prevede în art. 5 misiunea educației, care include, printre altele, promovarea dialogului intercultural, a spiritului de toleranță, a nediscriminării și incluziunii sociale. Art. 7 al Codului Educației prevede principiile fundamentale ale educației, printre care și următoarele principii care asigură egalitatea și nediscriminarea:

- principiul echității – în baza căruia accesul la învățare se realizează fără discriminare;
- principiul libertății de gândire și al independenței față de ideologii, dogme religioase și doctrine politice;
- principiul incluziunii sociale;
- principiul asigurării egalității;
- principiul recunoașterii și garantării drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale, inclusiv a dreptului la păstrarea, dezvoltarea și exprimarea identității lor etnice, culturale, lingvistice și religioase;
- principiul învățământului laic.

De asemenea, Codul Educației prevede, printre alte obligații, obligația personalului didactic, științifico-didactic, științific și de conducere, să nu admită tratamente și pedepse degradante, discriminarea sub orice formă și aplicarea niciunei forme de violență fizică sau psihică.<sup>469</sup>

Un domeniul important din educație ține de educația persoanelor cu nevoi speciale. Conform art. 3 al Codului Educației, cerințele educaționale speciale sunt „necesități educaționale ale copilului/elevului/studentului, care implică o școlarizare adaptată particularităților individuale sau caracteristice unei dizabilități ori tulburări de învățare, precum și o intervenție specifică prin acțiuni de reabilitare sau recuperare corespunzătoare”. Codul conține o serie de noțiuni menite să reglementeze educația incluzivă.<sup>470</sup> Art. 145 alin. (1) lit. b) prevede modalitatea de finanțare compensatorie, care se aplică pentru copiii cu cerințe educaționale speciale, copiii cu aptitudini deosebite – prin programe experimentale

<sup>469</sup> Art. 135 alin. (1) lit. i) Codul Educației.

<sup>470</sup> Spre exemplu, Codul Educației reglementează noțiunea de curriculum adaptat, care înseamnă „curriculum la o disciplină școlară, în care se realizează corelarea cu potențialul copilului sau elevului cu cerințe educaționale speciale, finalitățile educaționale rămânând neschimbate”. Același articol definește educația incluzivă ca fiind un „proces educațional care răspunde diversității copiilor și cerințelor individuale de dezvoltare și oferă oportunități și șanse egale de a beneficia de drepturile fundamentale ale omului la dezvoltare și educație de calitate în medii comune de învățare”. Codul prevede și noțiunea de măsuri de intervenție și servicii de sprijin pentru incluziunea educațională, care constituie un „ansamblu de măsuri și servicii realizate pentru a răspunde necesităților copiilor, elevilor și studenților cu cerințe educaționale speciale în vederea facilitării accesului acestora la serviciile educaționale din comunitate”. Este prevăzută și noțiunea planului educațional individualizat, care este un „instrument de organizare și realizare coordonată a procesului educațional pentru beneficiarii cu cerințe educaționale speciale”.



sau alternative și programe de susținere a performanței. În proiectul Codului de conduită a cadrelor didactice este prevăzută o normă importantă de conduită și anume „excluderea din relațiile cu copii și elevi a oricărei forme de discriminare, asigurarea egalității de șanse și promovarea principiilor educației incluzive”.<sup>471</sup> Nerespectarea respectivei norme poate constitui o încălcare gravă a disciplinei de muncă și a statutului instituției de învățământ și se sancționează disciplinar.<sup>472</sup> De asemenea, nerespectarea normei ar putea atrage răspunderea conform Legii nr. 121 dacă se constată fapta de discriminare.

În titlul III al Codului Educației, intitulat învățământul general,<sup>473</sup> capitolul VI reglementează educația copiilor și elevilor cu cerințe educaționale speciale. Titlul VI reglementează învățământul profesional tehnic, care prevede în art. 60 alin. (5) că „formarea profesională a persoanelor cu cerințe educaționale speciale se efectuează conform Nomenclatorului domeniilor de formare profesională și al meseriilor/profesiilor și Nomenclatorului domeniilor de formare profesională, al specialităților și calificărilor, în clasele de meserii din instituțiile de învățământ special și în cadrul învățământului profesional tehnic.” Titlul V reglementează învățământul superior. Titlul V nu reglementează accesul studenților cu nevoie speciale la studii. În așa condiții nu este clar dacă tinerii cu dizabilități care sunt performanți și ar vrea să-și continue studiile pot să o facă sau nu și în ce condiții. În același timp, art. 29 alin. (2) al Legii nr. 60 privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități prevede că „persoanele cu dizabilități urmează studiile generale, studiile medii de specialitate și studiile superioare în instituții de învățământ în modul stabilit de Guvern.” De asemenea, chiar Codul Educației conține unele facilități cu privire la accesul persoanelor cu dizabilități la studii superioare, fără însă a specifica condițiile specifice pentru aplicarea acestor măsuri de susținere. Spre exemplu, persoanele cu dizabilități pot beneficia repetat de dreptul de acces în învățământul superior cu finanțare de la bugetul de stat (art. 80 alin. (3) Codul Educației). E de dorit ca prin normele secundare elaborate de ME și instituțiile de învățământ superior să fie puse în practică prevederile generale ale Codului Educației prin stabilirea unor mecanisme concrete pentru asigurarea accesului la educație de calitate pentru elevii cu CES și studenții cu dizabilități.

Conform unui studiu recent, cadrul legal în mare parte corespunde standardelor internaționale, principiul de educație incluzivă fiind integrat în sistemul educațional. Este

<sup>471</sup>Proiectul Codului de conduită a cadrelor didactice, versiunea 2015, disponibilă la [www.ipp.md](http://www.ipp.md). A se vedea p. 6 alin. (6)

<sup>472</sup>Conform art. 135 alin. (8) Codul Educației și, eventual, după adoptarea Codului de etică al cadrului didactic, conform normelor acestuia.

<sup>473</sup>Conform alin. (1) și (2) art. 20 al Codului Educației, învățământul general cuprinde:

- a) educația timpurie:
    - grupele antepreșcolare, pentru copiii cu vârsta de la 0 la 3 ani;
    - grupele preșcolare, pentru copiii cu vârsta de la 3 la 6 (7) ani, inclusiv grupele pregătitoare;
  - b) învățământul primar: clasele I–IV;
  - c) învățământul gimnazial: clasele V–IX;
  - d) învățământul liceal: clasele X–XII (XIII).
- (2) Învățământul general include, de asemenea, învățământul special, învățământul extrașcolar, alternativele educaționale.

importantă însă abordarea intersectorială a conceputului incluziunii școlare între ministerele relevante, precum Ministerul Educației, MMPSF și Ministerul Sănătății și asigurarea transmiterii aceluiasi mesaj de către specialiștii relevanți la nivel local. De asemenea, este importantă continuarea formării cadrelor didactice cu privire la conceptul educației inclusive, astfel încât toate cadrele didactice să beneficieze de cel puțin o formare pe acest subiect.<sup>474</sup>

CPPEDAE a examinat cel puțin 7 cauze ce țin de domeniul educației, vizând diferite aspecte. Spre exemplu, într-o cauză a fost constatată discriminare pe criteriul dizabilitate și origine socială a unui copil orfan din partea administrației liceului, care a creat impedimente la admiterea la liceu și a eșuat în acomodarea rezonabilă în procesul de studii și în legătură cu condițiile de cazare.<sup>475</sup> Într-o altă cauză, deși cauza a fost soluționată amiabil, a fost constatată discriminarea pe criteriul dizabilitate în ceea ce privește accesul la instituția preșcolară a unei minore. În speță, minora avea diabet zaharat de tip 1 și din această cauză a fost refuzată să fie înmatriculată la două instituții preșcolare. Printre justificările directoarelor instituțiilor preșcolare au fost menționate lipsa medicului în grădiniță, a ajutorilor de educatori și a bucătarilor care ar putea pregăti o dietă specială. Pe parcursul soluționării cauzei, autoritățile publice implicate au soluționat problema pe cale amiabilă și minora a fost înmatriculată la una din instituțiile preșcolare.

În decizia nr. 122/14 din 22 septembrie 2014, CPPEDAE a examinat plângerea unei persoane cu dizabilități căreia i-a fost refuzată susținerea examenelor de bacalaureat la domiciliu, precum și situația unor alte persoane cu dizabilități care au avut dificultăți la examenul de bacalaureat, ultimele fiind examinate în baza autosesizării membrilor Consiliului în baza informației difuzate în mass-media. Consiliul a constatat că Ministerul Educației și Direcția Generală Educație, Tineret și Sport a Consiliului Municipal Chișinău au eșuat în acomodarea rezonabilă a cerințelor petiționarului, persoană cu dizabilități, căreia i s-a refuzat susținerea primului examen de bacalaureat la domiciliu și a fost nevoit să-l susțină la Centrul de Bacalaureat într-o sală de la etajul doi. Reclamații au justificat refuzul prin dosarul incomplet depus la Comisia Națională de Examene de către Directorul instituției de învățământ la care a fost înmatriculat petiționarul, care a fost sancționat disciplinar de Ministerul Educației. Consiliul nu a acceptat justificarea reclamațiilor, menționând că actele de care dispunea Comisia Națională de Examene erau suficiente pentru a admite cererea de susținere a examenelor de bacalaureat la domiciliu. În această cauză ar fi fost oportună clarificarea responsabilităților de către entitățile implicate, în special în contextul în care reacția Ministerului Educației a fost promptă, elevului permițându-i-se susținerea următoarelor examene la domiciliu și directorului instituției de învățământ care a prezentat informații incomplete aplicându-i-se sancțiunea disciplinară.

Consiliul nu a opinat separat pe fiecare din celelalte cazuri abordate, dar a formulat concluzia generală că Comisia Națională de Examinare a eșuat să evalueze obiectiv situația fiecărui candidat și să decidă asupra rezonabilității măsurilor speciale. „În opinia Consiliului,

<sup>474</sup> A se vedea pentru detalii Angela Cara, Studiu de politici publice „Implementarea educației incluzive în Republica Moldova”, Institutul de Politici Publice, Chișinău, 2014, disponibil la [www.ipp.md](http://www.ipp.md), accesat ultima dată la 15 iulie 2015.

<sup>475</sup> CPPEDAE, decizia nr. 003/13 din 22 noiembrie 2013.

eșecurile înregistrate se datorează evaluării incorecte a informațiilor furnizate despre candidat, abordarea medicală a dizabilității în sfera educației și s-a ignorat aspectul psiho-emoțional și funcțional al tinerilor cu dizabilități.” (p. 6.12 din decizie). Pentru sesiunea examenelor de bacalaureat pentru anul școlar 2014-2015 nu au fost înregistrate plângeri de tipul celor indicate mai sus, ceea ce ar putea fi interpretat ca o îmbunătățire în accesul la educație.

În aceeași cauză, petiționarul s-a mai plâns că a fost discriminat pe criteriul de dizabilitate deoarece numărul de ore și obiecte predate pentru persoanele cu instruire la domiciliu este redus. La întrebarea Consiliului în ceea ce privește motivul pentru care petiționarului i s-au predat un număr redus de ore și obiecte, reprezentantul Ministerului Educației a comunicat că numărul orelor/obiectelor pentru elevii care beneficiază de instruire la domiciliu este reglementat de Planul - Cadru de instruire la domiciliu, acolo nu se specifică dizabilități, el fiind aplicabil doar pentru situațiile de instruire la domiciliu. Consiliul nu s-a pronunțat cu privire la acest aspect și nici nu a indicat în hotărâre motivul pentru care a omis o concluzie cu privire la acest capăt de plângere.

Consiliul de asemenea a criticat terminologia utilizată în Metodologia de organizare și desfășurare a examenelor de bacalaureat, anul școlar 2013-2014,<sup>476</sup> care conține „expresii nereușite și interpretabile precum: ”în situații excepționale”, ”candidații imobilizați”, ”locul imobilizării”, care nu fac decât să umilească și să accentueze abordarea medicală a dizabilității”, fără însă a formula propuneri cu privire la terminologia recomandată.

Consiliul a recomandat Ministerului Educației să adapteze Metodologia de organizare și desfășurare a examenelor de bacalaureat pentru anul școlar 2014-2015.<sup>477</sup> Metodologia pentru anul 2014-2015 în mare parte conține aceleași expresii ca și cea din 2013-2014, spre exemplu p. 68 prevede următoarele:

*„În situații speciale, pentru candidații imobilizați, comisiile raionale/ municipale de examene organizează susținerea probelor la locul imobilizării, în strictă conformitate cu orarul examenelor, aprobat de către Ministerul Educației. Organizarea acestor probe se face, exclusiv, cu avizul Comisiei Naționale de Examine, în baza cererii candidatului sau a părinților și a unui document medical, caracteristica psiho-pedagogică eliberată de către instituția de învățământ, care să ateste starea de fapt și imposibilitatea deplasării candidatului.”*

Recomandăm Ministerului Educației înlocuirea sintagmelor „candidați imobilizați” cu sintagma „persoane care nu se pot deplasa de sine stătător”.

În decizia nr. 164/14 din 15 octombrie 2014, CPPEDAE a constatat discriminare sub formă de hărțuire pe criteriul convingerilor ateiste din partea unui pedagog în cazul unui minor, precum și eșecul acomodării rezonabile pe criteriul convingerilor ateiste în procesul educațional. În cauza respectivă Consiliul a constatat că pedagogul impunea religia ortodoxă prin efectuarea rugăciunilor și a semnelor crucii, prin discutarea doar a religiei ortodoxe la orele de educație moral-spirituală, prin organizarea excursiilor la mănăstiri unde minorul

<sup>476</sup>Metodologia de organizare și desfășurare a examenelor de bacalaureat, anul școlar 2013-2014, adoptată prin ordinul Ministerului Educației nr. 64 din 7 februarie 2014.

<sup>477</sup>Metodologia de organizare și desfășurare a examenelor de bacalaureat, anul școlar 2014-2015, adoptată prin ordinul Ministerului Educației nr. 118 din 31 octombrie 2014.

a fost tachinat de colegii lui, prin neintervenirea corectă în agresiunea față de minor și instigarea copiilor împotriva minorului din motiv că este ateu, precum și prin ignorarea minorului la festivitatea de la sfârșitul anului școlar 2013-2014, fiind unicul elev căruia nu i s-a înmănat diplomă pregătită cu ocazia finalizării clasei a IV-a. În acest caz, instituția de învățământ a aplicat sancțiunea disciplinară cu mustrare pentru evenimentul de la finele anului școlar și a decis, la expirarea contractului, să nu prelungească contractul individual de muncă cu pedagogul respectiv. În acest caz, Consiliul a întocmit proces-verbal privind comiterea contravenției prevăzute de Art. 651 lit a), c) și d) din Cod Contravențional, și anume discriminarea în procesul educațional, inclusiv la evaluarea cunoștințelor acumulate și în activitatea științifico-didactică, cu expedierea cauzei spre examinare judecătorească Buiucani, cu recomandarea aplicării amenzii în mărime de 140 u.c.

Judecătoria Buiucani, prin hotărârea din 27 noiembrie 2014, dosarul nr. 4-1343/14, a decis că procesul-verbal urmează a fi anulat cu încetarea procedurii contravenționale. Argumentele principale aduse de instanță țin de forma și nu conținutul procesului-verbal.<sup>478</sup> Instanța a încetat cauza contravențională în privința pedagogului. Instanța nu s-a expus cu privire la decizia nr. 164/14 a CPPEDAE, menționând că aceasta poate fi contestată în procedura contenciosului administrativ. Hotărârea primei instanțe a fost contestată. Decizia CPPEDAE a fost contestată și în procedura contenciosului administrativ, procedura fiind pe rol la momentul scrierii studiului.

### ***Recomandări:***

- Adoptarea unor norme secundare și a unor mecanisme coerente care să asigure exercitarea efectivă a dreptului persoanelor cu nevoi educaționale speciale la educație de calitate, inclusiv la învățământul superior;
- Ajustarea limbajului Metodologiei de organizare și desfășurare a examenelor de bacalaureat prin înlocuirea sintagmei „candidați imobilizați” cu sintagma „candidați care nu se pot deplasa de sine stătător” (pentru a evita medicalizarea dizabilității în sfera educației și corelarea cu terminologia utilizată în Legea nr. 60 privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități);
- Cadrele didactice urmează să conștientizeze importanța respectării dreptului la religie și conștiință al tuturor persoanelor și să creeze un mediu tolerant, astfel încât persoanele de toate confesiunile să-și poată practica religia fără impedimente;
- Cursul opțional ”Religia” este de dorit să fie exclus din schema școlară și introdus un curs de teorie generală a religiilor, predat de persoane profesioniste, cu reputație de respectare a drepturilor omului. În caz contrar, în vederea implementării efective a art. 35 alin. (8) din Constituție, orice curs de religie urmează a fi exclus;

<sup>478</sup> Instanța de judecată a menționat că în procesul-verbal nu este indicat domiciliul, ocupația și datele din buletinul de identitate al contravenientului; procesul-verbal nu este semnat de contravenientă, ci de avocatul său ; agentul constator nu a asigurat prezența a 2 martori și semnăturile lor în procesul-verbal ; lipsește semnătura victimei ; agentul constator nu a înmănat copia procesului-verbal contravenientei contrar art. 443 alin. (13) Cod Contravențional ; în procesul-verbal nu este indicată ora sau perioada comiterii contravenției.

- Ministerul Educației ar trebui să monitorizeze modul de predare a disciplinei educația moral-spirituală pentru a asigura că modul de predare și conținutul acesteia corespunde planului-cadru adoptat de Minister;
- Introducerea subiectului Egalitate și nediscriminare pentru instruirea continuă a cadrelor didactice, precum și la facultățile de pedagogie.

## 6.4 Accesul la bunuri și servicii

Prin art. 8 alin. (2) din Legea nr. 121 este interzisă discriminarea în domeniul accesului la serviciile și bunurile disponibile publicului. Într-o societate democratică viața socială presupune utilizarea fără impedimente a bunurilor și serviciilor disponibile publicului. Accesul la orice bun sau serviciu, din moment ce acesta este disponibil publicului, trebuie asigurat fără discriminare, indiferent dacă persoana care dispune de bun sau prestează serviciul este o persoană publică sau privată.<sup>479</sup> O persoană nu se poate apăra față de o reclamație de discriminare pe motiv că are o afacere privată dacă aceasta a făcut o ofertă de bunuri sau servicii către public. În cazul în care persoanele private pun la dispoziția publicului bunuri și servicii (ex. servicii de agrement, servicii bancare, servicii de transport, servicii de alimentare etc.), acestea au obligația de a nu discrimina.

Totodată, sintagma „bun disponibil publicului” nu trebuie confundată cu sintagmele „bun din domeniul public” sau „bun de interes public” prevăzute de legislația națională. Potrivit art. 296 alin. (2) din Codul civil, „din domeniul public al statului sau al unităților administrativ-teritoriale fac parte bunurile determinate de lege, precum și bunurile care, prin natura lor, sunt de uz sau de interes public”. Același alineat definește interesul public drept „afectarea bunului la un serviciu public sau la orice activitate care satisface nevoile colectivității fără a presupune accesul nemijlocit al acesteia la utilizarea bunului conform destinației menționate”. Prin urmare, un bun din domeniul public, deși în interesul public, nu presupune neapărat utilizarea de către societate a acestui bun (ex. terenurile repartizate pentru amplasarea și desfășurarea permanentă a activității unităților militare). Cu alte cuvinte, nu orice bun din domeniul public sau de interes public este accesibil publicului, iar în acest caz nu poate fi vorba despre un refuz discriminatoriu în accesul la un bun sau serviciu. În concluzie, un bun disponibil publicului, în sensul Legii nr. 121, presupune în primul rând un bun de uz public (ex. parcurile naturale, străzile, piețele).

Domeniul accesului fără discriminare la serviciile și bunurile disponibile publicului este extrem de larg și poate cuprinde un șir de situații nedeterminate. Prin art. 8 din Legea nr. 121 legiuitorul a încercat să evidențieze câteva categorii specifice de servicii și bunuri care urmează a fi prestate/acordate fără discriminare: serviciile oferite de autoritățile publice, serviciile de asistență medicală și alte servicii de sănătate, serviciile de protecție socială, serviciile bancare și financiare, serviciile de transport, serviciile culturale și de agrement, vânzarea sau închirierea de bunuri mobile sau imobile și alte servicii și bunuri disponibile

---

<sup>479</sup> Legislația europeană acordă o protecție specială în acces la bunuri și servicii publice pe criteriul rasă și sex (Directiva 2000/43/EC, art. 3 alin. (1) și Directiva 2004/113/EC, art. 3 alin. (1)).

publicului. Pentru analiza de față au fost selectate doar câteva subiecte, a căror importanță și relevanță a fost constatată și în deciziile CPPEDAE.

#### 6.4.1 Accesul la clădiri și construcții

Cele mai grave probleme cu care se confruntă persoanele cu dizabilități se datorează lipsei accesului la clădiri și construcții. Legea nr. 60 prevede reguli de proiectare și construcție a obiectelor de infrastructură socială adaptate necesităților persoanelor cu dizabilități,<sup>480</sup> iar Codul Contravențional impune sancțiuni pentru discriminarea privind accesul la serviciile și bunurile disponibile publicului.<sup>481</sup> Totuși, chiar dacă noile imobile de utilitate publică ar trebui construite potrivit regulilor de acces, majoritatea clădirilor și alte obiecte de infrastructură socială care au fost construite până la intrarea în vigoare a Legii nr. 60 nu s-au conformat anterior acestor reguli. Există situații când bunuri de infrastructură socială au fost adaptate cerințelor speciale, dar fără respectarea normelor de construcție. Chiar dacă clădirile au rampe de acces, multe dintre acestea sunt prea abrupte, înguste sau lunecoase, făcând dificilă sau chiar imposibilă utilizarea acestora de către persoanele cu dizabilități.<sup>482</sup>

**Tabel.** Analiza a 55 de clădiri de utilitate publică din mun. Chișinău supuse în 2011 și 2012 unui control prin prisma accesibilității pentru persoanele cu dizabilități locomotorii<sup>483</sup>

|     |                                                                                                                 |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2%  | accesibile total, adică dispun de rampe de acces, uși și lifturi largi și WC-uri adaptate                       |
| 43% | parțial adaptate, adică dispun doar de rampă de acces                                                           |
| 25% | parțial inaccesibile din cauza rampei inaccesibile și a WC-ului neadaptat, dispunând totuși de uși și lift larg |
| 30% | total inaccesibile                                                                                              |

În două cauze, CPPEDAE a abordat lista de acces la clădiri și construcții pentru persoanele cu dizabilități. În prima cauză<sup>484</sup> care a fost pornită prin autosesizare în urma plângerilor repetate privind lipsa de accesibilitate la clădiri, CPPEDAE a realizat o analiză a legislației în domeniu, cu indicarea autorităților responsabile pentru asigurarea accesibilității clădirilor și construcțiilor. CPPEDAE a concluzionat că, deși legislația este

<sup>480</sup> Art. 18 și 19 ale Legii nr. 60 din 30 martie 2012.

<sup>481</sup> Art. 71<sup>1</sup> al Codului contravențional.

<sup>482</sup> Departamentul de Stat al SUA, Raportul pe țară privind situația drepturilor omului în Moldova în 2012, pag.34, <http://www.state.gov/documents/organization/204527.pdf>, accesat ultima dată la 15 martie 2015.

<sup>483</sup> Asociația „Motivație”, Raport de analiză a actelor normative și a standardelor tehnice în domeniul accesibilității pentru persoanele cu dizabilități locomotorii, Chișinău 2012, pag.40, [http://www.mmpsf.gov.md/file/rapoarte/Raport\\_accesibilitate.pdf](http://www.mmpsf.gov.md/file/rapoarte/Raport_accesibilitate.pdf).

<sup>484</sup> CPPEDAE, decizia nr. 160/14 din 11 decembrie 2014, pornită prin autosesizare către Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor, Inspecția de Stat în Construcții și Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare.

suficient de comprehensivă în ceea ce privește accesibilitatea, totuși aplicarea în practică a acestor prevederi este defectuoasă. În timp ce adoptarea reglementărilor este pusă în sarcina autorităților centrale, implementarea acestora ține de autoritățile publice locale care eliberează certificatele de urbanism și autorizațiile de construcții. De asemenea, CPPEDAE a observat lipsa de eficiență a controalelor efectuate de Inspecția de Stat în Construcții prin numărul redus de sancțiuni aplicate, dar și ambiguitatea normelor legislative privind tragerea la răspundere pentru nerespectarea regulilor privind accesibilitatea construcțiilor. În următoarea cauză, CPPEDAE a constatat discriminarea în ceea ce privește accesul la justiție prin lipsa acomodării rezonabile a sediilor Judecătoriei Centru din mun. Chișinău și a Curții de Apel Chișinău.<sup>485</sup>

CPPEDAE a constatat discriminarea directă și refuzul în acomodarea rezonabilă atunci când unei persoane cu dizabilități i s-a refuzat accesul la un club de noapte, CPPEDAE a constatat că aceasta a fost victima discriminării atât din partea clubului, cât și din partea reprezentanților organelor de drept care nu au intervenit și nu au sancționat patronii clubului potrivit legii.<sup>486</sup>

#### 6.4.2 Servicii de transport

Deși din 2011 transportul urban din mun. Chișinău este parțial adaptat la necesitățile persoanelor cu dizabilități (102 troleibuze din circa 200), șoferii acestora continuă să fie reticenți la utilizarea rampelor, ceea ce *de facto* face transportul public inaccesibil. O piedică gravă este și lipsa accesibilității trotuarelor. Deși Legea nr. 60 prevede reutilizarea transportului interurban, acesta este probabil cel mai dificil de utilizat de către persoanele cu dizabilități locomotorii, fiind absolut neadaptat necesităților acestora. CPPEDAE a considerat că refuzul unui șofer de microbuz de a deservi o persoană cu dizabilitate constituie discriminare directă.<sup>487</sup>

### 6.5 Accesul la justiție

Justiția reprezintă un serviciu public prestat de autoritățile publice și, totodată, un drept fundamental al omului. Dreptul persoanelor la accesul la justiție reiese atât din prevederile internaționale (ex. art. 6 CEDO), cât și din prevederile naționale (ex. art. 20 CRM, art. 5 CPC și art. 19 CPP). Dreptul de a nu fi discriminat în raport cu accesul la justiție, de asemenea, reiese din prevederile internaționale (ex. art. 14 CEDO și art. 1 Prot. 12 CEDO) și naționale (ex. art. 16 din Constituție, art. 8 lit. a) din Legea nr. 121). Cu toate acestea, accesul la justiție poate fi îngrădit cu încălcarea principiului egalității și nediscriminării, și în practică aceasta se reflectă în diverse moduri, spre exemplu, prin refuzul de a examina

<sup>485</sup> CPPEDAE, decizia nr. 176/14 din 30 decembrie 2014, *V.S. către Judecătoria Centru mun. Chișinău și Curtea de Apel Chișinău*.

<sup>486</sup> CPPEDAE, decizia nr. 156/14 din 17 octombrie 2014, *C.A. către S.R.L. „ADRILUX – COM” și angajatul acesteia G.V., V.R. și D.N., Inspectoratul de poliție al Sectorului Ciocana și V.S., Brigada de poliție cu destinație specială „Fulger”*.

<sup>487</sup> CPPEDAE, decizie din 9 decembrie 2014, cauza nr. 157/14, *M.M. către SRL „Remta-Transport-Privat” și V.L.*



proceduri pe motiv de imunitate a pârâtului,<sup>488</sup> stabilirea unor interdicții care ar împiedica unele persoane să intenteze proceduri judiciare,<sup>489</sup> interpretarea extrem de formală a unor reguli procedurale,<sup>490</sup> stabilirea unor taxe de stat exagerate,<sup>491</sup> prin neasigurarea accesului la asistența juridică garantată de stat.<sup>492</sup> Uneori persoanele pretind că negarea accesului la justiție are un subtext discriminatoriu. CPPEDAE a examinat un șir de astfel de cauze.

### 6.5.1 Reprezentarea în justiție a persoanelor cu dizabilități mintale

O categorie aparte de cauze examinate de CPPEDAE privind accesul la justiție o reprezintă cauzele privind prestarea serviciilor juridice persoanelor cu probleme de sănătate mintală. În două astfel de cauze, emise până în anul 2015, CPPEDAE a constatat discriminare în baza criteriului dizabilitate.<sup>493</sup> În **cauza 002/2013** pornită ca urmare a unei autosesizări, CPPEDAE a constatat că o avocată, care acorda asistență juridică garantată de stat (în continuare "AJGS") unei persoane care urma să fie internată forțat și supusă tratamentului medical fără consimțământ, nu s-a întâlnit cu clientul său înainte de examinarea cauzei în instanța de judecată, a susținut cererea instituției psihiatrice fără a ști poziția clientului, și, în consecință, nici nu a contestat hotărârea instanței de judecată emisă în defavoarea clientului său. În cadrul ședinței CPPEDAE reclamata a menționat că *"după intima [ei] convingere a pledat pentru tratamentul [beneficiarului] fără consimțământul acestuia pe motiv că era în favoarea acestuia tratarea bolii și ameliorarea durerilor pe care le suporta la moment"*. Astfel, CPPEDAE a menționat că reclamata a avut un comportament diferit față de beneficiarul AJGS cu dizabilități mintale în comparație cu un ipotetic client inculpat într-o procedură penală. Consiliul a folosit ca analogie pentru presupusul tratament că reclamata *"nu ar susține învinuirea înaintată de procuror doar pentru că ea ar fi avut convingerea intimă că este spre binele inculpatului ispășirea pedepsei cu închisoarea"*. Unul din elementele esențiale în acțiunile discriminatorii este comparatorul, adică grupul de persoane care se află în situație similară, numai că existența unui comparator ipotetic nu este necesară în absolut toate cazurile de discriminare. Deși CPPEDAE a menționat că în cauza respectivă comparatorul ar fi inculpații care riscă lipsirea de libertate, similar persoanei internată forțat pentru tratament, Nici avocata recalamată și nici CPPEDAE nu au adus exemple sau probe care ar demonstra o practică de tratament diferit în activitatea reclamatei cu privire la reprezentarea persoanelor cu dizabilități în raport cu alte categorii de clienți (de ex: persoane inculpate într-o procedură penală care riscă pierderea libertății sau alți beneficiari ai asistenței juridice garantate de stat). Din datele prezentate în decizie rezultă că reclamata a dat dovadă de prejudecăți clare cu privire la modul în care ar trebui reprezentată o persoană cu dizabilități mintale și nu și-a îndeplinit obligația de diligență în raport cu clientul său, diligență cu atât mai importantă dată fiind starea de extremă vulnerabilitate a persoanei obligată la internare și la tratament medical.

<sup>488</sup> CtEDO, *Urechean și Pavlicenco c. Moldovei*, 2 decembrie 2014, para. 45-55.

<sup>489</sup> CtEDO, *Philis c. Greciei*, 27 august 1991, para. 65.

<sup>490</sup> CtEDO, *MiragallEscolano și alții c. Spaniei*, 25 ianuarie 2000, para. 28.

<sup>491</sup> CtEDO, *Kreuz c. Poloniei* (Nr. 1), 19 iunie 2006, para. 61-67.

<sup>492</sup> CtEDO, *Hot. Steel și Morris c. Regatului Unit*, 15 februarie 2005, para. 59-72.

<sup>493</sup> CPPEDAE, decizia nr. 002/2013 din 20 octombrie 2013 și decizia nr. 052/14 din 29 aprilie 2014.

Ulterior, Decizia nr. 002/2013 a fost anulată de către instanțele de judecată în ceea ce privește constatarea discriminării și recomandările adresate reclamatei. Judecătoria Buiucani a menționat că acțiunile avocatei nu reprezintă discriminare, însă nu a examinat cauza prin prisma elementelor discriminării ci a faptului dacă avocata reclamantă și-a îndeplinit sau nu obligațiile legale de avocat.<sup>494</sup> Această hotărâre a fost menținută de instanțele superioare.<sup>495</sup> Astfel, prima instanță, invocând legislația relevantă cauzei<sup>496</sup> a menționat că avocata reclamată *”reprezentând interesele [clientului] s-a condus de concluzia specialiștilor în domeniu, care au și depus cererea în instanța de judecată și, corespunzător, a acționat în interesul [clientului], motiv pentru care a și susținut cererea de spitalizare în staționarul de psihiatrie fără liberul consimțământ a [clientului], acționând în favoarea acestuia care la moment reprezenta pericol pentru sine și cei din jur și necesita spitalizare de urgență”*. Instanța de judecată a mai justificat acțiunile/inacțiunile avocatei prin faptul că termenul de examinare a cererii de spitalizare în staționarul de psihiatrie este restrâns (3 zile), concluzia comisiei medicale a recomandat spitalizarea fără liberul consimțământ a beneficiarului iar spitalul nu dispunea de o escortă specializată pentru asigurarea prezenței beneficiarului în ședința instanței de judecată.

Deși legislația relevantă nu cere prezența obligatorie a persoanei cu dizabilități în ședința cauzei privind tratamentul fără consimțământ, aceasta instituie obligația reprezentării persoanei bolnave mintal de către un avocat tocmai datorită vulnerabilității sporite a acestui grup (art. 316 CPC). Atenția sporită în ceea ce privește reprezentarea prin AJGS pentru a garanta dreptul la apărare al persoanelor cu probleme de sănătate mintală internate și tratate forțat nu exclude obligațiile obișnuite ale avocaților în astfel de cauze, cum ar fi, spre exemplu, obligația de a nu acționa contrar intereselor legitime ale clientului și de a nu adopta o poziție juridică fără a o coordona cu acesta (art. 54 alin. (3) din Legea cu privire la avocatură). Totodată, instanțele de judecată nu s-au pronunțat asupra argumentelor CPPEDAE că avocata reclamată/reclamantă nu s-a întâlnit în prealabil cu clientul și nu a contestat hotărârea primei instanțe, deși beneficiarul dorea acest lucru.<sup>497</sup>

Autorii prezentei analize consideră că înainte de a lua o poziție în instanță ca voce a clientului său, avocatul trebuie să dea dovadă de o diligență profesională sporită și să vorbească sau să încerce să vorbească cu beneficiarul înainte de proces, să stabilească în baza convingerii proprii și nu a presupunerilor sau prejudecăților dacă persoana poate discerne consecințele acțiunilor sale, să studieze materialele dosarului în complex, asigurând prezentarea și a altor probe decât concluzia instituției psihiatrice, cu alte cuvinte să aibă o atitudine similară cu cea din situațiile în care reprezintă alți clienți. Mai mult, avocații ar trebui să fie chiar mai activi în raport cu persoanele cu dizabilități mintale având în

<sup>494</sup>Jud. Buiucani, Hotărârea în dosarul nr. 3-282/2014 ”Rodica Cojocar împotriva CPPEDAE cu privire la contestarea actului administrativ”, din 19 martie 2014.

<sup>495</sup>CA Chișinău, Decizia în dosarul nr. 3a-1010/14 ”Rodica Cojocar împotriva CPPEDAE cu privire la contestarea actului administrativ”, din 17 iulie 2014; CSJ, Încheiere în dosarul 3ra-1486/14, ”Rodica Cojocar împotriva CPPEDAE cu privire la contestarea actului administrativ”, din 26 noiembrie 2014.

<sup>496</sup>Legea nr. 1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură (în continuare ”Legea nr. 1260”); Legea nr. 198 din 26 iulie 2007 cu privire la asistența juridică garantată de stat (în continuare ”Legea nr. 198”); Legea nr. 1402 din 16 decembrie 1997 privind sănătatea mentală (în continuare ”Legea nr. 1402”) și CPC.

<sup>497</sup>CPPEDAE, decizia nr. 002/2013 din 20 octombrie 2013, pct. 4.4.

vedere starea lor de extremă vulnerabilitate. Avocatul este obligat să reprezinte persoana în fața instanței de judecată asigurând întreg volumul de garanții procesuale ce decurg din legislația națională și standardele internaționale. Doar în urma constatării faptului că persoana nu are discernământ în legătură cu situația în care se află avocatul poate să substituie poziția beneficiarului cu poziția sa, care, de asemenea, urmează a fi în interesul superior al beneficiarului, poziție care urmează să asigure drepturile acestuia, în special, dreptul de a nu fi torturat (art. 3 CEDO),<sup>498</sup> dreptul la libertate (art. 5 CEDO),<sup>499</sup> dreptul la un proces echitabil (art. 6 CEDO),<sup>500</sup> dreptul la viață privată (art. 8 CEDO),<sup>501</sup> dreptul la un recurs efectiv (art. 13 CEDO)<sup>502</sup> și dreptul de a nu fi discriminat (art. 14 CEDO). Avocații persoanelor cu dizabilități mintale trebuie să fie conștienți de multiplele ingerințe posibile în urma procedurilor de efectuare a examenului psihiatric sau spitalizare în staționarul de psihiatrie fără liberul consimțământ, și prin urmare, de nivelul ridicat de diligență care trebuie depus în astfel de proceduri. În cazul unei atitudini formaliste a avocatului față de procedurile menționate apar semne de întrebare dacă avocatul nu are o astfel de atitudine formalistă din cauza unor prejudecăți, conform cărora toate persoanele cu dizabilități mintale sunt agresive și nu-și pot decide soarta sau nu ar trebui să-și poată decide singure soarta.

Astfel, pe lângă faptul că instanțele de judecată nu au efectuat o analiză minuțioasă a prezenței sau lipsei elementelor discriminării în faptele avocatei reclamatei/reclamantei, acestea au emis decizii prin care au încurajat o conduită de neglijare a obligației de diligență profesională și de respectare a opiniei beneficiarului. Prin urmare, a fost afectat și dreptul de acces la justiție al persoanelor cu dizabilități mintale atât de către avocați, cât și de către instanțele judecătorești. În anularea deciziei CPPEDAE, instanțele nu au analizat nici obligația de protecție specială pentru persoanele cu dizabilități mintale private de libertate și nici eșecul în asigurarea efectivă a dreptului la apărare în condițiile în care avocatul prezent în astfel de ședințe susține concluziile instituțiilor psihiatrice fără a consulta opinia clientului său.

Atitudinea și practica neadecvată a autorităților publice și a avocaților în cauzele ce privesc persoanele cu dizabilități mintale sunt determinate și de un cadru legal imperfect. Acest lucru se observă din **cauza nr. 052/14** examinată de CPPEDAE.<sup>503</sup> În cadrul acestei proceduri CPPEDAE s-a autosesizat în privința unui număr de avocați care acordă AJGS. În cadrul procedurii au fost prezentate explicațiile a 22 avocați. Din păcate, CPPEDAE nu s-a folosit de oportunitatea explicării fiecărui avocat reclamat care din acțiunile/inacțiunile sale ridică semne de întrebare în legătură cu posibile fapte de discriminare și care acțiuni/inacțiuni sunt justificate. În schimb, CPPEDAE a constatat la modul general că *"faptele expuse în plângere reprezintă discriminare"*. În urma unei constatări atât de generaliste unui reclamat îi va fi imposibil să tragă concluzii ce e corect și ce nu e corect să facă, or mulți avocați au prezentat diverse justificări, care nu au fost examinate suficient de Consiliu. Deși decizia

<sup>498</sup> CtEDO, *Gorobeș c. Moldovei*, 11 octombrie 2011, para. 44-53.

<sup>499</sup> CtEDO, *David c. Moldovei*, 27 noiembrie 2007, para. 32-41.

<sup>500</sup> CtEDO, *Shtukaturov c. Rusiei*, 27 martie 2008, para. 61-76.

<sup>501</sup> Ibidem, para. 77-96.

<sup>502</sup> CtEDO, *Stanev c. Bulgariei*, 17 ianuarie 2012, para. 214-221.

<sup>503</sup> CPPEDAE, decizia nr. 052/14 din 29 aprilie 2014.

nr. 052/14 avea potențialul să devină un precedent educativ de referință, aceasta ar putea eșua în realizarea scopului de ajustare a conduitei avocaților pentru susținerea justițiabililor cu dizabilități mintale în conformitate cu standardele nediscriminării. În continuare vom explica unele aspecte. CPPEDAE a constatat discriminarea cu privire la faptele expuse în plângere. Acestea au fost enumerate în pct. 4.2. din decizie, după cum urmează:

- a) avocații nu se pregătesc de ședințele de judecată;
- b) opinia beneficiarului AJGS nu este consultată de avocați;
- c) nu se discută posibilitatea reală pentru beneficiar de a fi prezent la ședința de judecată;
- d) comportamentul pasiv în ceea ce privește utilizarea căilor de atac;
- e) avocații susțin demersurile spitalului de psihiatrie, fără a consulta opinia beneficiarului.

Deși în mare parte repetitive, explicațiile avocaților în ceea ce privește problemele invocate de CPPEDAE relevă multe dificultăți cu care se confruntă avocații în procesele de examinare a cererilor privind examinarea psihiatrică și spitalizarea fără consimțământ a persoanelor cu dizabilități mintale. Unele dificultăți sunt generate de legislația imperfectă, iar altele se referă la o practică deficientă. Unele sunt justificate, altele – mai puțin justificate.

Este de menționat însă că unele din acțiunile calificate de CPPEDAE ca fiind discriminatorii nu țin de competența exclusivă a avocaților, unele fiind de competența altor autorități – de exemplu, aducerea beneficiarului în sala de judecată. Totuși, concluzia și partea dispozitivă a deciziei sugerează ideea că doar avocații sunt responsabili de restrângerea drepturilor persoanelor cu dizabilități mintale. În acest sens, ar fi bine să existe o delimitare clară a responsabilităților fiecărei instituții pentru fiecare acțiune, fie a avocaților, fie a instanțelor de judecată, fie a spitalelor de psihiatrie.

Una din cele mai importante problemele invocate de CPPEDAE este faptul că **avocații care acordă AJGS nu se consultă înainte de procesul judiciar cu beneficiarii** care se află în spitalele psihiatrice. Acest moment este crucial din punct de vedere al procedurii în cauzele în care avocații reprezintă persoanele cu dizabilități mintale, deoarece realizarea sau nerealizarea acestei obligații afectează conduita avocatului pe tot parcursul procedurii. De aceasta depinde dacă avocatul va susține sau nu concluzia medicilor psihiatri și dacă va contesta soluția instanței de judecată. În explicațiile lor, mai mulți avocați au menționat că nu merg să discute cu beneficiarii în spital, deoarece aceștia sunt agresivi și periculoși (ex: pct. 4.4, 4.9, 4.12, 4.23, 4.39). Alții au menționat că pot să discute cu beneficiarii și înainte de proces, atunci când aceștia sunt aduși la ședința de judecată și prin urmare nu este necesar să se întâlnească cu ei în spital (ex: pct. 4.4, 4.9). Un avocat chiar a menționat că avocații sunt în drept să viziteze beneficiarii potrivit art. 494 alin. (2) din CPP, dar nu sunt obligați să facă acest lucru (pct. 4.37).

În ceea ce privește primul argument, conform căruia pacienții din spitalele psihiatrice sunt agresivi, este important de stabilit dacă acest argument este unul declarativ sau avocatul chiar avea temei să creadă acest lucru. Totodată, chiar dacă s-ar constata că beneficiarul este periculos, aceasta nu este temei pentru a evita discuțiile prealabile cu acesta, deoarece spitalul ar trebui să dispună de modalități de imobilizare a persoanelor agresive sau de camere special

dotate care ar permite întâlnirile între acești pacienți cu persoane din exteriorul spitalului. În cazul în care avocații afirmă că beneficiarii lor sunt agresivi, fără a proba că erau în cunoștință de cauză în privința situației reale a beneficiarului și a faptului că în spital lipsesc mijloace de imobilizare sau alte mijloace care ar permite comunicarea între ei, simpla afirmație poate sugera prejudecăți ale avocaților față de această categorie de clienți.

Al doilea argument, potrivit căruia avocații vor discuta cu pacienții înainte de ședința de judecată, este problematic. În primul rând, se creează o aparență că avocații nu se pregătesc pentru ședința de judecată. Or, fără a comunica cu beneficiarul, avocatul nu are de unde ști ce poziție să ia sau ce fel de probe să colecteze. În al doilea rând, după cum a menționat și unul dintre avocații chestionați (pct. 4.28), nu este obligatorie prezența la proces a persoanelor în privința cărora se cere tratamentul sau spitalizarea fără consimțământ. În practică, deseori aceste persoane nu sunt aduse în ședința de către reprezentanții spitalului de psihiatrie (ex: pct. 4.12). În aceste condiții avocatul are un interes sporit să discute cu pacientul din timp, pentru a se asigura pentru orice eventualitate de situația în care beneficiarul nu va fi prezent în ședința de judecată. În al treilea rând, argumentul potrivit căruia avocatul se va întâlni cu beneficiarul înainte de proces, în instanța de judecată, din motiv că acesta este periculos, nu este logic, deoarece în spital, ca și în ședința de judecată, trebuie să existe măsuri de protecție împotriva persoanelor ce prezintă pericol pentru societate.

Al treilea argument invocat este că avocații au dreptul și nu obligația de a se întâlni cu clienții lor. Este de menționat că dreptul prevăzut în art. 494 alin. (2) din CPP nu reprezintă dreptul avocatului *per se*, ci este dreptul la apărare al persoanei asupra căreia au fost aplicate măsuri de constrângere cu caracter medical. Această normă ar trebui interpretată ca generând obligația spitalelor de psihiatrie de a permite întrevederile cu pacienții pentru a nu lăsa la discreția avocaților posibilitatea de a se întâlni sau nu cu clienții-pacienți. O altă interpretare a acestei norme ar fi una în detrimentul dreptului la apărare al unei categorii de persoane aflate în situație vulnerabilă, iar din partea avocaților o asemenea interpretare ar reprezenta și o încălcare a obligațiilor profesionale (art. 54 alin. (1) din Legea nr. 1260 și pct. 1.6.1. și 2.3 din Codul deontologic al avocaților). Totodată, reieșind din explicații, mulți avocați s-au întâlnit cu pacienții beneficiari înainte de procesele de judecată, după care au acționat în conformitate cu poziția beneficiarilor (pct. 4.11, 4.15, 4.25, 4.28). Nu este clară poziția CPPEDAE în privința acestor avocați, deoarece motivarea Deciziei nu diferențiază între diferitele categorii de avocați.

CPPEDAE a mai calificat ca fiind discriminatorie **lipsa discuțiilor despre posibilitatea reală pentru beneficiar de a fi prezent la ședința de judecată**. În procedura CPPEDAE, unii dintre avocați au menționat că beneficiarii lor nu erau prezenți în cadrul ședințelor de judecată din motiv că sănătatea nu le permite, că prezintă pericol pentru societate (4.23, 4.26) și că instituția psihiatrică nu are transport de escortă (pct. 4.23). Legea nu prevede obligația absolută ca persoana cu dizabilitate mintală să fie prezentă la ședința de judecată. Totuși, considerăm că doar motivele prevăzute de lege pot fi folosite pentru a justifica lipsa pacientului de la ședința de judecată. În cadrul procedurilor penale, de aplicare a măsurilor de constrângere cu caracter medical, este obligatorie prezența reprezentantului legal (art. 493 din CPP) și a apărătorului (art. 494 din CPP). Persoana în privința căreia se desfășoară procedura dispune de drepturile învinutului, inculpatului (art. 66 din CPP), dacă concluzia

expertizei psihiatrice judiciare nu prevede că diagnoza stabilită nu-l împiedică să-și exercite aceste drepturi. Ceea ce înseamnă că prezența acestuia în ședință ar putea fi limitată și drepturile sale vor fi exercitate de reprezentantul legal dacă expertiza psihiatrică va indica acest lucru. În cadrul procedurilor civile, de efectuare a examenului psihiatric sau spitalizare în staționarul de psihiatrie, de asemenea este obligatorie prezența reprezentantului legal și a avocatului ales sau din oficiu. Persoana a cărei stare psihică se constată este prezentă, dacă sănătatea îi permite (art. 315 alin. (2) din CPC). Prevederile speciale merg mai departe și stipulează că dacă sănătatea psihică nu-i permite persoanei să se prezinte în ședința de judecată, cererea de spitalizare fără liberul consimțământ se examinează în staționarul de psihiatrie (art. 33 alin. (2) Legea nr. 1402). Astfel, regula generală ar fi că persoana nu este adusă în instanța de judecată doar dacă sănătatea nu-i permite. Justificarea, conform căreia spitalul de psihiatrie nu are transport de escortă, nu poate ține în fața instanței de judecată. Din moment ce avocatul a solicitat instanței de judecată prezența beneficiarului său, responsabilitatea pentru prezența acestuia cade pe umerii spitalului de psihiatrie.

O altă problemă identificată de CPPEDAE în deciziile nr. 002/2013 și 052/14 este că **avocații susțin concluziile medicale fără a solicita opinia beneficiarului**. Atunci când avocatul, persoană delegată prin lege să reprezinte drepturile și interesele persoanelor cu dizabilități mintale, și mandatat cu obligația de a realiza principiul contradictorialității sau egalității de arme în procedurile civile, susține concluzia medicală a instituției psihiatrice în care persoana este deținută și se află în raport cu această instituție într-un raport de vulnerabilitate, avocatul trebuie să prezinte motive foarte serioase pentru a justifica acest lucru. Cu toate acestea, atunci când avocații susțin concluziile medicale doar în baza materialelor din dosar, acest lucru poate ridica semne de întrebare de natură diferită. În explicații, avocații au argumentat din ce motive susțin concluziile comisiei de medici psihiatri. În special, ei au menționat că nu sunt specialiști în domeniul psihiatriei și că medicii știu ce e mai bine pentru pacient, că este în interesul beneficiarului să se vindece în staționar, că medicii psihiatri sunt reprezentanții beneficiarilor și că avocații sunt necesari doar pentru a asigura respectarea procedurii (pct. 4.19, 4.34, 4.36 4.39), pentru că beneficiarii pot comite alte infracțiuni. Toți avocații au menționat legislația potrivit căreia examinarea cauzelor are loc "în temeiul avizului instituției medicale" (art. 101 alin. (2) din CP), "în baza avizului instituției medicale" (art. 471 alin. (5) din CPP) sau "ținând cont de concluzia comisiei medicale" (art. 20 alin. (2/1) din Legea sănătatea mentală), sugerând ideea că avizul instituției medicale ar prevala asupra oricărui discernământ.

În ceea ce privește cadrul legal, într-adevăr, există o serie de prevederi legale care menționează că aceste cauze se examinează în baza sau ținând cont de avizele/concluziile comisiei medicale. Totuși, codurile de procedură reglementează că instanța de judecată trebuie să examineze toate probele din dosar și nicio probă nu are o forță probantă prestabilită (art. 130 alin. (2) CPC și art. 27 alin. (2) din CPP). Deși conștientizăm importanța concluziei medicilor psihiatri în astfel de cauze, instanțele de judecată ar trebui să interpreteze formulările menționate din lege ca fiind probe care declanșează procedurile judiciare și nu ca probe superioare. Aceeași atitudine urmează a fi adoptată de avocați, or concluziile medicale prezentate de spitalele psihiatrice nu sunt unica probă care poate să existe în astfel de proceduri. Avocații urmează să dea dovadă de diligență și să încerce colectarea altor



probe decât concluziile sau avizele medicale prezentate de comisiile de medici psihiatri. În acest sens, putem aduce exemple în care avocații reclamați în cauza *nr. 052/14* au solicitat audierea martorilor (ex. pct. 4.21) sau chiar o expertiză psihiatrică (ex. 4.28). O asemenea conduită ar trebui încurajată în rândul avocaților, iar instanțele de judecată trebuie să examineze cu maximă prudență demersurile de audiere a martorilor sau de dispunere a expertizelor suplimentare sau repetate, solicitate în baza legii (art. 90 și art. 148 din CPP, art. 132 alin. (2) și art. 159 CPC). În prezența mai multor probe, aprecierea avocaților și a instanțelor de judecată nu va mai ține doar de concluzia medicală. Totodată, prin colectarea și administrarea altor probe se va asigura realizarea efectivă a dreptului la apărare.

Chestiunea cu privire la **pasivitatea avocaților în contestarea deciziilor instanțelor cu privire la cererile ce vizează persoanele cu dizabilități** este strâns legată de chestiunea susținerii de către avocați a concluziilor medicilor psihiatri. Avocații au menționat că nu contestă deciziile instanțelor de judecată deoarece nu este logic să conștii o decizie emisă în baza unei concluzii pe care au susținut-o (ex: 4.25), pentru că beneficiarii lor prezintă pericol pentru societate (ex. pct. 4.7), pentru că beneficiarii nu doresc acest lucru (pct. 4.8) și pentru a nu încărca instanțele superioare (ex. pct. 4.7). Astfel, dacă avocații ar deveni mai activi în procedurile în care reprezintă persoane cu dizabilități mintale, ar discuta în prealabil cu beneficiarul, ar colecta probe suplimentare, ar lua o poziție în cunoștință de cauză cu privire la concluzia medicilor psihiatri, problema necontestării deciziilor instanțelor de judecată în astfel de proceduri ar putea decădea. Totodată, avocatul trebuie să țină cont de faptul că, în conformitate cu legea și normele deontologice, avocatul are obligația să apere cât mai eficient interesele clientului său, chiar în raport cu propriile sale interese, interesele vreunui coleg, cele ale profesiei în general sau ale statului (pct. 1.6.1 din Codul deontologic al avocaților). Prin urmare, justificarea avocatului potrivit căreia nu a depus contestația din motiv de a nu încărca instanțele superioare este contrară standardelor deontologice profesionale.

**În concluzie**, în cadrul procedurilor civile și penale în care se aplică măsuri ce restrâng drepturile persoanelor cu dizabilități mintale persistă prejudecăți conform cărora opiniile medicilor psihiatri reprezintă probatoriu superior, ceea ce reduce procedura judiciară la o formalitate, cu prezența obligatorie a avocaților care sunt puși în situația să confirme cele spuse de medicii psihiatri. Unele prevederi legale, susțin indirect această situație de fapt și interpretarea incorectă a unora dintre aceste norme duce la un comportament pasiv din partea avocaților și a instanțelor de judecată. Ca problemă distinctă trebuie reținut că unele din staționările psihiatrice nu sunt dotate cu transport de escortare a pacienților în ședința de judecată.

### **Recomandări:**

- Din Codul penal, Codul de procedură penală și Legea privind sănătatea mentală urmează a fi excluse sintagme care prevăd că examinarea cauzelor are loc "în temeiul avizului instituției medicale" (art. 101 alin. (2) din Cp) "în baza avizului instituției medicale" din (art.471 alin. (5) din CPP) sau "ținând cont de concluzia comisiei medicale" (art. 20 alin. (2/1) din Legea sănătatea mentală) sau autoritățile publice și avocații urmează să evite interpretări care ar da acestor probe o valoare superioară față de alte probe prezentate în ședința de judecată;



- Avocații trebuie să devină mai activi și să-și îndeplinească atribuțiile de reprezentare a persoanelor cu dizabilități mintale cu o diligență sporită, în vederea evitării suspiciunii că atitudinea lor formalistă față de proces este dictată de anumite prejudecăți. În acest sens, în aprecierea stării beneficiarului/clientului avocații nu trebuie să se bazeze doar pe concluzia comisiei medicale, ci urmează să colecteze, în măsura necesităților, probe suplimentare (de ex. audierea martorilor, expertize repetate, suplimentare) la dosarele privind examinarea spitalizării și efectuării examenului psihiatric fără consimțământ;
- În cazul în care avocații identifică divergențe între concluzia comisiei medicale pe de o parte și materialele dosarului, întâlnirile cu beneficiarii și alte probe colectate, pe de altă parte, aceștia ar trebui să poată solicita efectuarea cu celeritate a unei expertize psihiatrice repetate sau suplimentare pentru stabilirea stării sănătății a pacientului;
- Instanțele de judecată urmează să recunoască faptul că persoanele cu posibila dizabilitate mintală au nevoie de o apărare mai bună. Tratamentul lor de către instanțe trebuie să fie mai avantajos și nu mai superficial. Principiul că persoanele aflate în situații diferite trebuie tratate diferit nu presupune neglijarea persoanelor cu posibilă dizabilitate mintală, ci că autoritățile și apărătorii lor trebuie să fie mai activi pentru a le proteja drepturile și interesele. Prin urmare, instanțele de judecată urmează să examineze cu maximă prudență demersurile avocaților în procedurile de spitalizare și efectuare a examenului psihiatric fără consimțământ;
- În procedurile referitoare la discriminarea în accesul la justiție al persoanelor cu dizabilități mintale, ca și în cazul altor proceduri după ce a fost instituită prezumția discriminării, instanțele de judecată urmează să mute sarcina probațiunii pe umerii persoanei acuzate de discriminare;
- E recomandat ca CPPEDAE să se abțină de la autosesizări colective pentru a evita situații în care nu este clar care fapte discriminatorii sunt imputate fiecărui reclamat. Dacă totuși se fac autosesizări colective, CPPEDAE urmează să analizeze și să constate discriminarea sau nediscriminarea în privința fiecărui reclamat în parte și în legătură cu fiecare faptă în parte, cu stabilirea coerentă a responsabilităților;
- Ministerul Sănătății urmează să aloce resurse financiare pentru toate instituțiile psihiatrice pentru asigurarea pacienților cu transport de escortă în instanțele de judecată atunci când starea lor de sănătate le permite acest lucru și crearea condițiilor pentru întâlnirile între pacienți (chiar și cei preinși agresivi sau periculoși) și reprezentanții lor.

### ***6.5.2 Depunerea cererilor de chemare în judecată în limba rusă***

Până la mijlocul anului 2015, CPPEDAE a examinat mai multe cauze privind îngrădirea accesului la justiție a persoanelor vorbitoare de limbă rusă, prin faptul că instanțele judecătorești nu le-au dat curs sau le-au restituit cererile de chemare în judecată pe motiv că acestea nu erau traduse în limba de stat.<sup>504</sup> În toate cele patru decizii CPPEDAE a constatat

<sup>504</sup>CPPEDAE, decizia nr. 009/2013 din 2 decembrie 2013; decizia nr. 045/14 din 27 martie 2014; decizia nr. 058/14 din 19 mai 2014; decizia nr. 153/14 din 3 noiembrie 2014, decizia nr. 206/14 din 17 martie 2015.

că încheierile de a nu da curs sau de a restitui cererile depuse în limba rusă pe motiv că acestea nu au fost depuse în limba de stat sunt discriminatorii în accesul la justiție pe criteriul limbă. În principiu, circumstanțele cauzelor și argumentele aduse de CPPEDAE în susținerea soluției sunt similare. În unele cauze diferă justificarea reclamațiilor (instanțelor de judecată).

Argumentele principale aduse de CPPEDAE în susținerea soluției sunt de ordin legislativ. În primul rând, CPPEDAE invocă faptul că reieșind dintr-o serie de acte normative, limba rusă reprezintă o limbă de comunicare inter-etnică și, prin urmare, trebuie să beneficieze de o protecție specială.<sup>505</sup> Totodată, CPPEDAE invocă prevederi legale potrivit cărora autoritățile publice sunt obligate să examineze cererile și documentele depuse de persoane atât în limba de stat, cât și în limba rusă.<sup>506</sup> Interpretând prevederile din CPC, în special cele cu privire la limba procedurii judiciare (art. 24) și cu privire la cerințele de depunere a unei cereri de chemare în judecată (art. 166, 167, 170 și 171), CPPEDAE a menționat că acestea "nu [ar] impune asupra reclamantului sarcina de a traduce cererea de chemare în judecată" în limba de stat. De asemenea, CPPEDAE a interpretat dreptul reclamantului să "vorbească în judecată prin interpret" prevăzut de art. 24 CPC drept comunicare atât orală, cât și scrisă cu instanța de judecată, și a concluzionat că, astfel, instanțele de judecată ar fi obligate să asigure traducerea cererilor de chemare în judecată. CPPEDAE a subliniat în acest context practica neuniformă de aplicare a legislației în primirea cererilor de chemare în judecată, invocând o cauză în care Curtea de Apel Bălți ar fi acceptat o cerere de apel întocmită în limba rusă.<sup>507</sup>

Deși se pare că CPPEDAE are deja o practică bine stabilită la examinarea cauzelor de acest fel, considerăm că este necesară o analiză suplimentară a legislației în vigoare, relevante pentru aceste tipuri de cauze, deoarece interpretările CPPEDAE ridică probleme care țin de lipsa de coerență și de corelare a cadrului legislativ, voința politică de recunoaștere a unui anumit statut pentru limba rusă în relația cu autoritățile, pe de o parte, și de clarificarea cadrului legal și de uniformizarea practicii instanțelor de judecată în ceea ce privește cererile depuse în limba rusă, pe de alta.

Standardele internaționale impun ca atunci când într-o anumită localitate/regiune dintr-un stat o minoritate națională reprezintă un număr substanțial al populației, acest grup ar trebuie să beneficieze de anumite garanții suplimentare, pentru a nu fi puse într-un dezavantaj disproporționat în raport cu populația majoritară în stat.<sup>508</sup> Condițiile de fapt care determină activarea acestor garanții suplimentare pentru minoritățile naționale, cum ar fi procentul, zonele geografice, tipurile de servicii publice în care se asigură aceste garanții și care sunt instituțiile responsabile pentru punerea lor în aplicare, ar trebui să fie stabilite prin legislația națională ca parte a unei politici naționale referitoare la utilizarea limbilor minorităților în relația cu autoritățile publice. În aceste condiții este de înțeles tendința CPPEDAE de a încerca

<sup>505</sup> Legea nr. 545 din 19 decembrie 2003 privind aprobarea Concepției politicii naționale a Republicii Moldova (în continuare "Legea nr. 545"); Legea nr. 3465 din 1 septembrie 1989 cu privire la limbile vorbite pe teritoriul RSS Moldovenești; art. 3 (În continuare "Legea nr. 3465").

<sup>506</sup> Legea nr. 3465, art. 11; Legea nr. 382, cu privire la drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale și la statutul juridic al organizațiilor lor, art. 12, alin. (1) (în continuare "Legea nr. 382").

<sup>507</sup> CPPEDAE, decizia nr. 002/2013 din 30 octombrie 2013.

<sup>508</sup> Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale, din 1 februarie 1995, art. 10 alin. (2).

eliminarea unor dezavantaje care ar afecta vorbitorii de limbă rusă. Apare însă întrebarea dacă CPPEDAE a avut suficient suport legal și faptic pentru a constata discriminarea persoanelor vorbitoare de limbă rusă în contextul accesului la justiție prin depunerea cererilor în limba rusă? O altă întrebare ar fi, dacă CPPEDAE se poate substitui legiuitorului prin oferirea unei recomandări cu caracter foarte general, din soluția CPPEDAE rezultând că va fi considerat ca discriminare în accesul la justiție refuzul de a primi cererile de chemare în judecată care nu sunt depuse în limba de stat, indiferent de reprezentarea procentuală a minorității respective în acea localitate sau regiune. O astfel de abordare poate fi excesivă având în vedere principiul potrivit căruia facilitățile suplimentare acordate minorităților naționale pot fi condiționate de prezența procentuală a acestora în localitatea respectivă. La acestea și alte întrebări vom încerca să răspundem succint în continuare.

Primul aspect care trebuie clarificat este statutul limbii ruse în procedurile judiciare și implicit **dacă reclamantii au dreptul să depună cereri de chemare în judecată în limba rusă** reieșind din legislația și/sau practica Republicii Moldova. Argumentele principale aduse de CPPEDAE în favoarea concluziei sale că refuzul primirii cererilor de chemare în judecată depuse în rusă ar constitui discriminare au fost de ordin legislativ. CPPEDAE a susținut că legea permite persoanelor să depună cereri în limba rusă, iar instanțele sunt obligate să le traducă în limba de stat. Într-adevăr, Legea nr. 3465 prevede la art. 11 că *"organele puterii de stat, administrației de stat, ... primesc și examinează documentele prezentate de către cetățeni în limba moldovenească și rusă"*. Deși prevăzută de o lege specială, această normă are un caracter general și reglementează posibilitatea comunicării în ambele limbi (de stat și rusă) cu autoritățile publice și alte entități juridice. Totodată, Legea nr. 3465 prevede într-un capitol separat dedicat organelor de drept că *"procedura penală, civilă și a cazurilor administrative se efectuează ... în limba de stat sau într-o limbă acceptabilă pentru majoritatea persoanelor participante la proces"* (art. 15). Această normă reglementează în mod specific limba procedurilor judiciare, astfel fiind o normă specială în raport cu cea din art. 11. Prin urmare, o normă care reglementează limba pentru o categorie specifică a autorităților publice, adică organele de drept, are prioritate față de norma care reglementează limba în mod general în raport cu toate autoritățile publice. Din art. 15 reies câteva teze principale care ar trebui să fie luate în considerare la interpretarea acestuia. În primul rând, art. 15 reglementează întreaga procedură judiciară, începând cu depunerea unei cereri sau sesizări până la adoptarea ultimei soluții pe caz. Astfel, întreaga procedură judiciară se desfășoară în limba de stat. În al doilea rând, art. 15 prevede o excepție, potrivit căreia limba procedurii poate fi schimbată, cu condiția acceptului majorității participanților. Potrivit legislației în vigoare, schimbarea limbii în care se desfășoară limba procedurii poate avea loc la etapa pregătirii pricinii pentru dezbateri judiciare (art. 184 și art. 185 alin. (2) din CPC).<sup>509</sup> Din acest motiv instanțele reclamate în cauzele CPPEDAE au argumentat că schimbarea limbii

<sup>509</sup> Potrivit art. 24 alin. (3) din CPC, instanța decide asupra desfășurării procesului printr-o încheiere (protocolară sau scrisă), care se emite după ascultarea opiniei părților/participanților la proces. În cazul dezacordului unuia din participanți cu desfășurarea procesului într-o altă limbă, decât limba de stat, încheierea instanței va fi una de refuz și de asigurare a interpretului participantului care nu posedă limba de stat, întru respectarea principiului contradictorialității și a egalității părților în proces.

procedurii poate avea loc doar în cadrul unui proces judiciar intentat. Cu toate acestea norma, potrivit căreia limba procedurii judiciare poate fi schimbată, este una mult prea vagă și ar putea ridica întrebări dacă legiuitorul nu a lăsat prin această normă o porțiță larg deschisă pentru derularea procedurii judiciare în orice limbă, în orice circumstanțe, doar cu condiția ca participanții la proces să accepte acest lucru. În acest context este important de menționat că limba procedurii va putea fi schimbată doar dacă judecătorul și grefierul cunosc acea limbă.<sup>510</sup> A treia teză este că, prin Legea nr. 3465 nu i se acordă un statut special limbii ruse în contextul procedurilor judiciare. Acest lucru reiese în mod clar din prevederile care îi acordă limbii ruse un statut special (ex. art. 9, 10, 11, 17, 18 etc.), menționând în mod expres limba rusă ca limbă de comunicare în anumite domenii, iar în art. 15, care reglementează domeniul judiciarului, ea nu este menționată în mod expres.

CPPEDAE a mai invocat în aceste decizii o normă prevăzută de art. 12 alin. (1) din Legea nr. 382, potrivit căreia *"persoanele aparținând minorităților naționale au dreptul de a se adresa în instituțiile publice oral și în scris, în limba moldovenească sau rusă, și de a primi răspuns în limba în care au formulat adresarea"*. Totuși, în contextul acestor cauze care vizau proceduri civile, norma citată de CPPEDAE se contrazice cu art. 24 din CPC, care prevede că judecarea cauzelor civile se desfășoară în limba de stat. Tezele menționate mai sus, cu privire la aplicarea art. 15 din Legea nr. 3465 sunt aplicabile și art. 24 din CPC. Mai mult, potrivit art. 2 alin (1) din CPC *"normele de drept procedural civil din alte legi trebuie să corespundă dispozițiilor fundamentale ale Constituției Republicii Moldova și Codului de procedură civilă"*. În caz de neconcordanță între normele CPC și o altă lege organică, se aplică reglementările legii adoptate ulterior (art. 2 alin. (2) din CPC). CPC fiind un act adoptat posterior Legii nr. 382 și un act care reglementează în mod special procedurile civile, prevederile acestuia se aplică cu preferință față de norma din art. 12 alin. (1) din Legea nr. 382 invocată de CPPEDAE. Prin urmare, normele din Legea nr. 3465 și Legea nr. 382 cu privire la posibilitatea comunicării în limba rusă cu autoritățile publice nu se referă la comunicarea cu instanțele de judecată, or pentru acestea există norme speciale.

În cazul în care legislația națională prevede că limba procedurilor judiciare este de regulă cea de stat, apare întrebarea dacă aceasta înseamnă că și cererile de chemare în judecată trebuie depuse în limba de stat. Deși legislația nu prevede în mod clar în ce limbă urmează a fi depusă cererea de chemare în judecată, reieșind din faptul că judecătorii în Republica Moldova sunt obligați să cunoască doar limba română,<sup>511</sup> putem deduce că cererea urmează a fi depusă în limba română. Dacă într-o procedură ce se derulează în limba de stat poate fi depusă o cerere în limba rusă, aceasta înseamnă că intervine **obligatia instanțelor de judecată de a traduce cererea de chemare în judecată în limba de stat**. Astfel, rămâne întrebarea dacă interpreții au această competență potrivit legislației naționale. În deciziile sale CPPEDAE a menționat că dreptul la interpret se extinde și asupra cererilor de chemare în judecată și prin urmare autoritatea judiciară este obligată să traducă o cerere depusă în limba rusă și nu reclamantul. CPC prevede la art. 24 alin. (2) că *"persoanele interesate*

<sup>510</sup>Belei E., Borș A., *Drept procesual civil. Partea generală*, coord. dr. în drept Elena Belei, Cartea Juridică, Chișinău 2014, pag. 112.

<sup>511</sup>Legea nr. 544 din 20 iulie 1997 cu privire la statutul judecătorului, art. 6 alin. (1) lit. e.

*în soluționarea pricinii care nu posedă sau nu vorbesc limba moldovenească sunt în drept să ia cunoștință de actele, de lucrările dosarului și să vorbească în judecată prin interpret*". CPPEDAE a interpretat în deciziile sale dreptul de a vorbi prin interpret ca un drept care permite reclamantului de a comunica cu instanța de judecată atât oral, cât și în scris. Considerăm o asemenea interpretare drept excesivă și incompatibilă cu caracterul formalist al procedurilor judiciare. Potrivit legislației naționale, dreptul la interpret îi apare unei persoane doar după ce au fost îndeplinite condițiile de conținut și formă ale cererii de chemare în judecată și judecătorul a primit-o spre examinare în conformitate cu art. 168 din CPC. În primul rând, această regulă reiese din art. 185 alin. (1) lit. i) din CPC care prevede că la etapa pregătirii pricinii pentru dezbateri judiciare judecătorul rezolvă problema introducerii în proces a interpretului. Potrivit legislației procesual civile interpretul este subiectul responsabil penal, căruia i se explică drepturile doar în cadrul ședinței judiciare în prezența participanților care, la rândul lor, pot recuza interpretul (art. 51 și art. 199 din CPC). În al doilea rând, art. 199 din CPC prevede la alin. (1) o listă exhaustivă<sup>512</sup> de acte procedurale pe care interpretul este obligat să le traducă. Cererea de chemare în judecată nu se regăsește în această listă. Totodată, aplicând analogia legii în conformitate cu art. 12 alin. (3) din CPC, legislația penală definește interpretul drept "*persoană ... care traduce oral dintr-o limbă în alta sau care traduce semnele celor muți sau surzi, mijlocind astfel înțelegerea dintre două sau mai multe persoane*" (art. 6 din CPP). Astfel, reieșind din legislația în vigoare, interpretul nu are funcția de a facilita accesul la justiție al persoanelor prin traducerea cererii de chemare în judecată. Prin urmare, putem deduce că legiuitorul nu a avut intenția de a crea posibilitatea ca cererile de chemare în judecată să fie depuse și în alte limbi decât cea de stat, or nu a creat un mecanism clar de traducere a acestora.

Deși, pe de o parte, legislația nu acordă expres dreptul de a depune cereri de chemare în judecată în limba rusă, pe de altă parte, nu este clar temeiul instanțelor de judecată de restituire sau de a nu da curs cererilor din motiv că acestea nu au fost depuse în limba procedurii. CPC nu prevede un temei clar care ar permite instanțelor de judecată să nu dea curs cererii sau să restituie cererea pe motiv că aceasta este întocmită în limba rusă. CPPEDAE a constatat în cauzele sale că instanțele judecătorești nu au dat curs cererilor depuse în limba rusă deoarece acestea au fost depusă într-o limbă străină, făcând referință la art. 167 alin. (1) lit. a) din CPC potrivit căruia reclamantul este obligat să anexeze la cererea de chemare în judecată copiile cererii și înscrisurile necesare, iar "*dacă înscrisurile sunt făcute într-o limbă străină, instanța poate dispune traducerea lor în modul stabilit de lege*". Totuși, reieșind din acest articol nu putem spune că cererea de chemare în judecată și înscrisurile sunt unul și același lucru. Legiuitorul face o distincție între înscrisuri și cererile de chemare în judecată. De asemenea, este discutabil dacă putem numi limba rusă o limbă străină, având în vedere statutul acesteia de limbă de comunicare inter-etnică prevăzut de Legea nr. 3465

<sup>512</sup>Potrivit normei respective, interpretul este obligat să traducă explicațiile, dispozițiile și demersurile persoanelor care nu cunosc limba procesului, precum și obligația de a le traduce explicațiile, depozițiile și demersurile participanților la proces, depozițiile martorilor conținute în dosar, documentele cărora li s-a dat citire, înregistrările audio, concluziile experților, consultațiile și explicațiile specialiștilor, dispozițiile președintelui ședinței, încheierile judecătorești și hotărârile judecătorești.

și alte acte normative. Totodată, limba rusă ar putea fi străină pentru un judecător care nu o cunoaște, având în vedere că nu este obligat să o cunoască.

În urma celor prezentate, putem afirma că legislația Republicii Moldova prevede elemente neclare și contradictorii în ceea ce privește dreptul reclamanților de a depune cereri de chemare în judecată în civil în limba rusă și că nu există un mecanism legal de exercitare a acestui drept. În argumentația sa, CPPEADE a susținut că, pe lângă legislație, și **practica judiciară** recunoaște persoanelor un drept de a depune cereri în limba rusă. Trebuie însă menționat, în primul rând, că dacă o astfel de practică există, reieșind din analiza de mai sus, ea nu ar avea o bază legală suficientă. În al doilea rând, în cauzele examinate de CPPEDAE nu a fost demonstrată existența unei practici constante de acceptare a instanțelor de judecată a cererilor depuse în limba rusă cu o documentare solidă bazată pe date statistice. În toate cauzele cu privire la respingerea cererilor depuse în limba rusă, CPPEDAE a adus un singur exemplu în care Curtea de Apel Bălți a acceptat spre examinare o cerere de apel depusă în limba rusă. Mai mult ca atât, acest exemplu se referă la Curtea de Apel Bălți, deci din o altă localitate decât localitatea în care sunt situate instanțele-reclamate. Această delimitare este importantă deoarece chiar dacă o practică de acceptare a cererilor în limba rusă ar fi acceptabilă, spre exemplu, în Bălți, datorită unui număr substanțial al comunității vorbitoare de limba rusă, fapt care încă urmează a fi stabilit prin date statistice, această practică nu devine automat justificată și pentru mun. Chișinău care are o altă structură demografică. Astfel, CPPEDAE a constatat o practică neuniformă de acceptare a cererilor de chemare în judecată în limba rusă fără a analiza fenomenul în baza unui număr determinant și reprezentativ de cauze, fără a face distincție între diferitele localități în care se află reclamații și fără a examina circumstanțele cauzelor și justificarea instanțelor din cauzele comparate. Putem concluziona că CPPEDAE nu a adus un argument credibil în privința dreptului persoanelor de a depune cereri în limba rusă în baza practicii judiciare.

Mai sus a fost analizat dacă legislația și practica judiciară din Republica Moldova oferă persoanelor dreptul să depună cereri în limba rusă. Însă existența dreptului nu este decât unul dintre elementele necesare pentru constatarea discriminării. Atunci când se constată toate elementele discriminării, pârâtul poate aduce argumente în **justificarea tratamentului diferențiat**. Dacă se constată că tratamentul diferențiat a fost justificat, se poate concluziona că discriminarea nu a avut loc. Astfel, trebuie făcută distincția între circumstanțele și justificarea diferitor cauze fiindcă acestea pot duce la soluții diferite. În cauzele examinate de CPPEDAE cu privire la subiectul cererilor de chemare în judecată depuse în limba rusă, se pare că CPPEDAE a luat o decizie de principiu potrivit căreia orice acțiune de restituire sau de a nu da curs unei cereri depuse în limba rusă constituie discriminare indiferent de justificarea instanțelor de judecată.<sup>513</sup> O asemenea abordare este criticabilă deoarece circumstanțele și justificarea pot fi diferite de la caz la caz, prin urmare, și practica CPPEDAE este susceptibilă schimbării.

Unul din aspectele principale din cadrul justificării este dacă pe umerii persoanelor pretins discriminate nu a fost stabilită o sarcină excesivă. În cauzele CPPEDAE, instanțele

<sup>513</sup>CPPEDAE, decizia nr. 106/14, din 1 august 2014, pct. 6.7.



judecătorești au argumentat că restituirea și/sau încheierea de a nu da curs cererii nu împiedică persoana să mai depună o cerere de chemare în judecată care va corespunde cerințelor de formă și conținut. Ulterior reclamanții puteau depune din nou cererea de chemare în judecată cu anexarea traducerii în limba de stat. Astfel, odată cu intentarea procedurii judiciare, reclamantul beneficiază de garanții procesuale, precum sunt posibilitatea de a schimba limba procedurii cu acceptul majorității participanților (art. 24 alin. (3) din CPC), beneficierea de garanțiile procedurale de a lua cunoștință de actele și de lucrările dosarului și să vorbească în judecată prin interpret (art. 24 alin. (2) din CPC).

În deciziile în cauză CPPEDAE a menționat că *"minoritățile naționale nu au posibilitatea reală de a învăța și utiliza limba de stat"*.<sup>514</sup> Însă, această afirmație nu a avut niciun suport juridic sau de fapt în decizia respectivă. Reieșind din cele menționate, într-adevăr reclamanții sunt puși în situația să scrie o cerere de chemare în judecată într-o limbă care nu este limba lor maternă sau să suporte cheltuieli de traducere. Însă, majoritatea reclamanților recurg la serviciile avocaților care sunt promovați în profesie în baza unui examen susținut în limba română, ceea ce-i obligă să cunoască limba de stat. Reclamanții care nu dispun de resurse financiare pentru avocați pot beneficia de asistența juridică garantată de stat (art. 7 din Legea nr. 198 cu privire la asistența juridică garantată de stat) sau de serviciile para-juriștilor în localitățile în care aceștia există.<sup>515</sup> Astfel, având în vedere că reclamanții se puteau adresa din nou în instanța de judecată, și aceștia aveau alternative de a obține traducerea cererilor de chemare în judecată, nu se poate spune că reclamanții din spețe au avut o sarcină excesivă în accesul la justiție.

Un alt aspect important care poate fi pus în discuție cu privire la justificarea autorităților și care este legat și de dreptul persoanelor de a depune cereri în limba rusă este demonstrarea că în jurisdicția instanțelor de judecată există un număr substanțial de reprezentanți ai comunității vorbitoare de limba rusă. Acest exercițiu este necesar pentru a stabili prin lege dacă în regiunea respectivă ar fi justificată acceptarea și examinarea cererilor în limba depusă de minoritatea națională, în conformitate cu normele internaționale.<sup>516</sup> În legătură cu acest aspect există o neclaritate legislativă și lipsă de date statistice actualizate. Mai mult, nu există o normă care ar stabili în care regiuni se va folosi o altă limbă decât limba de stat în procedurile judiciare. În acest context, este îngrijorătoare abordarea CPPEDAE de a constata discriminare prin neacceptarea cererilor depuse în limba rusă de către instanțe de judecată fără a pune la baza deciziilor sale date statistice care ar arăta proporția de vorbitori de limba rusă în regiunea respectivă și fără o bază legală solidă de acordare a acestui drept.

Decizia cu privire la stabilirea folosirii limbilor în procedurile judiciare este una politică, cu implicații la nivel de utilizare a resurselor publice și de adoptare a unor politici de personal

<sup>514</sup>Ibidem.

<sup>515</sup>Conform art. 2 din Legea nr. 198, para-jurist este persoană care se bucură de o înaltă stimă din partea comunității locale, având studii juridice incomplete sau studii superioare complete, care nu practică activitate de avocat și care, după o instruire specială, este calificat să acorde asistență juridică primară membrilor comunității din contul mijloacelor destinate acordării de asistență juridică garantată de stat, conform unui regulament referitor la statutul și la calificarea para-juriștilor.

<sup>516</sup>Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale, din 1 februarie 1995, art. 10 alin. (2).



adecvate la nivelul instanțelor care urmează a fi luată în primul rând de Ministerul de Justiție și Parlamentul Republicii Moldova. Carta Europeană a Limbilor Regionale sau Minoritare (în continuare "Carta")<sup>517</sup> oferă soluții pentru această problemă. Aceasta prevede la art. 9.1 că statele semnatare:

*„se angajează, în ceea ce privește circumscripțiile autorităților judiciare în care numărul persoanelor folosind limbile regionale sau minoritare justifică măsurile specificate mai jos, în funcție de situația fiecăreia din aceste limbi, și cu condiția ca utilizarea posibilităților oferite de prezentul paragraf să nu fie considerată de către judecător ca împiedicând buna administrare a justiției:*

*b. în cadrul procedurilor civile:*

*i. să prevadă ca, la cererea unei părți, tribunalele să-și desfășoare procedurile în limbile regionale sau minoritare;*

*și/sau*

*ii. să permită, ca atunci când o parte la litigiu trebuie să compare personal în fața unui tribunal, aceasta să se exprime în limba sa regională sau minoritară, fără ca prin aceasta să se expună la cheltuieli suplimentare;*

*și/sau*

*iii. să permită administrarea de documente și probe în limbile regionale sau minoritare / dacă este necesar prin recurgerea la interpreți și traduceri;”*

Ratificarea și implementarea Cartei Europene a Limbilor Regionale și Minoritare prin alegerea unei sau a mai multor opțiuni oferite de Cartă ar putea oferi autorităților naționale mijloace eficiente de clarificare a chestiunii folosirii limbilor minoritare sau regionale în diferite sfere sociale, inclusiv și în domeniul justiției. O minoritate inclusă va contribui în mai mare măsură la progresul societății decât o minoritate care nu-și poate realiza efectiv drepturile. Statul trebuie să îmbine atât măsuri temporare cât și măsuri de durată care vor permite persoanelor vorbitoare în limbile recunoscute ca fiind minoritare sau regionale să învețe limba de stat și totodată, să comunice cu autoritățile publice în limba lor maternă, acolo unde situația regională o cere.

**În concluzie,** legislația națională în domeniul limbii depunerii cererilor este extrem de confuză. Limba procedurilor judiciare este reglementată de codurile de procedură și norme speciale care prevăd că acestea au loc în limba de stat. Normele cu privire la schimbarea limbii procedurii judiciare sunt extrem de largi și nu conțin limitări clare cu privire la limba în care poate fi desfășurat procesul judiciar. Legislația nu prevede clar dacă instanțele de judecată sunt obligate sau nu să accepte cererile depuse în limba rusă. Totodată, legislația nu prevede un temei clar prin care instanțele de judecată ar putea să nu dea curs sau să restituie cererile depuse într-o altă limbă decât cea de stat. Pe de altă parte, legislația nu prevede o obligație a interpreților de a traduce cererile din limba rusă în limba de stat. În același timp, există legislație care prevede un statut special al limbii ruse în contextul comunicării persoanelor cu autoritățile publice. Astfel, legislația nu ne dă un răspuns clar dacă instanțele judecătorești sunt obligate să primească și să traducă cererile depuse în limba rusă sau nu.

<sup>517</sup> Adoptată la Strasbourg, la 5 noiembrie 1992.

Deși CPPEDAE menționează în deciziile sale că instanțele de judecată nu au o practică uniformă de primire a cererilor depuse în limba rusă, aceasta a prezentat doar o decizie a Curții de Apel Bălți în susținerea acestei afirmații. Totodată, în cauzele CPPEDAE nu sunt prezentate date statistice care ar demonstra că numărul de persoane vorbitoare de limba rusă din regiunea discutată ar impune acceptarea cererilor de chemare în judecată depuse în limba rusă. De altfel, legislația nici nu prevede un prag procentual de activare a garanției legale de acceptare a cererilor depuse într-o anumită limbă. CPPEDAE a dat recomandarea ca instanța de judecată să accepte necondiționat cererile depuse în limba rusă, deși trebuia să facă o recomandare cu privire la clarificarea cadrului legal. Deși motivarea deciziilor CPPEDAE în aceste cauze pare a fi problematică, totuși aceste decizii sunt determinate de un cadru legal confuz și contradictoriu, ceea ce ar putea fi interpretat în favoarea minorităților naționale atunci când acestea își exercită drepturile fundamentale.

### *Recomandări:*

- Ratificarea Cartei Europene a Limbilor Regionale sau Minoritare și adoptarea unei legi de punere în aplicare a Cartei în vederea clarificării și unificării cadrului legal cu privire la folosirea altor limbi decât cea de stat;
- Până la ratificarea Cartei urmează a fi clarificate normele care reglementează folosirea limbilor în procedurile judiciare. O soluție temporară, până la adoptarea Cartei, ar putea fi amendarea legislației procesual civile după următorul model: Articolul cu privire la forma și cuprinsul cererii de chemare în judecată (art. 166 CPC) urmează a fi completat cu o prevedere potrivit căreia cererea de chemare în judecată se depune în limba de stat, cu excepțiile prevăzute de lege. Drept excepție, până la ratificarea Cartei de către Republica Moldova, pot fi acceptate cereri de chemare în judecată în limba rusă în cazul în care persoana care depune cererea, solicită în mod expres acceptarea cererii depuse în limba rusă pe motiv că nu cunoaște limba de stat și nu dispune de mijloace financiare pentru a traduce cererea în limba de stat sau pentru a beneficia de serviciile unui avocat. Dovada necunoașterii limbii de stat se face prin declarația pe propria răspundere. Dovada lipsei mijloacelor financiare se face conform normelor prevăzute pentru obținerea asistenței juridice garantate de stat ;
- Elaborarea cât mai curând de către CSJ a unei recomandări sau aviz consultativ cu privire la limba în care urmează a fi acceptate cererile de chemare în judecată, reieșind din cadrul legal și practica Republicii Moldova: aceasta va clarifica statutul legal al limbii ruse, ca limbă de comunicare interetnică, cu obligațiile concrete pe care le implică acest statut.

## Instituții cu rol în combaterea discriminării

Prezentul capitol se va referi la rolul CPPEDAE, ca organ specializat în domeniul prevenirii și combaterii discriminării, și la rolul instanțelor de judecată, care pot examina cauze ce țin de discriminare în proceduri civile, contravenționale, de contencios administrativ și penale.

Practica instanțelor în cauzele penale este foarte limitată și în prezent există un grup de lucru creat în cadrul Ministerului Justiției care pregătește modificările legislative cu privire la crimele motivate de ură. Activitatea grupului de lucru este însoțită și de analize ale cadrului legal specific crimelor de ură. Prezentul studiu nu va analiza aspectele penale ale examinării cauzelor legate de discriminare, inclusiv crimele motivate de ură, dată fiind activitatea curentă în acest domeniu a grupului respectiv.

În afară de CPPEDAE și instanțele de judecată, un rol important în prevenirea și combaterea discriminării o are instituția Avocatului Poporului, reglementată de Legea nr. 52 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) din 3 aprilie 2014, în vigoare de la 9 mai 2014. Dintre competențele principale relevante domeniului prevenirii și combaterii discriminării ale Avocatului Poporului menționăm examinarea cererilor individuale de încălcare a drepturilor și libertăților în Republica Moldova primite de la persoane fizice aflate pe teritoriul țării, posibilitatea de a acționa din propria inițiativă, inclusiv de a iniția procese judiciare și competența de a sesiza Curtea Constituțională. Activitatea Ombudsmanului în domeniul egalității și nediscriminării este reflectată anual în raportul cu privire la respectarea drepturilor omului în Republica Moldova. Dat fiind recenta reformare a instituției, prezentul studiu nu va analiza activitatea Avocatului Poporului în domeniul egalității și nediscriminării.

### 7.1 Consiliul pentru prevenirea și combaterea discriminării și asigurarea egalității

#### *7.1.1 Analiza rolului și mandatului Consiliului*

Conform art. 11 din Legea nr. 121, CPPEDAE este un organ colegial cu statut de persoană juridică de drept public, instituit în scopul asigurării protecției împotriva discriminării și al asigurării egalității tuturor persoanelor care se consideră a fi victime ale discriminării. Atribuțiile CPPEDAE sunt enumerate în art. 12 al Legii nr. 121 și detaliate

în regulamentul său de activitate.<sup>518</sup> Atribuțiile Consiliului nu sunt enumerate exhaustiv în lege, ceea ce constituie un aspect pozitiv, deoarece dă posibilitate acestuia să se adapteze mai ușor necesităților.

**Din atribuțiile Consiliului, notăm următoarele domenii sau direcții de activitate:**

**1) Asigurarea standardelor cu privire la nediscriminare în legislația națională (advocacy și politici publice).**

CPPEDAE poate efectua analize ale compatibilității legislației, iniția propuneri de modificare a legislației, adopta avize consultative la proiectele de acte normative și monitoriza modul de implementare a legislației în domeniu (art. 12 lit. a)-d) din Legea nr. 121). Aceste competențe sunt destul de largi și dau pârghii importante Consiliului pentru a contribui la realizarea unui cadru legal nediscriminatoriu și la remedierea unor forme de discriminare structurală identificate în baza petițiilor primite sau a analizelor reliaze.

Chiar din primul an de activitate CPPEDAE a reușit să efectueze un șir de analize importante și să formuleze recomandări pentru ajustarea și modificarea cadrului legal. Astfel, în anul 2013 CPPEDAE a examinat politici și acte normative din perspectiva nediscriminării în următoarele domenii: (i) prevenirea și combaterea crimelor bazate pe ură; (ii) prevederi cu potențial discriminatoriu din cadrul legislației contravenționale; (iii) legislația privind inspecția muncii; (iv) legislația privind pensiile de asigurări sociale de stat; (v) legislația privind serviciul social „Asistența personală”.<sup>519</sup> Conform raportului de activitate al CPPEDAE pentru anul 2014,<sup>520</sup> în 2014 CPPEDAE a examinat 10 acte legislative și normative<sup>521</sup> din

<sup>518</sup> Legea nr. 298 cu privire la activitatea Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității din 21 decembrie 2012, în vigoare de la 1 ianuarie 2013. Prin legea respectivă a fost adoptat regulamentul de activitate al CPPEDAE și personalul-limită al aparatului CPPEDAE (*în continuare regulamentul CPPEDAE*).

<sup>519</sup> CPPEDAE, Raport privind activitatea realizată în anul 2013, aprobat la 10 martie 2014, disponibil la [www.egalitate.md](http://www.egalitate.md).

<sup>520</sup> CPPEDAE, Raport privind activitatea realizată în anul 2014, disponibil la [www.egalitate.md](http://www.egalitate.md)

<sup>521</sup> Acestea sunt: Legea privind sănătatea mentală nr. 1402 din 16 decembrie 1997; Ordinul Ministrului Sănătății nr. 647 din 21 septembrie 2010 cu privire la efectuarea întreruperii voluntare a cursului sarcinii în condiții de siguranță; Hotărârea Guvernului nr. 295 din 14 mai 2012 pentru aprobarea Regulamentului privind modul de aplicare a spitalizării temporare coercitive în instituțiile medicale specializate antituberculoase a persoanelor bolnave de tuberculoză în formă contagioasă, care refuză tratamentul; Legea nr. 1593 din 26 decembrie 2002 cu privire la mărimea, modul și termenele de achitare a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală, Legea nr. 30 din 23 decembrie 2013 cu privire la fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală pe anul 2014 și Legea nr. 1585 din 27 februarie 1998 cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală (cu privire la activitatea de avocat); Legea nr. 289 din 22 iulie 2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale (terminologia „soț”/ „soție”); Legea nr. 156 din 14 octombrie 1999 privind pensiile de asigurări sociale de stat (vârsta de pensionare bărbat și femeie); Legea nr. 355 din 23 decembrie 2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar; Proiectul Codului Educației (principiul „banul urmează elevul” și instituțiile de învățământ preuniversitar destinate vorbitorilor limbilor minoritare aflate în circulație pe teritoriul RM); Metodologia de organizare și desfășurare a examenelor de bacalaureat, anul școlar 2013-2014, adoptată prin ordinul Ministerului Educației nr. 64 din 7 februarie 2014 (terminologia referitoare la persoanele cu dizabilități); Proiectul Codului Urbanismului și Construcțiilor (răspunderea pentru neadaptarea corespunzătoare a clădirilor pentru persoanele cu dizabilități).

perspectiva nediscriminării în domeniile: protecție socială, sănătate, educație, accesibilitate a informației și serviciilor pentru persoanele cu dizabilități și a elaborat 11 avize la proiectele actelor legislative și normative cu formularea recomandărilor de rigoare în vederea aducerii acestora în concordanță cu principiul egalității și nediscriminării.

Formularea avizelor la proiectele de acte legislative și normative este importantă și dă Consiliului posibilitatea de a contribui direct la prevenirea adoptării unor acte cu prevederi discriminatorii. Această competență ar putea fi consolidată prin sporirea vizibilității opiniei Consiliului în cazul în care aceasta este ignorată de autoritățile competente, spre exemplu prin organizarea unor dezbateri publice.

Competența inițierii propunerilor de modificare a legislației în vigoare dă posibilitate CPPEDAE de a contribui la modificarea legislației, dar aceasta e limitată, deoarece CPPEDAE nu are drept de inițiativă legislativă. Teoretic CPPEDAE ar putea utiliza norma respectivă pentru a depune propuneri de modificare a legislației în vigoare direct în Guvern. Deocamdată, nu au fost înregistrate astfel de inițiative și nu e clară măsura în care acestea ar fi preluate. Până acum se pare că CPPEDAE vine cu propuneri către alte autorități și nu direct la Guvern sau la Parlament.

Cât privește competența de a efectua analize ale compatibilității legislației, aceasta este una deosebit de importantă și CPPEDAE face uz de ea, inclusiv prin analiza legislației prin intermediul examinării cauzelor / plângerilor de către Consiliu, pornite fie la depunerea unei plângeri de către o persoană sau grup de persoane, fie prin autosesizări. Spre exemplu, în decizia nr. 008/13 din 17 februarie 2014 pornită prin autosesizare cu privire la controlul art. 1 alin. (5) din Legea nr. 140 privind Inspectoratul de Stat al Muncii și a art. 372 alin. (2) al Codului Muncii prin prisma prevederilor Legii nr. 121, CPPEDAE a constatat că lipsa controlului Inspectoratului de Stat al Muncii în instituțiile de forță și „accesul altor salariați la un mecanism independent și specializat în domeniul protecției muncii, cum este Inspectoratul de Stat în Muncă cu vaste împuterniciri în constatarea, sancționarea și prevenirea încălcării drepturilor salariaților” constituie un tratament diferit al salariaților acestor instituții în comparație cu restul angajatorilor în exercitarea dreptului de protecție a muncii și demnității în muncă.

Cauza nr. 060/14 din 17.04.2014 a fost pornită la plângerea a câțiva avocați și prin nota de autosesizare a unui membru CPPEDAE. Autosesizarea s-a referit la „presupusa discriminare a femeilor avocate la acces egal la serviciile de asigurări medicale pe perioada aflării în concediul pentru îngrijirea copilului”, ceea ce a fost constatat de CPPEDAE ca discriminare. Cauza nr. 110/14 din 9 septembrie 2014 a fost pornită la plângerea doamnei V.I. către ANOFM, MMPSF și Consiliul Național pentru Determinarea Dizabilității și Capacității de Muncă privind presupusa discriminare în acces la cursurile de formare profesională pe criteriul de dizabilitate.<sup>522</sup> CPPEDAE a constatat discriminare, dar nu a

<sup>522</sup>În cauză, petiționara era afectată deoarece nu dispunea de certificat de tip nou, a cărui obținere presupunea trecerea controlului repetat la CNDDCM. Aceasta de fapt ar fi presupus ca toate persoanele cu dizabilitate din țară să fi trecut controlul repetat la CNDDCM, ceea ce i-ar fi afectat disproporționat și ar fi putut bloca activitatea acestei instituții și a reprezentanțelor sale teritoriale. Astfel, după cum a notat corect CPPEDAE, pentru a evita această situație, ar fi trebuit

oferit un remediu individual petiționarei, recomandând doar autorităților modificarea cadrului normativ existent. Recomandările formulate de CPPEDAE în deciziile enumerate mai sus de fapt constituie propuneri legislative, și nu remedii adecvate specifice cauzei (inclusiv ultima decizie, inițiată în baza plângerii unei persoane). Focusarea pe recomandări generale ridică problema adecvării acestora ca remedii eficiente, proporționale și disuasive în raport cu victimele discriminării.

Considerăm că analiza legislației prin intermediul analizei plângerilor care se referă strict la prevederile legislative, în special cele pornite prin autosesizări, nu constituie o metodă oportună de examinare a legislației. Decizia Consiliului în astfel de cauze nu este un remediu efectiv oferit grupului afectat prin presupusele prevederi discriminatorii și din punct de vedere strict juridic nu poate fi impusă autorităților relevante pentru a modifica legislația, deoarece unica autoritate abilitată cu dreptul de a declara neconstituționale actele normative este Curtea Constituțională. Considerăm că în asemenea situații, atunci când membrii Consiliului depistează prevederi legislative discriminatorii, ar fi mai util ca CPPEDAE să formuleze o opinie solid argumentată și să discute cu factorii de decizie care ar putea iniția modificări legislative,<sup>523</sup> fie să facă o adresare Ombudsmanului pentru a sesiza Curtea Constituțională. Pe termen lung, CPPEDAE ar trebui investit cu dreptul de a sesiza Curtea Constituțională pe probleme ce țin de discriminare.

În vederea sporirii vizibilității activității Consiliului, dar și a educării publicului despre problemele sesizate de ordin legislativ, ar fi utilă publicarea într-o secțiune separată pe pagina web a CPPEDAE a avizelor/sesizărilor/opiniilor CPPEDAE cu privire la actele legislative și normative, inclusiv proiectele de acte.

În concluzie, Consiliul a manifestat o atitudine pro-activă în domeniul analizei legislației, atât a celei în vigoare, cât și a proiectelor, abordare care este foarte importantă a fi menținută. Cât privește metodele de lucru utilizate, acestea ar putea fi îmbunătățite, în special prin abordarea problemelor de legislație prin colaborare cu factorii de decizie care pot iniția modificări legislative și prin sesizarea Curții Constituționale (deocamdată prin intermediul Ombudsmanului) pentru verificarea constituționalității prevederilor considerate de Consiliu ca fiind discriminatorii.

## **2) Prevenirea discriminării, inclusiv sensibilizarea societății în vederea eliminării discriminării.**

CPPEDAE are funcții importante ce țin de analiza fenomenului discriminării în țară, întocmirea studiilor și rapoartelor tematice, remiterea propunerilor către autoritățile publice în vederea luării unor măsuri pentru combaterea discriminării și organizarea instruirilor în domeniu și sensibilizarea societății în vederea eliminării discriminării.

---

să fie prevăzute anumite reglementări de tranziție de la certificatele de tip vechi la cele de tip nou. Lipsa unei astfel de prevederi și formularea existentă a afectat disproporționat doar persoanele cu dizabilități care nu aveau certificate de tip nou, dar doreau să se (re)integreze în câmpul muncii prin formarea sau recalificarea profesională, grup din care făcea parte și petiționara.

<sup>523</sup> În baza competențelor prevăzute de art. 12 alin. (1) Legea 121 și anume: a) examinează corespunderea legislației în vigoare cu standardele privind nediscriminarea; b) inițiază propuneri de modificare a legislației în vigoare în domeniul prevenirii și combaterii discriminării.

În mai puțin de doi ani de activitate, CPPEDAE a reușit să stabilească colaborări eficiente cu diferite organizații ale societății civile și să publice rapoarte și ghiduri pentru populație. Spre exemplu, conform raportului de activitate al CPPEDAE pentru anul 2014, au fost realizate 27 activități de instruire (diferite forme), organizate pentru judecători, procurori, personalul din autoritățile publice locale, reprezentanți ai societății civile și mass-media din centrele raionale. Activitățile de instruire au fost organizate în parteneriat cu organizații internaționale și locale.

Una din atribuțiile CPPEDAE ține de colectarea informațiilor despre dimensiunile, starea și tendințele fenomenului discriminării la nivel național și elaborarea de studii și rapoarte. În anul 2014, CPPEDAE a reușit să realizeze un sondaj de opinie cu privire la fenomenul discriminării în Republica Moldova.<sup>524</sup> Sondajul de opinie a fost realizat de către Consiliu, în parteneriat cu Institutul de Politici Publice (Chișinău), Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării (București), Institutul de Politici Publice (București). Sondajele precedente de opinie cu privire la fenomenul discriminării în Republica Moldova au fost realizate doar de actori neguvernamentali.<sup>525</sup> Realizarea periodică a sondajelor de opinie cu privire la fenomenul discriminării este foarte importantă pentru a putea determina evoluția percepțiilor și atitudinilor și pentru stabilirea priorităților.

Consiliul publică buletinul informativ lunar și raportul anual de activitate, acestea fiind o modalitate utilă de a informa publicul atât despre activitatea CPPEDAE, cât și despre activitățile relevante în domeniu. Informația prezentată în raportul anual de activitate este foarte utilă pentru a determina evoluția atât în ceea ce privește activitatea Consiliului, cât și problemele abordate de petiționari și tendințele la nivel legislativ. Nu în ultimul rând, pagina web a CPPEDAE este un instrument deosebit de important atât pentru vizibilitatea CPPEDAE, cât și pentru informarea publicului despre fenomenul discriminării în Republica Moldova. Este salutar faptul că CPPEDAE a creat pagina web în timp scurt după începerea activității și informația se actualizează în timp util. După activitatea în primii doi ani ar fi utilă revizuirea conceptului paginii web pentru a extinde informația prezentată. Spre exemplu, ar fi utilă crearea secțiunilor ce țin de analiza compatibilității legislației / advocacy și politici publice, examinarea cauzelor, monitorizarea implementării recomandărilor / deciziilor CPPEDAE, practica judiciară.

Eforturile CPPEDAE și ale partenerilor acestuia în domeniul prevenirii fenomenului discriminării sunt salutare și e de dorit a fi continuate. Susținerea acestor eforturi necesită o bugetare corespunzătoare asigurată în mod constant pentru a proteja instituția de fluctuații sau imixtiuni.

### **3) Examinarea cauzelor individuale și elaborarea de recomandări / luarea de atitudine pe cauze individuale (rolul de organ cvasi-judiciar).**

CPPEDAE are competența de a examina plângerile persoanelor care se consideră victime ale discriminării și de a constata contravențiile în conformitate cu prevederile Codului Contravențional (art. 12 alin. (1) lit. i și k) Legea nr. 121). De asemenea, CPPEDAE

<sup>524</sup> Sondajul este disponibil aici: <http://www.egalitate.md/index.php?pag=news&cid=837&l=ro>, ultima dată accesat la 15 iulie 2015.

<sup>525</sup> Spre exemplu, Studiul sociologic Percepțiile populației din Republica Moldova privind fenomenul discriminării, Fundația Soros-Moldova, 2011, disponibil aici: [http://soros.md/perceptia\\_discriminare\\_RM](http://soros.md/perceptia_discriminare_RM), ultima dată accesat la 15 iulie 2015.



poate interveni pe lângă organele corespunzătoare cu demersuri de intentare a proceselor disciplinare în privința persoanelor cu funcții de răspundere care au comis în activitatea lor fapte discriminatorii și contribuie la soluționarea amiabilă a conflictelor apărute în urma săvârșirii faptelor de discriminare prin concilierea între părți și căutarea unei soluții reciproc acceptabile (art. 12 alin. (1) lit. j) și m) Legea nr. 121). În cazul săvârșirii unor fapte discriminatorii ce întrunesc elementele unei infracțiuni, CPPEDAE urmează să sesizeze organele de urmărire penală (art. 12 alin. (1) lit. l) Legea nr. 121).

În cazul constatării discriminării, CPPEDAE formulează recomandări reieșind din prevederile art. 15 alin. (4) din Legea nr. 121. Conform art. 15 alin. (5) din Legea nr. 121, Consiliul urmează a fi informat în termen de 10 zile despre măsurile întreprinse. Noțiunea de „recomandare” sugerează caracterul de recomandare și nu obligatoriu al recomandărilor CPPEDAE. Totuși, din prevederile Legii nr. 121 și prevederile art. 71<sup>2</sup> și 423<sup>5</sup> din Codul Contravențional,<sup>526</sup> reiese că recomandările CPPEDAE sunt obligatorii și persoanele care au comis o faptă de discriminare trebuie să se conformeze.

Deși CPPEDAE a activat mai puțin de doi ani, acesta a dat dovadă de inițiativă și activitate fructuoasă. Pe parcursul anului 2014, Consiliul a recepționat spre examinare 151 de plângeri și a înregistrat 12 note de autosesizare.<sup>527</sup> De la începutul activității și până la 31 decembrie 2014, din numărul total de plângeri examinate, 65 au fost încheiate cu decizii, 61 au fost declarate inadmisibile, 7 plângeri au fost retrase de petiționari, 6 plângeri au fost remise după competență altor autorități, în 4 petiții s-a solicitat emiterea unui Aviz Consultativ și o plângere a fost soluționată pe cale amiabilă. Pentru a eficientiza activitatea Consiliului și pentru a evita dublarea soluțiilor pe cauze, plângerile care au avut același obiect și același reclamat au fost conexate (în total 14 plângeri au fost conexate).<sup>528</sup>

Atribuțiile CPPEDAE enumerate mai sus sunt deosebit de importante pentru că oferă un remediu accesibil și rapid potențialelor victime ale discriminării. Totuși, competența actuală a CPPEDAE cu privire la examinarea plângerilor individuale este prea restrânsă, iar mecanismul prevăzut de legislator nu oferă victimei discriminării un remediu efectiv prin intermediul CPPEDAE. Și anume, CPPEDAE poate examina plângeri individuale, dar nu poate aplica sancțiuni. CPPEDAE are doar două opțiuni: fie constată faptul discriminării și formulează recomandări, fie constată faptul discriminării și o încadrează drept contravenție, pentru confirmarea căreia urmează să meargă în instanța de judecată ca agent constator, cu sau fără formularea recomandărilor. Dacă victima vrea să obțină o sancționare a persoanei vinovate, aceasta trebuie să se adreseze Consiliului care este agentul constator pentru fapte

<sup>526</sup> Art. 74<sup>2</sup> prevede următoarele: „Împiedicarea activității Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității cu scopul de a influența deciziile acestuia, neprezentarea în termenul prevăzut de lege a informațiilor relevante solicitate pentru examinarea plângerilor, ignorarea intenționată și neexecutarea recomandărilor date de consiliu, împiedicarea sub orice altă formă a activității acestuia, se sancționează cu amendă de la 50 la 100 de unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 75 la 150 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere.” Art. 423<sup>5</sup> prevede CPPEDAE ca agent constator în următoarele contravenții: art. 542, 651, 71<sup>1</sup> și 71<sup>2</sup> ale Codului Contravențional.

<sup>527</sup> CPPEDAE, Raport privind activitatea realizată în anul 2014.

<sup>528</sup> CPPEDAE, Raport privind activitatea realizată în anul 2014.

contravenționale de discriminare.<sup>529</sup> În cazul în care victima faptei de discriminare vrea să obțină constatarea faptei de discriminare și sancțiune contravențională și daune morale, aceasta trebuie să depună atât cerere la CPPEDAE, cât și în instanța de judecată.

În baza analizei deciziilor și recomandărilor Consiliului considerăm că ar fi utilă stabilirea unui mecanism de monitorizare de către CPPEDAE a respectării propriilor recomandări, cu prezentarea informației despre modul de implementare a recomandărilor pe pagina sa web, în vederea informării societății. De asemenea, deocamdată pe pagina web a CPPEDAE nu este disponibilă informația cu privire la cauzele CPPEDAE contestate în instanța de judecată, nici evoluția cauzelor în care CPPEDAE a transmis în instanță procesul-verbal de constatare a contravenției. Deși CPPEDAE este receptiv și furnizează informația la solicitare, ar fi utilă publicarea informațiilor despre evoluția cauzelor în instanțele de judecată pentru ca publicul interesat să poată înțelege și face analizele proprii, dar și pentru a educa publicul în privința efectivității remediilor.

Pentru examinarea calitativă a plângerilor, dar și pentru a monitoriza procesul de implementare a recomandărilor emise de Consiliu, CPPEDAE ar trebui să poată efectua cercetări, investigații la fața locului. Deși prevederile art. 13 alin. (3) al Legii nr. 121<sup>530</sup> și art. 74<sup>2</sup> al Codului contravențional<sup>531</sup> ar trebui interpretate ca oferind Consiliului acces la informațiile deținute de pretinsul făptuitor atât în scris, cât și accesul pentru efectuarea cercetărilor la fața locului, în practică nu toate instituțiile oferă accesul pentru cercetarea la fața locului. Din aceste considerente, competența în legătură cu posibilitatea de a efectua cercetări la fața locului ar trebui prevăzută expres în Legea nr. 121.

CPPEDAE poate participa ca intervenient și formula opinii sau avize consultative în cauzele de nediscriminare examinate de instanțele de judecată, chiar dacă această competență nu este prevăzută în mod expres. Conform raportului de activitate al CPPEDAE, pe parcursul anului 2014, Consiliul a fost atras în calitate de intervenient accesoriu în 6 procese de judecată care au avut ca obiect de examinare constatarea faptului discriminării. Această practică este una pozitivă și este de dorit a fi continuată, inclusiv prin prevederi legislative care i-ar permite Consiliului să fie citat ca intervenient în toate cauzele de discriminare aflate pe rolul instanțelor. Avizele respective nu sunt obligatorii pentru instanță și ar fi doar un suport acordat instanței. Consiliul poate să se abțină de la reflectarea opiniei dacă este sau nu discriminare în cauza concretă, dar ar putea prezenta opinia cu privire la standardele

<sup>529</sup> Art. 423<sup>5</sup> prevede CPPEDAE ca agent constator în următoarele contravenții: art.542, 651, 71<sup>1</sup> și 71<sup>2</sup> ale Codului Contravențional.

<sup>530</sup> Care prevede următoarele: Toate datele, informațiile și documentele legate de acțiunile sau comportamentul discriminatoriu la care se referă plângerea urmează să fie puse la dispoziția Consiliului în termen de 10 zile. Neprezentarea nejustificată a informațiilor solicitate de Consiliu se sancționează conform legislației în vigoare și este interpretată de Consiliu în defavoarea persoanei care nu prezintă datele solicitate.

<sup>531</sup> Care prevede următoarele: „Împiedicarea activității Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității cu scopul de a influența deciziile acestuia, neprezentarea în termenul prevăzut de lege a informațiilor relevante solicitate pentru examinarea plângerilor, ignorarea intenționată și neexecutarea recomandărilor date de consiliu, împiedicarea sub orice altă formă a activității acestuia, se sancționează cu amendă de la 50 la 100 de unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 75 la 150 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere”.

relevante cauzei concrete și opinia cu privire la sarcina probațiunii, precum și orice studii sau date statistice relevante. O astfel de practică ar ajuta și Consiliul să colecteze date cu privire la cauzele aflate pe rolul instanțelor și remediile acordate. Pe de altă parte, instanțele de judecată ar beneficia de informații relevante subiectului abordat pe care părțile s-ar putea să nu le poată prezenta.

**Cât privește componența CPPEDAE**, potrivit art. 11 alin. (2) al Legii nr. 121, acesta urmează a fi constituit din cinci membri, dintre care trei trebuie să fie reprezentanți ai societății civile și trei dintre membri - specialiști licențiați în drept. Membrii CPPEDAE nu au apartenență politică și sunt numiți în funcție de Parlament pentru o perioadă de 5 ani. Doar președintele CPPEDAE este angajat permanent, fiind persoană cu funcție de demnitate publică. Ceilalți membri nu activează permanent și primesc o indemnizație de 10 la sută din salariul mediu pe economie pentru fiecare ședință. Activitatea membrilor CPPEDAE ar trebui să fie una permanentă sau cel puțin o normă de 50% din timpul de muncă al Președintelui, pentru a se asigura o implicare suficientă a membrilor și evitarea muncii neremunerate în cadrul unei instituții cu un mandat atât de important. Prima componență a CPPEDAE denotă o implicare și dedicație deosebită a membrilor, dar o instituție nu poate miza doar pe activitatea de voluntariat a membrilor ei.

Cerința legii ca minim trei membri ai Consiliului să fie reprezentanți ai societății civile este importantă, deoarece asigură un echilibru de reprezentare în cadrul Consiliului a persoanelor cu diferite experiențe profesionale și exclude posibilitatea numirii în funcție a foștilor funcționari publici, care s-ar putea să nu aibă o predispoziție suficientă pentru promovarea activă a obiectivelor Consiliului. Parlamentul a respectat această cerință, chiar a depășit-o, desemnând toți cei cinci membri ai Consiliului din rândul reprezentanților societății civile.

Cerința ca minim trei membri ai Consiliului să fie specialiști licențiați în drept este deosebit de importantă pentru asigurarea calității deciziilor CPPEDAE, în special datorită rolului cvasi-judiciar al acestuia. Din păcate, Parlamentul nu a respectat cerința legii cu privire la desemnarea a cel puțin 3 membri din CPPEDAE dintre specialiști licențiați în drept. Parlamentul trebuie să corecteze această eroare la următoarea selecție.

Eficiența Consiliului depinde foarte mult de modul în care este organizată activitatea acestuia în interior și de viziunea sa strategică. Este salutară adoptarea de către Consiliu a Programului de dezvoltare strategică a Consiliului pentru anii 2014 – 2016 (23 august 2013) și a Foi de parcurs pentru implementarea Legii nr. 121 cu privire la asigurarea egalității (26 martie 2014) și implementarea consecventă a acestora.

Conform Legii nr. 298 cu privire la activitatea Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității din 21 decembrie 2012, personalul-limită al aparatului administrativ al Consiliului a fost stabilit la 20 unități, care includ funcționari publici și personal contractual care desfășoară activități auxiliare. Conform raportului de activitate al CPPEDAE pentru anul 2014, la finele anului 2014, în aparatul administrativ activau 18 persoane. La 8 aprilie 2014, a fost modificată structura aparatului administrativ, care în prezent este compus din următoarele subdiviziuni: Direcția Protecție Împotriva Discriminării; Direcția Politici Nediscriminare; Secția Promovare Oportunități Egale; Serviciul Resurse Umane; Serviciul Economie și Finanțe și Secretariatul.

Eforturile CPPEDAE de căutare a celor mai eficiente căi de organizare internă sunt salutare și trebuie încurajate de actorii relevanți, atât guvernamentali, cât și neguvernamentali. Una din problemele menționate în raportul de activitate al CPPEDAE pentru anul 2014 ține de dificultatea la angajarea și menținerea specialiștilor datorită nivelului jos de pregătire al specialiștilor, inclusiv al absolvenților facultăților de drept, în ceea ce privește standardele în domeniul egalității și nediscriminării, cât și salariile joase ale funcționarilor din aparatul administrativ.

Cât privește pregătirea specialiștilor în domeniul egalității și nediscriminării, Consiliul ar putea iniția discuții cu facultățile de drept pentru a introduce în curriculum-ul universitar un curs, cel puțin opțional, în domeniul egalității și nediscriminării sau prin integrarea aspectelor-cheie ale dreptului nediscriminării în alte cursuri, spre exemplu procedura civilă, contenciosul administrativ, dreptul CEDO, protecția internațională a drepturilor omului, dreptul internațional public etc. Facultatea de Drept a Universității de Stat a introdus un curs de nediscriminare și oportunități egale la ciclul II, masterat în drepturile omului, care se predă din toamna anului 2014.

Cât privește salariile mici pentru funcționarii CPPEDAE, salariile joase sunt specifice autoritățile publice și atât Consiliul, cât și alți actori neguvernamentali nu dispun de posibilități de îmbunătățire, decât dacă se schimbă situația economică a țării și cresc salariile din domeniul public. În același timp, este cunoscut faptul că motivarea personalului este deosebit de importantă, inclusiv pe termen lung, pentru angajarea și menținerea personalului. Respectiv, ceea ce s-ar putea face pentru atragerea și menținerea personalului angajat ar fi asigurarea unui management motivațional al resurselor umane și crearea condițiilor bune de muncă, inclusiv prin oferirea posibilităților de pregătire continuă profesională pentru membrii și personalul aparatului administrativ. În acest sens, CPPEDAE ar putea solicita asistență externă, direct sau prin intermediul Ministerului Justiției, pentru consolidarea capacității membrilor și aparatului administrativ al CPPEDAE. Un instrument deosebit de util ar fi programele de twinning între instituții similare, spre exemplu Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării din România (CNCD), care ar putea oferi asistență CPPEDAE. O astfel de colaborare ar fi utilă și eficientă, în special datorită lipsei de bariere lingvistice. ONG-urile și fundațiile locale care dispun de posibilități de solicitare de fonduri, de asemenea, ar putea coopera cu CPPEDAE pentru consolidarea capacităților membrilor și aparatului administrativ.

Sediul CPPEDAE de asemenea ar trebui îmbunătățit prin accesibilizarea acestuia și acordarea posibilității de stocare a datelor cu caracter personal conform cerințelor legislației în vigoare.

### ***7.1.2 Procedura în fața Consiliului și sarcina probei***

Procedura de examinare a plângerilor individuale este reglementată de art. 13-15 ale Legii nr. 121 și de p. 37-66 ale Regulamentului de activitate al CPPEDAE, adoptat prin Legea nr. 298. Mai jos sunt punctate doar elementele-cheie ce țin de procedură și câteva aspecte care necesită îmbunătățire.

Conform p. 38 al Regulamentului CPPEDAE, plângerea se depune în nume propriu, în interesul altei persoane doar cu acordul acesteia, în interesul unui grup de persoane sau al unei comunități. Conform p. 37, plângerea poate fi depusă prin orice mijloc legal (poștă, fax, e-mail) sau expusă verbal în cadrul audienței. În cazul sesizărilor verbale se întocmește o notă care conține elementele plângerii. Prevederile respective asigură o modalitate accesibilă de adresare la Consiliu.

Plângerea poate fi depusă la Consiliu în termen de un an de la data săvârșirii faptei sau de la data la care se putea lua cunoștință de săvârșirea ei (art. 13 alin. 2 al Legii nr. 121).

După cum s-a explicat în capitolul nr. 1, în dreptul nediscriminării sarcina probei este partajată între reclamant și reclamat.<sup>532</sup> În mod concret, la depunerea plângerii de discriminare reclamantul urmează să ofere probe în ceea ce privește dreptul afectat, tratamentul nefavorabil / diferențiat (inclusiv din perspectiva comparatorului, atunci când este cazul), precum și criteriul protejat invocat care se află într-o relație de cauzalitate cu tratamentul diferențiat. Reclamatul urmează să argumenteze dacă nu este de acord cu pretențiile reclamantului cu privire la fiecare din cele trei elemente, și să se expună cu privire la justificarea tratamentului diferit sau similar, în funcție de caz. Refuzul părții reclamate de a contracara prezumția creată de reclamant duce la confirmarea acestei prezumții.

Prevederile Legii nr. 121 sunt conforme Directivelor europene și jurisprudenței CtEDO cu privire la stabilirea sarcinii probațiunii, atât cu privire la procedura în fața CPPEDAE, cât și în fața instanțelor de judecată.

Cât privește CPPEDAE, sunt relevante următoarele norme: art. 13 alin. (2), care prevede că „plângerea trebuie să conțină o descriere a încălcării dreptului persoanei, momentul în care a avut loc această încălcare, faptele și eventualele dovezi care susțin plângerea, numele și adresa persoanei care o depune” și art. 15. Alin. (1), care prevede că „sarcina de a proba că fapta în cauză nu constituie o discriminare revine persoanelor despre care se presupune că au comis fapta discriminatorie”. De asemenea, art. 15 alin. (2) al Legii 121 prevede obligația persoanelor juridice și fizice de a prezenta informațiile solicitate de CPPEDAE, iar art. 15 alin. (3) stabilește că „neprezentarea nejustificată a informațiilor solicitate de Consiliu se sancționează conform legislației în vigoare și este interpretată de Consiliu în defavoarea persoanei care nu prezintă datele solicitate”.

Cât privește practica aplicării sarcinii probațiunii de către Consiliu, analiza deciziilor CPPEDAE ne permite să concludem că Consiliul în general aplică corect normele cu privire la sarcina probațiunii, cu unele mici excepții. În primul rând, este salutară descrierea elementelor pe care trebuie să le conțină plângerea de discriminare care este plasată pe pagina web a Consiliului.<sup>533</sup> Descrierea respectivă ar putea fi îmbunătățită prin prezentarea mai clară a celor patru elemente ale faptei de discriminare (drept lezat, tratament diferențiat, criteriu protejat și justificarea obiectivă și rezonabilă) și prin clarificarea elementului tratament diferențiat. Și anume, ar trebui completată prezentarea cu explicația că în anumite

<sup>532</sup> A se vedea, spre exemplu, Art. 8 din Directiva 43/2000/EC, Art.10 din Directiva 78/2000/EC, Art. 19 din Directiva 54/2006/EC.

<sup>533</sup> Disponibilă aici: <http://www.egalitate.md/index.php?pag=page&cid=845&cl=ro>, ultima dată accesat la 15 iulie 2015.

situații excepționale, determinate de vulnerabilitatea persoanei, comparatorul ar putea lipsi (spre exemplu, situația femeii însărcinate, persoanele cu dizabilități mintale). De asemenea, la explicarea acestor elemente ar trebui de clarificat că petiționarului nu-i este cerut să se expună cu privire la justificarea obiectivă și rezonabilă la momentul depunerii plângerii.

În al doilea rând, este salutar faptul că CPPEDAE în fiecare cauză se referă la sarcina probațiunii și explică elementele care trebuie prezentate de fiecare parte. Totuși, în unele decizii, care par a fi doar excepții, Consiliul a constatat discriminarea chiar dacă petiționarul nu a instituit prezumția discriminării omițând anumite elemente ale faptei de discriminare. Spre exemplu, în cauza nr. 001/13, Consiliul a constatat că un polițist a fost discriminat de către superiorii săi pe criteriul opiniei. În mare parte, discriminarea a fost constată în baza faptului că petiționarul a fost hărțuit după ce acesta și-a exprimat opiniile în mass-media cu privire la acțiunile ilegale ale superiorilor săi. Astfel, în cauză nu au fost prezente divergențe de opinii care ar putea fi interpretate ca protejate, ci mai degrabă un conflict cu superiorii. În cauza nr. 012/13, CPPEDAE a constatat discriminarea pe criteriul opiniei persoanelor intern deplasate din stânga Nistrului în accesul la spațiile locative, fără a face referință la vreo opinie în baza căreia refugiații au fost discriminați. Cauzele sunt explicate mai detaliat în secțiunea 3.9 cu privire la criteriul opinie.

În cauza nr. 074/14 din 12 iunie 2014, care se referă la plângerea unei angajate a S.A. „Apă-Canal Chișinău”, care a pretins că a fost discriminată în câmpul muncii prin mai multe acțiuni, CPPEDAE a constatat discriminarea, deși petiționara a eșuat să invoce criteriul protejat în pretențiile înaintate, acesta fiind un element obligatoriu care ar trebui să fie probat de petiționar. Însuși CPPEDAE menționează acest lucru în p. 6.3. al deciziei. Totuși, CPPEDAE a constatat discriminarea doar pentru faptul că acesta „din dezbaterile părților și din probele anexate la dosar, a identificat absența unor proceduri reglementate prin norme interne ce ar stabili modalitatea de avansare în funcții a angajaților și de asigurare a accesului la instruire continuă, pentru garantarea transparenței în luarea de decizii și șanse egale pentru toți eventualii candidați la concursurile pentru funcții vacante.” CPPEDAE ar fi putut face recomandări administrației S.A. „Apă-Canal Chișinău” să elaboreze norme pentru promovările interne și alte aspecte menționate în decizie, nicidecum să constate discriminarea doar datorită lipsei acestora, fără o plângere motivată, care ar conține toate elementele plângerii.

Cât privește procedura de examinare a plângerilor, aceasta este reglementată de Regulamentul CPPEDAE. Totuși, acesta nu reglementează suficient de detaliat procedura. Spre exemplu, lipsește o prevedere ce ar reglementa ordinea de organizare a audierilor părților. De asemenea, lipsește o prevedere generală care ar permite Consiliului să aplice prin analogie normele Codului de procedură civilă în cazul în care lipsesc prevederile în legea specială (Legea nr. 121 și 298). De asemenea, lipsesc prevederile care permit CPPEDAE să efectueze cercetări la fața locului ca mijloc de colectare a probelor în procesul de examinare a plângerilor. De asemenea, lipsește o prevedere legală care i-ar acorda Consiliului statut de operator al datelor cu caracter personal, ceea ce i-ar permite colectarea și procesarea datelor cu caracter personal a persoanelor implicate în procedurile în fața Consiliului, necesare în mod special pentru deciziile de constatare a faptelor contravenționale. La fel, lipsește o prevedere care ar clarifica faptul că în cazurile pornite prin autosesizare, membrului care s-a autosesizat îi aparține sarcina de a prezenta acele probe necesare pentru a stabili prezumția



de discriminare și, în consecință, acest membru nu poate participa la adoptarea deciziei. O astfel de reglementare ar asigura imparțialitatea membrilor CPPEDAE la examinarea plângerilor și ar spori încrederea în mecanismul oferit de CPPEDAE.

Termenul de examinare a plângerilor este de 30 zile din momentul depunerii, care poate fi prelungit cu maximum 90 de zile. Termenul respectiv este un avantaj al procedurii în fața CPPEDAE, oferind posibilitatea de examinare rapidă a cauzelor de discriminare în comparație cu examinarea cauzelor de către instanțele de judecată. Totuși, termenul de 90 de zile este destul de restrâns în contextul în care aparatul administrativ nu este foarte mare și Consiliul are o serie de alte funcții. După activitatea din primii doi ani ar fi utilă evaluarea capacității Consiliului de a se încadra în cele 90 de zile și evaluarea oportunității modificării Legii nr. 121 prin acordarea posibilității de extindere a termenului de 90 de zile în situații excepționale.

Deciziile CPPEDAE se contestă în instanța de judecată conform normelor prevăzute de Legea nr. 793 privind contenciosul administrativ. Conform raportului anual al CPPEDAE pentru anul 2014, din cele 77 decizii emise până la sfârșitul anului 2014, 19 decizii au fost contestate de părți în procedura contenciosului administrativ, ceea ce reprezintă aproximativ 25% din decizii. Procentul respectiv include atât decizii în care au fost emise procese-verbale de constatare a contravenției, cât și decizii în care doar au fost formulate recomandări. Pentru un organ care are o activitate de mai puțin de doi ani, procentajul de contestare a deciziilor pare a fi unul relativ redus, ceea ce ar putea însemna o încredere sau acord al părților cu privire la constatări sau o lipsă de interes a părților dată fiind lipsa unor sancțiuni reale.

Rezultatele examinării cauzelor în contencios nu sunt disponibile pe pagina web a CPPEDAE și nu a fost deocamdată efectuată vreo cercetare amplă privind practica judiciară cu privire la deciziile CPPEDAE contestate în procedura contenciosului administrativ. Multe din cauze încă sunt pe rolul instanțelor. Analiza sumară a câtorva cauze denotă o practică variată, care ne permite să facem deocamdată doar unele concluzii preliminare.

Spre exemplu, prin decizia nr. 002/2013 din 30 octombrie 2013 CPPEDAE a constatat discriminarea unei persoane cu dizabilități mintale prin neacordarea asistenței juridice garantate de stat (AJGS) adecvate în privința unui avocat care acordă AJGS. De asemenea, în privința reclamatei și a superiorului acesteia CPPEDAE a întocmit procese-verbale de constatare a contravenției administrative de la art. 71<sup>2</sup> împiedicare a activității CPPEDAE, prin neprezentarea documentelor solicitate de CPPEDAE. Avocata reclamată a contestat decizia CPPEDAE în procedura de contencios administrativ, iar procesul-verbal în procedura contravențională. Ca urmare, instanța care examina cauza în contencios administrativ a anulat decizia CPPEDAE în partea constatării discriminării, întocmirii procesului-verbal privind comiterea contravenției și recomandării ca CNAJGS să rezilieze contractul cu avocata reclamată. Totuși, instanța nu a examinat conduita avocatei prin prisma elementelor discriminării, ci din punct de vedere al respectării obligațiilor profesionale ale acesteia în calitate de avocată. A se vedea analiza cazului în secțiunea 6.5 accesul la justiție.

În decizia nr. 003/13 din 22 noiembrie 2013 a fost constatată discriminarea de către administrația liceului pe criteriul dizabilitate și origine socială a unui copil orfan, fapt care a creat impedimente la admiterea la liceu și a eşuat în acomodarea rezonabilă în procesul de studii și în asigurarea condițiilor de cazare. Liceul a contestat decizia CPPEDAE, solicitând



anularea actului administrativ (decizia CPPEDAE). Judecătoria Buiucani, prin hotărârea din 11 aprilie 2014, dosarul nr. 3-315/2014, a respins acțiunea liceului ca fiind nefondată. Instanța de fond a analizat cererea de chemare în judecată prin prisma obiectului acțiunii în contenciosul administrativ, și anume actul administrativ cu caracter individual sau normativ prin care este vătămat un drept recunoscut de lege al unei persoane, inclusiv al unui terț, emis de autoritățile publice și autoritățile asimilate acestora (art. 3 alin. (1) lit. a) Legea nr. 793). Instanța a stabilit că răspunsul CPPEDAE la cererea prealabilă a reclamantului (liceul) a fost detaliat și emis în termen. De asemenea, instanța a stabilit că prin decizia CPPEDAE nu a fost încălcat vreun drept al liceului, ci au fost restabilite drepturile minorei. Instanța de asemenea a menționat că dezacordul reclamantului cu decizia CPPEDAE nu poate constitui obiectul acțiunii în contencios administrativ, deoarece decizia se bazează pe oportunitate și operațiuni administrative, iar instanța de contencios administrativ, conform art. 26 alin. (2) al Legii nr. 793, nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității actului administrativ și a operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii acestuia. Instanța, de asemenea, a constatat că CPPEDAE a reținut spre examinare și a cercetat numai probele pertinente și concludente care au permis Consiliului să constate discriminarea pe criteriul de dizabilitate și origine socială a unui copil orfan în procesul educațional, hărțuire pe criteriul de dizabilitate, dar și victimizare față de minoră. Hotărârea instanței de fond a fost menținută prin decizia Curții de Apel Chișinău din 18 noiembrie 2014, dosarul nr. 3a-1282/14.

În decizia nr. 028/13 din 31 decembrie 2013 Consiliul a considerat reducerea graficului de întreveneri cu copilul din cauza presupusei orientări homosexuale a mamei ca fiind instigare la discriminare în baza criteriilor gen și orientare sexuală. Consiliul a recomandat Direcției Municipale pentru Protecția Drepturilor Copilului (DMPDC) să-și abroge decizia prin care a fost redus graficul de întreveneri ale mamei cu copilul, victima discriminării vizată în decizie, și să asigure șanse egale mamei de a participa la creșterea și educația copilului său minor, având întreveneri cu copilul în egală măsură ca tatăl. Decizia CPPEDAE a fost contestată în instanța de judecată de către DMPDC. Judecătoria Buiucani, prin hotărârea din 20 noiembrie 2014 (dosar Nr. 3-416/14), a respins cererea de chemare în judecată depusă de DMPDC, menținând astfel decizia CPPEDAE. În această cauză, instanța de fond a examinat cererea de chemare în judecată prin prisma obiectului Legii nr. 793, dar nu s-a limitat doar la aspecte formale, ci a examinat și problemele de fond și anume dacă graficul de întreveneri cu copilul minor a fost stabilit incorect din cauza convingerii că mama era de presupusă orientare homosexuală. DMPDC a atacat în apel hotărârea primei instanțe. Curtea de Apel Chișinău, prin decizia din 5 martie 2015 (dosar Nr. 3a-22/15), a respins apelul, menținând hotărârea primei instanțe.

Din hotărârile analizate mai sus reiese că în unele cazuri instanțele intră în esența deciziei CPPEDAE și analizează dacă a avut loc sau nu o discriminare, iar în altele examinează doar respectarea cerințelor cu privire la răspunsul întemeiat dat plângerii prealabile și dacă nu a fost încălcat vreun drept al reclamantului. Limitarea instanței la modul de adoptare a deciziei CPPEDAE, fără a analiza fondul acesteia, adică dacă constituie sau nu fapta examinată discriminare, ar însemna lipsa unei căi de atac judiciară împotriva deciziei CPPEDAE. Analiza legalității de către instanțe în procedura contenciosului administrativ ar trebui să includă și analiza elementelor faptei de discriminare. O analiză detaliată a practicii judiciare

după acumularea mai multor hotărâri ar fi utilă pentru determinarea gradului de absorbție și de aplicare a standardelor europene de către instanțe. Cât privește cadrul legal, ar fi utilă discuția cu privire la oportunitatea prevederii excepției în ceea ce privește obligativitatea procedurii plângerii prealabile pentru contestațiile depuse cu privire la deciziile CPPEDAE.

### ***Recomandări:***

#### ***Pentru CPPEDAE:***

- În situațiile în care membrii CPPEDAE depistează prevederi legislative discriminatorii, ar fi mai util să formuleze o opinie argumentată și fie să solicite organului competent inițierea modificării legislației, fie să facă o adresare Ombudsmanului pentru a sesiza Curtea Constituțională, decât să examineze legislația prin mecanismul de examinare a plângerilor individuale;
- Sporirea vizibilității opiniei Consiliului cu privire la proiectele de acte normative, spre exemplu prin publicarea avizelor complete și organizarea dezbaterilor publice cu privire la unele avize;
- În cauzele pornite prin autosesizare, membrul care s-a autosesizat este de dorit să se abțină de la participarea la adoptarea deciziei pentru a nu evita eventuale suspiciuni de conflict de interese;
- Solicitarea asistenței externe pentru consolidarea managementului motivațional al resurselor umane și consolidarea funcționării interne a Consiliului;
- Considerarea solicitării asistenței UE pentru implementarea unui program de twinning între CPPEDAE și o instituție de egalitate dintr-un Stat Membru al UE;
- Îmbunătățirea modalității de prezentare a informației despre activitatea CPPEDAE pe pagina web a acestuia prin crearea secțiunilor ce țin de analiza compatibilității legislației/advocacy și politici publice; examinarea cauzelor; monitorizarea implementării recomandărilor/deciziilor CPPEDAE; practica judiciară;
- Îmbunătățirea modalității de explicare a sarcinii probațiunii pe pagina web și motivarea în decizii.

#### ***Pentru cadrul legal și financiar cu privire la activitatea CPPEDAE:***

- Modificarea Legii nr. 121, a Legii nr. 317 cu privire la Curtea Constituțională și a Codului Jurisdicției Constituționale în vederea atribuirii CPPEDAE a dreptului de a sesiza Curtea Constituțională;
- Modificarea Legii nr. 121 și a actelor normative relevante pentru atribuirea CPPEDAE a competenței de sancționare a faptelor de discriminare;
- La alegerea noii componente a CPPEDAE, respectarea cu strictețe a cerințelor legale cu privire la calitatea și expertiza membrilor, inclusiv cerința ca minim trei membri să fie licențiați în drept;
- Modificarea Legii nr. 121 în vederea atribuirii activității cu normă întreagă membrilor CPPEDAE și a statutului de persoană cu funcție de demnitate publică sau prevederea unei norme de cel puțin 50% din timpul de muncă al Președintelui;

- Modificarea Legii nr. 121, Codului de Procedură Civilă și a Legii nr. 793 privind contenciosul administrativ pentru a introduce CPPEDAE ca intervenient în toate cauzele de discriminare examinate de instanțele de judecată;
- Modificarea Legii nr. 121 și a Legii nr. 298 pentru a reglementa mai detaliat procedura de examinare de CPPEDAE a cauzelor de discriminare, în special cu privire la aplicabilitatea normelor de procedură civilă, ordinea audierilor, sarcina probațiunii în cauzele pornite prin autosesizare, extinderea competențelor CPPEDAE de a face cercetări la fața locului, acordarea CPPEDAE a statutului de operator de date cu caracter personal;
- Acordarea unui spațiu adecvat de lucru sau de mijloace financiare pentru asigurarea unui sediu ce ar asigura buna funcționare a CPPEDAE și care ar fi accesibil pentru petiționari.

*Pentru partenerii de dezvoltare ai Republicii Moldova și organizațiile neguvernamentale locale:*

- Identificarea posibilităților de susținere a CPPEDAE prin activități de consolidare a capacității CPPEDAE, inclusiv în ceea ce privește managementul intern al cauzelor, efectuarea de studii tematiche, managementul resurselor umane sau vizibilitatea activității și rolului CPPEDAE;
- Identificarea posibilităților de implementare în parteneriat cu CPPEDAE a unor activități importante ce țin de mandatul CPPEDAE, pentru care nu sunt deocamdată alocate resurse bugetare, cum ar fi efectuarea studiilor sociologice și dezvoltarea unui mecanism de colectare a datelor segregate de către instituțiile publice și private;
- Identificarea posibilităților de continuare a activităților de monitorizare a activității CPPEDAE din partea societății civile, ale cărei rezultate ar putea ajuta îmbunătățirea activității CPPEDAE;
- Analiza practicii judiciare în cauzele de discriminare, inclusiv în cauzele cu privire la deciziile CPPEDAE contestate în procedura contenciosului administrativ, după acumularea mai multor hotărâri.

*Pentru instanțele de judecată:*

- Verificarea legalității în procedura contenciosului administrativ în cauze de discriminare ar trebui să includă și analiza elementelor faptei de discriminare.

## 7.2 Instanțe de judecată

Instanțele de judecată pot examina faptele de discriminare în procedură civilă, de contencios administrativ, în procedură contravențională și penală. În cadrul procedurii civile sunt examinate acțiunile de discriminare depuse direct în instanța de judecată. În cadrul procedurii de contencios administrativ sunt examinate contestațiile depuse împotriva deciziilor CPPEDAE și a actelor administrative emise de alte autorități publice. În cadrul

procedurii contravenționale, instanțele de judecată examinează contestațiile împotriva sancțiunilor contravenționale de discriminare sau aplică sancțiuni în baza actelor de constatare a contravenției de discriminare emise de agenții constataatori. În cadrul procedurilor penale instanțele de judecată aplică sancțiuni pentru săvârșirea infracțiunilor de discriminare (de ex. în baza art. 166<sup>1</sup> alin. (3), 173, 176 din CP).

### ***7.2.1 Examinarea cauzelor de discriminare în proceduri civile***

Orice persoană care se consideră victimă a discriminării are dreptul să înainteze o acțiune în instanța de judecată (art. 18 alin. (1) din Legea nr. 121). Depunerea unei cereri de chemare în judecată cu privire la discriminare direct în instanța de judecată declanșează o procedură civilă care se examinează conform CPC, cu excepțiile prevăzute de Legea nr. 121. Persoanele care se consideră discriminate nu sunt obligate să epuizeze calea prejudiciară, în fața CPPEDAE. Totodată, adresarea la CPPEDAE nu împiedică persoana să se adreseze în instanța de judecată cu aceeași pretenție, dacă se încadrează în termenul de prescripție de un an de la săvârșirea faptei sau de la data la care persoana putea să ia cunoștință de săvârșirea ei (art. 20 din Legea nr. 121). Situația în care persoana se adresează direct în instanța judecătorească este diferită de situația în care persoana contestă decizia CPPEDAE în instanța de judecată. În cel din urmă caz, instanța de judecată va examina cauza în procedura de contencios administrativ – adică de verificare a legalității deciziei emise de CPPEDAE în calitate de autoritate publică.

În cadrul procedurii civile, persoanele care se consideră victime ale discriminării pot solicita stabilirea faptului încălcării drepturilor lor, interzicerea încălcării în continuare a drepturilor lor, restabilirea situației anterioare încălcării drepturilor, repararea prejudiciului material și moral ce le-a fost cauzat, precum și recuperarea cheltuielilor de judecată, declararea nulității actului care a condus la discriminare (art. 18 alin. (1) din Legea nr. 121). Adicional, la solicitarea victimei discriminării, se poate interzice răspândirea informației despre viața privată și identitatea acesteia. În numele persoanelor care se consideră victime ale discriminării pot să depună acțiune și sindicatele sau asociațiile obștești din domeniul promovării și protecției drepturilor omului (art. 18 alin. (2) din Legea nr. 121). Pentru a reprezenta victimele discriminării, asociațiile obștești urmează să probeze înregistrarea în registrul de stat al asociațiilor obștești și să fie împuternicite de victimă/e printr-o procură legalizată în modul stabilit de lege. Instanțele de judecată ar putea solicita și dovada faptului că asociația obștească reprezentantă are drept obiectiv promovarea și protecția drepturilor omului. Persoanele care înaintează o acțiune în instanța de judecată privind fapte de discriminare sunt scutite de plata taxei de stat (art. 21 din Legea nr. 121).

Cererile de chemare în judecată pentru restabilirea dreptului de a nu fi discriminat sunt examinate în conformitate cu CPC, cu unele excepții. Una din excepțiile principale în examinarea cauzelor de discriminare se referă la sarcina probațiunii (a se vedea secțiunea 2.4.1. privind sarcina probei). În cazul faptelor penale de discriminare sarcina probațiunii se stabilește potrivit regulii generale, în corespundere cu CPP și CContr (art. 19 alin. (2) din Legea nr. 121).

Deși redusă, practica până în acest moment arată că instanțele de judecată întâmpină probleme în examinarea cauzelor de discriminare. În continuare vor fi examinate unele hotărâri ale instanțelor de judecată emise după intrarea în vigoare a Legii nr. 121, pentru a evalua compatibilitatea practicii judiciare cu legislația în vigoare cu privire la nediscriminare. În cauza *Zapescu c. SRL "Turbo Plus"*,<sup>534</sup> o persoană de etnie romă a mers la un interviu de angajare în funcția de chelner la rețeaua de restaurante "Andy's Pizza". Potrivit reclamantului, atitudinea reprezentantului angajatorului în cadrul interviului a fost una superficială, aceasta a vorbit de câteva ori la telefon, a ieșit din birou, fiind complet dezinteresată de persoana interviuată. Reclamantul nu a fost contactat ulterior cu privire la funcția respectivă, ceea ce a fost calificat drept un refuz de angajare. În aceeași zi, a fost interviuată o altă persoană, de același sex, cu aceleași trăsături fizice, statură, vârstă, vorbitor de aceeași limbă, cu aceeași experiență profesională, însă de etnie moldovean. Această persoană a fost acceptată în funcția de chelner. Reclamantul a invocat că a fost discriminat în baza criteriului de etnie, având în vedere că unica diferență vizibilă între acesta și persoana angajată era etnia. În mod greșit, prima instanță și instanța de apel au respins pretențiile reclamantului pe motiv că acesta nu ar fi demonstrat că era rom luând în considerare doar faptul că în pașaport acesta avea naționalitatea de moldovean. Astfel, instanțele au concluzionat că reprezentantul angajatorului nu ar fi avut de unde să știe că reclamantul este de etnie romă. Totuși instanțele au ignorat apariția fizică a reclamantului, respectiv culoarea pielii care îl identifica ca aparținând etniei rome și declarația sa, inclusiv o fotocopy a chestionarului completat de reclamant la interviu în care acesta a indicat că vorbește limba romani. Prin urmare, instanța a concluzionat că nu a fost demonstrat criteriul și tratamentul diferențiat față de o persoană în situație similară. În mod nejustificat, instanțele au criticat atitudinea reclamantului și a celui alt candidat de a se adresa imediat după interviu la un avocat, în condițiile în care accesul la justiție este garantat conform legii moldovenești. În final, instanțele de judecată au reținut și că întreprinderea pârâtă avea angajați de diferite naționalități și etnii, inclusiv și o persoană de etnie romă, argument care nu este în sine suficient pentru a demonstra o politică de recrutare de personal nediscriminatorie.

În circumstanțele prezentate în cauza *Zapescu* este dificil de evaluat dacă pretențiile reclamantului erau întemeiate sau nu. Însă atât prima instanță, cât și instanța de apel au reținut unele argumente care pot pune la îndoială soluția în această cauză prin felul în care au fost administrate probele în cauză.

În primul rând, instanțele de judecată nu au recunoscut probele reieșite din metoda de testare situațională aplicată de reclamant și de persoana care a fost acceptată în funcția de chelner. Acestea au calificat faptul că reclamantul și cealaltă persoană s-au adresat la un avocat imediat după interviu drept un semn de rea credință. Testarea situațională este o metodă de dovedire a discriminării utilizată peste tot în lume care urmărește tocmai identificarea acelor situații greu de probat. Instanța a fost chemată să judece un comportament pe care ea însăși la încadrat ca fiind un refuz la angajare, or odată încadrat astfel, nu are importanță faptul că cei doi candidați se cunoșteau dinainte și au dorit să „testeze” reacția angajatorului. Eventual,

<sup>534</sup> Judecătoria Centru, mun. Chișinău, Hotărârea nr. 2-472/14 din 27 iunie 2014; Curtea de Apel Chișinău, Decizia nr. 2a-3692/14 din 22 ianuarie 2015.

un aspect care ar fi putut fi ridicat de instanță este prejudiciul efectiv suferit de reclamant în contextul în care a fost vorba despre o testare și nu de o candidatură propriu-zisă reieșită din dorința de a se angaja.

În al doilea rând, instanțele de judecată au cerut ca reclamantul să-și demonstreze apartenența etnică și au menționat că în lipsa unor probe este imposibil de determinat care este etnia reclamantului. Deși pârâtul a negat faptul că acesta cunoștea etnia reclamantului în timpul interviului, instanța de judecată nu trebuia să solicite reclamantului să-și demonstreze etnia, ci urma doar să stabilească dacă reprezentantul pârâtului putea să-și dea seama care este etnia reclamantului în timpul interviului și apoi să aplice principiul împărțirii sarcinii probei în sensul de a cere angajatorului să demonstreze că a avut la bază criterii obiective, care nu aveau legătură cu etnia atunci când l-a respins pe reclamant și l-a preferat pe celălalt candidat. Faptul că pârâtului nu i-a fost comunicat în mod direct etnia reclamantului este irelevant pentru speța respectivă. În acest caz este important faptul dacă pârâtul putea să-și dea seama care este etnia reclamantului pe baza aspectului fizic al acestuia. Cu toate acestea, instanța de judecată a menționat, fără loc de dubii, că din trăsăturile exterioare ale reclamantului este imposibil a-i stabili apartenența etnică. O astfel de constatare ar putea fi excesivă. În mod greșit, instanța de judecată pune pe umerii unei persoane de etnie romă o sarcină disproporționată: de a demonstra că comunitatea romilor poate fi discriminată în baza aparențelor fizice și că personal se regăsește în acele aparențe.

Instanțele de judecată au mai menționat în cauza *Zapescu* că reclamantul nu s-a adresat la CPPEDAE, organul specializat în cauzele de nediscriminare, iar din acest fapt rezultă lipsa unei situații reale de discriminare pentru că, în caz contrar, reclamantul s-ar fi adresat pentru a-și proteja dreptul încălcat. Această afirmație este problematică din mai multe puncte de vedere. CPPEDAE are competența alternativă și nu excepțională de a soluționa cauzele de discriminare. Concluzia potrivit căreia lipsa unei plângeri la CPPEDAE diminuează din temeinicia unei pretenții de discriminare înaintate în fața instanței de judecată reflectă nerecunoașterea de către instanțele de judecată a rolului lor de autoritate cu atribuții în domeniul prevenirii și combaterii discriminării (art. 10 lit. c) din Legea nr. 121). O asemenea abordare din partea instanțelor de judecată ar putea avea un efect descurajant pentru persoanele care doresc să-și restabilească dreptul prin intermediul instanțelor de judecată. Potrivit legislației în vigoare, deși CPPEDAE este organul specializat în combaterea discriminării, acesta nu dispune de suficiente pârghii de remediere a situației victimelor discriminării. Spre exemplu, CPPEDAE nu poate aplica sancțiuni contravenționale, nu poate acorda compensații pe măsura prejudiciului suferit de victimă, nu poate declara nul un act discriminatoriu, nu poate restabili victima în situația anterioară încălcării etc. Instanțele de judecată, pe de altă parte, pot acorda reclamanților aceste remedii. Din aceste considerente, concluzia instanței de judecată potrivit căreia pretențiile reale cu privire la discriminare urmează a fi examinate în primul rând de CPPEDAE este îngrijorătoare și ridică semne de întrebare în legătură cu disponibilitatea instanțelor de judecată de a proteja persoanele împotriva discriminării.

Cu toate acestea, solicitarea prejudiciului moral în cazul testării situaționale ar putea să nu fie cel mai adecvat remediu. Scopurile principale ale testării situaționale sunt documentarea de cazuri greu de dovedit și prevenirea unor situații discriminatorii pe viitor. Din acest

motiv, ar fi mai oportun ca persoanele care au efectuat testarea să se adreseze la CPPEDAE pentru ca acesta să efectueze o analiză minuțioasă a faptului dacă testarea a avut loc în modul corespunzător. Ca urmare a analizării acestor cauze, CPPEDAE ar putea constata săvârșirea unei contravenții administrative, iar instanțele de judecată ar putea aplica o sancțiune administrativă pentru contravenția săvârșită, având la bază motivarea detaliată a CPPEDAE. În acest mod, ar fi descurajat comportamentul discriminatoriu, și, totodată ar fi decăzut întrebarea dacă este justificată acordarea prejudiciului moral în cazul testării situaționale.

În cauza *Genderdoc-M și Angela Frolov c. Vitalie Marian*,<sup>535</sup> instanțele naționale au examinat dacă o "listă neagră" a persoanelor publice care în opinia pârâtului susțin persoanele homosexuale reprezintă un discurs de ură la adresa persoanelor homosexuale. Prima instanță a recunoscut că lista neagră reprezintă un discurs ce incită la discriminare față de persoanele cu orientare homosexuală. Pârâtul a fost obligat să șteargă lista neagră de pe pagina web, să se abțină de la republicarea, modificarea, și redenumirea ei sub orice formă, să-și ceară scuze publice față de reclamanți și să achite cheltuielile de asistență juridică în mărime de MDL 2,000. Totuși, prima instanță a respins solicitarea reclamanților de a încasa din contul pârâtului prejudiciul moral în sumă de MDL 5,000 și de a încasa în totalitate cheltuielile pentru asistența juridică garantată de stat în valoare de MDL 5,025. Instanțele superioare au menținut hotărârea primei instanțe. Deși instanțele de judecată au admis parțial acțiunea reclamanților, acestea nu au reușit să-i aplice reclamantului o sancțiune disuasivă. Una din cerințele principale ale sancțiunilor este că acestea trebuie să descurajeze persoanele de la repetarea faptelor ilegale. Neacordarea în sumă deplină a cheltuielilor de judecată de către instanțele de judecată este o practică răspândită în toate tipurile de cauze, totuși nu este clar de ce instanțele de judecată au respins pretenția cu privire la încasarea prejudiciului moral din contul pârâtului. Chiar dacă pârâtul a fost obligat să-și ceară scuze publice, acestea nu sunt suficiente pentru a-l descuraja să repete această faptă. Instanțele de judecată nu le-au acordat reclamanților un remediu efectiv pentru încălcarea dreptului de a nu fi discriminați pe criteriul orientării sexuale.

O tendință pozitivă în cauzele de nediscriminare o reprezintă situațiile în care părțile încheie tranzacții de împăcare prin care pârâții se obligă să remedieze situația reclamantului. În acest sens pot fi evidențiate cauzele *nr. 2e-412/2014*<sup>536</sup> și *nr. 2-1809/14*<sup>537</sup>. În prima cauză, reclamantul s-a plâns că pârâții SRL "Makler" și SRL "Ilcotex-Prima" au publicat și distribuit anunțuri de angajare discriminatorii. În urma încheierii tranzacțiilor de împăcare pârâții s-au obligat să includă în platformele lor online prevederi sau trimiteri la Legea nr. 121, să includă pe paginile web numărul liniei de telefon pentru servicii de consiliere pe tematica nediscriminare, precum și alte materiale cu privire la fenomenul discriminării. În a doua cauză, Coaliția Nediscriminare s-a adresat în instanța de judecată cu o cerere în care s-a plâns în legătură cu refuzul pârâtului de a acomoda rezonabil mai multe clădiri ale rețelei de farmacii "Felicia". În urma încheierii tranzacției de împăcare, pârâtul s-a obligat să asigure într-un an de zile de la data semnării tranzacției acomodarea rezonabilă a mai multor clădiri prin construcția rampelor de acces în acestea.

<sup>535</sup> CSJ, Decizia nr. 2ra-731/14 din 19 martie 2014.

<sup>536</sup> Jud. Râșcani, mun. Chișinău, Încheierea nr. 2e-412/2014 din 2 octombrie 2014.

<sup>537</sup> Jud. Centru, mun. Chișinău, Încheierea nr. 2-1809/14 din 3 iulie 2014.



Pe pagina web a CSJ au fost identificate 13 hotărâri emise în 2013–2014 care vizau fondul unor cauze de discriminare examinate în proceduri civile și de contencios administrativ.<sup>538</sup> Din cele 13 hotărâri, în patru cauze a fost constatată discriminarea reclamanților, într-o cauză reclamanta a fost repusă în dreptul de acordare a indemnizației pentru concediul de maternitate însă fără constatarea discriminării, în șase cauze au fost respinse pretențiile reclamanților cu privire la constatarea discriminării, iar în două cauze dosarele au fost trimise spre rejudecare. Din toate aceste cauze, doar în două cauze a fost încasat prejudiciul moral (într-o cauză MDL 5,000 pentru fiecare reclamant pentru publicarea unei liste care incita la ură și în altă cauză MDL 5,000 pentru interzicerea de a permite reclamantului să intre într-un club). În două cauze instanțele de judecată au dispus radierea unei informații discriminatorii de pe internet, au interzis publicarea ulterioară a acestei informații și au obligat părțile să-și ceară scuze publice. În cadrul celor 13 cauze selectate pentru analiză au intrat doar cauzele în care reclamanții au solicitat constatarea discriminării sau în care se contesta un act administrativ care încălca în mod vădit dreptul de a nu fi discriminat. Numărul mic al cauzelor identificate nu ne permite să concluzionăm dacă instanțele de judecată reprezintă un remediu eficient pentru persoanele care se consideră discriminate. Numărul mic de cauze de discriminare identificate se datorează faptului că autoritățile publice din sistemul judiciar nu realizează statistici segregate cu evidențierea cauzelor de discriminare și motoarele de căutare nu sunt adaptate pentru identificarea acestui tip de cauze.

**În concluzie,** așa cum reiese din practica judecătorească, instanțele de judecată întâmpină dificultăți în stabilirea sarcinii probațiunii în mod corect. Instanțele de judecată nu sunt familiarizate cu testarea situațională ca modalitate de colectare a probelor, care presupune crearea unei situații care are drept scop verificarea fenomenului discriminării. Chiar și atunci când constată discriminarea, instanțele de judecată sunt reticente să dispună acordarea unui prejudiciul moral. În condițiile în care nici CPPEDAE nu poate acorda daune petiționarilor, persoanele care se consideră discriminate nu dispun de un remediu adecvat național de opunere la încălcarea dreptului de a nu fi discriminat și sancțiunile aplicate nu au un caracter disuasiv (de descurajare). Identificarea practicii judiciare cu privire la cauzele de discriminare este dificilă din cauza faptului că organele competente nu țin evidența statistică a acestora iar motoarele de căutare de pe paginile web ale instanțelor de judecată nu sunt adaptate căutării cauzelor de discriminare.

### ***Recomandări:***

- Instanțele de judecată urmează să fie încurajate în cursurile de formare profesională, să recunoască testarea situațională a fenomenului discriminării și să o analizeze din perspectiva probelor generate prin testare (mărturii, înregistrări audio-video, înscrisuri obținute ca urmare a testării);

<sup>538</sup> CSJ, Decizia nr. 2ra-396/13 din 6 februarie 2013, Încheierea nr. 2ra-1147/13 din 10 aprilie 2013, Încheierea nr. 2ra-2966/13 din 16 octombrie 2013, Încheierea nr. 2ra-3745/13 din 18 decembrie 2013, Decizia nr. 2ra - 135/14 din 13 martie 2014, Decizia nr. 2ra - 731/14 din 19 martie 2014, Încheierea nr. 3ra-633/14 din 22 mai 2014, Încheierea nr. 2ra-1623/14 din 22 mai 2014, Decizia nr. 3ra-318/14 din 11 iunie 2014, Decizia nr. 2r-881/14 din 10 septembrie 2014, Decizia nr. 3ra-1169/14 din 1 octombrie 2014, Încheierea nr. 2ra-3016/14 din 23 octombrie 2014 și Decizia nr. 3ra-1019/14 din 29 octombrie 2014.

- La examinarea cauzelor de discriminare instanțele de judecată urmează să examineze cauzele prin prisma partajării sarcinii probei, cu sancționarea discriminării atunci când pârâtul nu demontează prezumția inițială creată de reclamant;
- Atunci când constată discriminarea, în special atunci când cineva incită alte persoane la discriminare, instanțele de judecată urmează să aplice sancțiuni care i-ar descuraja să repete aceleași acțiuni discriminatorii;
- CSM și CSJ urmează să mențină evidența și statistica diferențiată a cauzelor de discriminare. Motoarele de căutare ale instanțelor de judecată urmează a fi adaptate în sensul facilitării identificării hotărârilor/incheierilor care vizează cauzele de discriminare.

### ***7.2.2 Examinarea cauzelor de discriminare în contencios administrativ***

Legislația națională și practica judiciară nu este clară în ceea ce privește procedura în care se examinează contestațiile împotriva actelor emise de autoritățile publice. Conform legii nr. 298, deciziile CPPEDAE sunt contestate în procedura de contencios administrativ.<sup>539</sup> În contextul adoptării Legii nr. 121, apare întrebarea în ce procedură vor fi examinate actele administrative discriminatorii emise de alte autorități decât CPPEDAE.

Potrivit regulii generale, atunci când unei persoane îi este lezat un drept printr-un act administrativ, aceasta îl poate contesta în instanțele de judecată în procedura de contencios administrativ. Contenciosul administrativ este o parte a procedurii civile, de aceea contestațiile împotriva actelor administrative prin care a fost încălcat un drept vor fi examinate potrivit CPC, cu excepțiile prevăzute de Legea contenciosului administrativ, nr. 793 din 10 februarie 2000 (în continuare "Legea nr. 793"). Obiect al acțiunii în contencios administrativ îl constituie actele administrative, cu caracter normativ sau individual, prin care unei persoane i-a fost lezat un drept prevăzut de lege, emise de autoritățile publice și autoritățile asimilate acestora, subdiviziunile autorităților publice și funcționarii din structurile menționate (art. 3 alin. (1) din Legea nr. 793). Obiect al acțiunii în contenciosul administrativ poate fi și nesoluționarea în termenul legal a unei cereri referitoare la un drept recunoscut de lege (art. 3 alin. (2) din Legea nr. 793). Unul dintre elementele definitorii ale procedurii de contencios administrativ este procedura prealabilă care trebuie să fie respectată în mod obligatoriu înainte de adresarea în instanța de judecată. Cererea prealabilă se depune în termen de 30 de zile de la data comunicării actului contestat la autoritatea publică emitentă sau la organul ierarhic superior (art. 14 din Legea nr. 793).

Într-o cauză intentată înainte de intrarea în vigoare a Legii nr. 121, *Genderdoc-M c. Consiliului municipal Bălți*,<sup>540</sup> asociația reclamantă a contestat în procedura de contencios administrativ o decizie a Consiliului municipal Bălți emisă în 2012, prin care acesta a interzis propaganda informațiilor despre orientările sexuale netradiționale pe teritoriul municipiului. Prin hotărârea primei instanțe și a instanței de apel, decizia Consiliului a fost anulată. Cu toate acestea, CSJ a casat hotărârile instanțelor inferioare în ceea ce privește pct.

<sup>539</sup>Pct. 65 din Regulamentul de activitate al CPPEDAE.

<sup>540</sup>CSJ, Decizia nr. 3ra-318/14 din 11 iunie 2014.

3 din decizia contestată (care interzicea propaganda homosexualității), din motiv că acest punct din decizie deja a fost modificat de Consiliul municipal Bălți printr-o altă decizie emisă în 2013. Totuși, instanța nu a analizat dacă noua versiune a punctului 3 corespunde standardelor nediscriminării. În rest, hotărârile instanțelor inferioare au fost menținute, ceea ce determină confuzii, deoarece acestea au anulat în totalitate decizia de interzicere a propagandei homosexuale. Ulterior, CSJ a respins o cerere de explicare a hotărârii respective ratând astfel șansa de a clarifica un subiect important cu potențial de a educa autoritățile publice locale și publicul.<sup>541</sup>

Din decizia analizată mai sus reiese că până la adoptarea Legii nr. 121 persoanele contestau actele administrative discriminatorii în procedura de contencios administrativ. După intrarea în vigoare a Legii nr. 121 au intrat în vigoare reguli noi de examinare a contestațiilor depuse împotriva actelor administrative discriminatorii. Spre exemplu, pentru acțiunile depuse în baza Legii nr. 121 legislația în vigoare prevede un termen de un an de la data săvârșirii faptei sau data la care persoana putea să ia cunoștință de săvârșirea ei. De asemenea, Legea nr. 121 nu prevede o procedură prealabilă obligatorie pentru persoanele care doresc să conteste un act discriminatoriu. În plus, potrivit art. 18 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 121, persoanele care se consideră victime ale discriminării pot solicita declararea nulității actului care a condus la discriminarea lor. De aici rezultă că după intrarea în vigoare a Legii nr. 121 persoanele pot solicita anularea actelor administrative discriminatorii în baza Legii nr. 121, în termen de un an de la momentul în care putea să afle despre decizia respectivă, fără respectarea procedurii prelabile necesare pentru adresarea în procedura de contencios administrativ.

În susținerea ipotezei menționate mai sus vine o cauză similară cu cea de mai sus, intentată după intrarea în vigoare a Legii nr. 121. În cauza respectivă, Asociația Obștească "Genderdoc-M" a contestat de această dată decizia Consiliului municipal Bălți<sup>542</sup> prin care a fost modificat pct. 3 din decizia care interzicea propaganda homosexualității (practic prin această decizie s-a modificat o prevedere discriminatorie cu o altă prevedere discriminatorie). De această dată reclamantul a depus cererea de chemare în judecată în procedură civilă contencioasă și nu în cea de contencios administrativ. Curtea de Apel Bălți a anulat decizia Consiliului municipal Bălți prin care s-a modificat decizia de interzicere a propagandei homosexualității și a interzis discriminarea pe viitor a persoanelor homosexuale. Pretențiile cu privire la încasarea prejudiciilor morale de la Consiliul municipal Bălți au fost respinse. CSJ a menținut decizia Curții de Apel Bălți.

Atât legislația cât și practica judiciară națională ne permit să concluzionăm că după intrarea în vigoare a Legii nr. 121 persoanele pot solicita anularea actelor administrative discriminatorii în baza legii nediscriminării, în procedura contencioasă simplă. Cu toate acestea, legislația nu interzice și nu exclude posibilitatea persoanelor de a contesta actele administrative discriminatorii în procedura de contencios administrativ, în baza Legii nr. 793, această dualitate de căi putând genera confuzii pentru victime și practicieni.

<sup>541</sup> CSJ, Încheierea nr. 3ds-24/14 din 22 octombrie 2014.

<sup>542</sup> CSJ, Încheierea nr. 3ra-633/14 din 22 mai 2014.

**Recomandări:**

- Elaborarea de către CSJ a unei recomandări către instanțe pentru acceptarea plângerilor formulate împotriva actelor administrative atât în baza Legii nr. 121 cât și în baza Legii contenciosului administrativ nr. 793, cu respectarea standardelor definitorii și a garanțiilor procedurale speciale introduse de dreptul nediscriminării în ceea ce privește elementele de probațiune.

**7.2.3 Procedurile contravenționale pentru faptele de discriminare**

Pentru a putea aplica o sancțiune contravențională persoanei care a comis fapta de discriminare, CPPEDAE urmează să constate fapta de discriminare și să întocmească procesul-verbal de constatare a faptei de discriminare, cu remiterea materialelor cauzei pentru examinare instanței de judecată.<sup>543</sup> Inițial, CPPEDAE avea competențe de agent constatatator doar pentru contravențiile prevăzute de art. 54<sup>2</sup>, 65<sup>1</sup> și 71<sup>1</sup> Codul Contravențional.<sup>544</sup> Prin Legea nr. 113 din 3 iulie 2014 a fost inclusă și contravenția prevăzută de 71<sup>2</sup> în competența de constatare a Consiliului.<sup>545</sup> Doar instanța de judecată poate aplica sancțiunea contravențională.

Contravenția prevăzută de art. 71<sup>2</sup> Cod contravențional prevede următoarele:

*„Împiedicarea activității Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității cu scopul de a influența deciziile acestuia, neprezentarea în termenul prevăzut de lege a informațiilor relevante solicitate pentru examinarea plângerilor, ignorarea intenționată și neexecutarea recomandărilor date de Consiliu, împiedicarea sub orice altă formă a activității acestuia*

*se sancționează cu amendă de la 50 la 100 de unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 75 la 150 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere.”*

Prevederea expresă a faptului că CPPEDAE este agentul constatatator pentru contravenția constând din împiedicarea activității CPPEDAE este foarte importantă pentru că astfel Consiliul va putea întocmi procese-verbale pentru neexecutarea recomandărilor din deciziile sale, consolidând în felul acesta statutul acestora. Totuși, sancțiunile pentru aceste fapte sunt destul de ușoare, prevăzându-se amenzi de la 1,000 la 2,000 lei pentru persoane fizice și de la 1,500 la 3,000 lei pentru persoane juridice.

Conform raportului anual de activitate al CPPEDAE pentru anul 2014, în anii 2013-2014, au fost întocmite 15 procese-verbale de constatare, ceea ce reprezintă 23% din numărul total de decizii (65 în 2013-2014). Din cele 15 procese-verbale, 9 procese-verbale au vizat faptul împiedicării activității Consiliului; 1 – neexecutarea recomandărilor; 3 – discriminare

<sup>543</sup> Art. 423<sup>5</sup> Codul Contravențional.

<sup>544</sup> Art. 54<sup>2</sup> Încălcarea egalității în domeniul muncii ; art. 65<sup>1</sup> Discriminarea în domeniul învățământului; art. 71<sup>1</sup> Discriminarea privind accesul la serviciile și bunurile disponibile publicului.

<sup>545</sup> Art. 71<sup>2</sup> Împiedicarea activității Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității.

în domeniul învățământului; 2 – încălcarea egalității în domeniul muncii. În privința a 2 procese-verbale a fost stabilită amenda contravențională, 8 procese-verbale au fost încetate din lipsă de competență (ceea ce reprezintă 53% din procesele-verbale constatate) și 4 cauze contravenționale în martie 2015 se aflau în proces de examinare în instanța de judecată.

Procentul înalt de desființare de către instanțe a proceselor-verbale de constatare întocmite de CPPEDAE este îngrijorător și ridică semne de întrebare cu privire la eficiența mecanismului de constatare a contravențiilor de către CPPEDAE și stabilirea sancțiunii contravenționale de către instanțele de judecată. La examinarea hotărârilor prin care au fost încetate procesele-verbale de constatare a faptelor de discriminare putem concluziona că în general instanțele anulează procesele contravenționale datorită faptului că deciziile CPPEDAE nu corespund formei proceselor-verbale prevăzute de art. 443 Cod contravențional.<sup>546</sup>

---

<sup>546</sup> Art. 443 Cod Contravențional prevede următoarele:

- (1) Procesul-verbal cu privire la contravenție va cuprinde:
  - a) data (ziua, luna, anul) și locul încheierii;
  - b) calitatea, numele și prenumele agentului constator, denumirea autorității pe care o reprezintă;
  - c) numele, prenumele, domiciliul, ocupația contravenientului, datele din buletinul lui de identitate, iar în cazul persoanei juridice, denumirea, sediul, codul ei fiscal, datele persoanei fizice care o reprezintă;
  - d) fapta contravențională, locul și timpul săvârșirii ei, circumstanțele cauzei care au importanță pentru stabilirea faptelor și consecințelor lor juridice, evaluarea eventualelor pagube cauzate de contravenție;
  - e) încadrarea juridică a faptei, norma materială contravențională și indiciile calificative ale elementelor constitutive ale contravenției;
  - f) aducerea la cunoștință contravenientului și a victimei a drepturilor și obligațiilor lor prevăzute la art. 384 și 387;
  - g) obiecțiile și probele pe care contravenientul le aduce în apărarea sa, precum și obiecțiile și probele victimei.
- (2) În cazul în care contravenientul este un minor, în procesul-verbal se va consemna și numele, prenumele, domiciliul părinților sau ale altor reprezentanți legali.
- (3) În cazul în care contravenientul sau victima nu cunoaște limba procesului-verbal, se asigură asistența unui interpret/traducător, datele lui consemnându-se în procesul-verbal.
- (4) În procesul-verbal se individualizează corpurile delictelor (se descriu forma, mărimea, culoarea, greutatea, alte caracteristici care permit individualizarea lor), indicându-se datele proprietarului și, după caz, măsurile luate pentru valorificarea sau conservarea lor.
- (5) Procesul-verbal se semnează pe fiecare pagină de agentul constator, de contravenient și de victimă când există. În cazul în care constatarea contravenției este de competența unui organ colegial, procesul-verbal cu privire la contravenție se încheie de către președintele organului colegial sau de către un membru ales cu votul majorității membrilor prezenți la ședința în al cărei cadru are loc constatarea faptei ori desemnat de către președintele acestei ședințe și se semnează de către toți membrii prezenți la ședință.
- (6) Faptul absenței contravenientului ori al refuzului său de a semna procesul-verbal se consemnează în procesul-verbal și se adevărește prin semnătura a cel puțin 2 martori, indicându-se și datele acestora.
- (7) În procesul-verbal nu se admit rectificări, adăugiri, alte modificări. În cazul necesității unor astfel de acțiuni, se încheie un nou proces-verbal, în care se face consemnarea respectivă.
- (8) În cazul în care contravenientul este prevăzută la capitolul XIII al cărții întâi a fost constatată cu ajutorul mijloacelor tehnice certificate sau al mijloacelor tehnice omologate și verificate metrologic, agentul constator, după stabilirea identității conducătorului de vehicul, poate încheia procesul-verbal și în absența contravenientului.

Spre exemplu, prin hotărârea instanței de fond, Judecătoria Buiucani, din 20 ianuarie 2014, dosarul nr. 4-55/14, a fost încetat procesul contravențional cu privire la contravenția administrativă prevăzută de art. 65<sup>1</sup> lit. a), c) și d) în privința Valentinei (Viorica) Dobîndă, întocmit de CPPEDAE în cauza nr. 004/13. În această cauză, instanța a constatat că în procesul-verbal întocmit lipsesc data și ora contravenției, datele din buletinul de identitate al contravenientei și date referitor la viza de domiciliu, nu este indicată luna, data și anul nașterii contravenientei, nu a fost stabilită identitatea contravenientei, indicându-se numele Viorica, în realitate fiind Valentina. De asemenea, instanța a menționat că cei doi martori asistenți au fost indicați doi colaboratori ai CPPEDAE, fapt inadmisibil, deoarece acestea sunt persoane interesate, fiind angajați ai autorității agentului constatatator. De asemenea, a fost constatat că procesul-verbal a fost întocmit în lipsa contravenientei, aceasta nefiind citată legal, nefiindu-i explicate drepturile sale. Instanța a mai menționat că minora față de care CPPEDAE a constatat că a fost săvârșită contravenția, nu a fost recunoscută și audiată în calitate de parte vătămată, contrar prevederilor art. 443 alin. (5) Cod contravențional.

Prin decizia din 19 februarie 2014, dosarul nr. 4r-484/14, Curtea de Apel Chișinău a admis recursul declarat de CPPEDAE, a casat hotărârea primei instanțe și a trimis la rejudecare cauza în instanța de fond. Instanța de apel și-a motivat decizia prin referire la art. 458 Cod contravențional, care prevede chestiunile pe care trebuie să le soluționeze instanța la examinarea cauzei în fond. Instanța de apel a ajuns la concluzia că prima instanță a examinat superficial și unilateral cauza, fără a da o apreciere obiectivă probelor din dosar și anume: nu a stabilit și nu a luat în considerație toate circumstanțele cauzei, nu a analizat și cercetat toate probele pro și contra care indică persoana celui vinovat, mai mult nu a verificat corectitudinea declarațiilor contravenientului și ale agentului constatatator care sunt contradictorii, nu au fost audiați martorii și nu s-a expus asupra probelor prin care este probată încetarea cauzei contravenționale în privința contravenientei.

Prin hotărârea judecătorei Buiucani din 22 decembrie 2014, dosarul nr. 4-1013/14, a fost încetat (anulat) procesul contravențional împotriva Valentinei Dobîndă. Instanța a ajuns

- 
- (9) Partea rezolutivă a procesului-verbal va cuprinde decizia agentului constatatator de sancționare a contravenientului sau de remitere a cauzei în instanța de judecată, cu recomandarea, în cazul în care consideră necesar, referitor la sancționare, sau de încetare a procesului, precum și termenul de contestare în instanța de judecată.
  - (10) Dacă norma contravențională prevede aplicarea punctelor de penalizare sau dacă contravenția imputată prevede acumularea a 15 puncte de penalizare, partea rezolutivă a procesului-verbal va conține și mențiunea respectivă.
  - (11) În cazul deciziei de sancționare, partea rezolutivă a procesului-verbal va cuprinde și date privind informarea contravenientului despre dreptul de a plăti jumătate din amendă dacă amenda este plătită în cel mult 72 de ore de la stabilirea ei.
  - (12) În cazul deciziei de remitere în instanță a cauzei contravenționale, agentul constatatator transmite instanței competente procesul-verbal și materialele cauzei contravenționale.
  - (13) Copia de pe procesul-verbal se înmânează contravenientului și victimei la cerere. În cazul procesului-verbal întocmit în absența contravenientului, copia de pe procesul-verbal se înmânează în modul prevăzut la art.382 alin.(6).
  - (14) În cazul prevăzut la art.16 alin.(2), agentul constatatator expediază materialele cauzei contravenționale autorității publice locale pentru problemele minorilor și, după caz, poate solicita, prin demers, instanței de judecată aplicarea față de minor a măsurii de constrângere cu caracter educativ conform prevederilor art.104 din Codul penal.



la această concluzie deoarece a constatat că procesul-verbal de constatare a contravenției este lovit de nulitate absolută datorită faptului că conține greșeli cu privire la numele, prenumele sau datele de identificare ale contravenientei. Deși instanța a constatat că unele documente oficiale administrate de CPPEDAE ca probe erau semnate de Viorica Dobîndă în calitate de directoare a liceului, totuși faptul că CPPEDAE a obținut informația despre numele corect de Valentina Dobîndă doar după solicitarea informației de la ÎS „Cris Registru” nu a fost luat în considerare. Instanța a motivat că orice omisiune în procesul-verbal urma să fie corectată de agentul constator, adică de CPPEDAE, până la instanța de judecată.

Prin decizia nr. 002/2013 din 30 octombrie 2013 CPPEDAE a constatat discriminarea unei persoane cu dizabilități mintale prin neacordarea AJGS adecvate în privința unui avocat care acorda AJGS. De asemenea, în privința reclamatei și a coordonatorului Oficiului Teritorial al CNAJGS, CPPEDAE a întocmit procese-verbale de constatare a contravenției administrative de la art. 71<sup>2</sup> pentru împiedicarea activității CPPEDAE, prin neprezentarea documentelor solicitate de CPPEDAE. Avocata reclamată a contestat decizia CPPEDAE în procedura de contencios administrativ, iar procesul-verbal în procedura contravențională. Ca urmare, instanța care examina cauza în contencios administrativ a anulat decizia CPPEDAE în partea referitoare la constatarea discriminării, a întocmirii procesului-verbal privind comiterea contravenției și recomandării ca CNAJGS să rezilieze contractul cu avocata reclamată. Totuși, instanța nu a examinat conduita avocatei prin prisma elementelor discriminării, ci din punct de vedere al respectării obligațiilor profesionale de către aceasta. După câteva examinări și trimiteri spre rejudecare, și procesul contravențional împotriva avocatei a fost încetat pe motiv de neprezentare a CPPEDAE în ședința de judecată. În privința coordonatorului Oficiului Teritorial al CNAJGS, procedura contravențională a încetat pe motiv că s-a scurs termenul de atragere la răspundere contravențională, însă instanța a constatat comiterea contravenției imputate de către acesta.

În decizia nr. 105/14 din 19 iunie 2014, CPPEDAE a considerat că concedierea petiționarei însărcinate de către compania „Air Moldova” a constituit discriminare pe criteriul de maternitate și sex. În acest caz, CPPEDAE a constatat comiterea contravenției prevăzute de art. 54<sup>2</sup> alin. (1) lit. b) de către persoana juridică „Air Moldova”. La data de 31 ianuarie 2015, Judecătoria Buiucani a recunoscut ca fiind culpabilă și a sancționat „Air Moldova” cu o amendă de 450 u.c., ceea ce constituie MDL 9,000. La 5 martie 2015, Curtea de Apel Chișinău a remis cauza spre rejudecare, iar la 18 iunie 2015 Judecătoria Buiucani a constatat comiterea contravenției, fără aplicarea amenzii. Hotărârea a fost menținută prin decizia irevocabilă a Curții de Apel Chisinau din 13 august 2015.

În decizia nr. 164/14 din 15 octombrie 2014, CPPEDAE a constatat discriminarea sub forma de hărțuire din partea unui pedagog pe criteriul convingerilor atee în cazul unui minor, precum și eșecul acomodării rezonabile pe criteriul convingerilor ateiste în procesul educațional. CPPEDAE a întocmit proces-verbal de constatare a faptei contravenționale pe numele pedagogului. Prin hotărârea Judecătoriei Buiucani din 27 noiembrie 2014, în dosarul nr. 4-1343/14 a fost anulat procesul-verbal întocmit de CPPEDAE în baza art. 65<sup>1</sup> lit. a), c) și d) din Codul Contravențional. În susținerea hotărârii sale, Judecătoria Buiucani a invocat că în procesul-verbal nu erau indicate domiciliul, ocupația și datele din buletinul



de identitate ale contravenientei, că procesul-verbal nu este semnat de contravenientă ci de avocatul ei, că la întocmirea procesului-verbal nu au participat 2 martori, că o copie a procesului-verbal nu a fost înmănată contravenientei și că în procesul-verbal nu a fost indicată ora sau perioada comiterii contravenției.

Exemplele prezentate mai sus denotă o practică neuniformă și problematică de aplicare a prevederilor legii nr. 121 și ale Codului contravențional cu privire la sancționarea contravențională a faptelor de discriminare. Procesele-verbale întocmite de CPPEDAE nu ar trebui să fie asimilate proceselor-verbale întocmite de agenți constatatori care activează unipersonal și nu au o procedură de examinare a cauzei în ședințe de audieri, la care persoanele pot fi reprezentate de avocați. Astfel, cel puțin cerința cu privire la semnarea procesului-verbal de contravenient în cazul în care acesta este reprezentat de avocat sau cea referitoare la participarea a doi martori din afara agentului constator, adică CPPEDAE, nu ar trebui să fie aplicabile proceselor-verbale întocmite de CPPEDAE. Decizia CPPEDAE ar trebui să fie suficientă pentru constatarea faptei și stabilirea sancțiunii. Dificultățile de aplicare în practică a prevederilor ce țin de statutul de agent constator și organ cvasi-judiciar, colegial, care examinează plângeri individuale în ședințe conform unei proceduri cvasi-judiciare, constituie un argument adițional cu privire la modelul nereușit și inadecvat stabilit de Legea nr. 121 cu privire la răspunderea contravențională. CPPEDAE nu trebuie să fie un organ constator, ci un organ care examinează cauza și stabilește sancțiuni, cu posibilitatea asigurării controlului judiciar prin contestarea deciziei CPPEDAE.

Un motiv adițional de anulare a proceselor-verbale ține de indicarea incorectă a datelor de identitate ale contravenienților de către CPPEDAE. Conform CPPEDAE, acesta nu are acces la datele din ÎS Cri Registrul pentru că Consiliul nu are statut de operator al datelor cu caracter personal. CPPEDAE a început procedurile pentru a obține asemenea statut, dar nu este sigur dacă va reuși. În afară de documentele de care încă nu dispune, Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal a vizitat sediul CPPEDAE și a menționat că acesta nu poate asigura securitatea datelor cu caracter personal.

O altă barieră pentru sancționarea contravențională pentru fapte de discriminare o constituie termenul limitat de prescripție a răspunderii contravenționale (3 luni). Acesta urmează a fi extins pentru a da posibilitate autorităților să sancționeze persoanele vinovate de comiterea contravențiilor.

### ***Recomandări:***

- Până la modificarea legislației CPPEDAE ar trebui să asigure întocmirea proceselor-verbale maxim posibil conform cerințelor art. 443 Cod contravențional pentru a preveni anularea acestora de către instanțe;
- Modificarea cadrului legal prin atribuirea posibilității de sancționare pentru faptele de discriminare de către CPPEDAE;
- Extinderea termenului de prescripție pentru răspunderea contravențională pentru faptele de discriminare la șase luni din momentul constatării faptei de discriminare.

# Recomandări

## 1. Propuneri de modificare a actelor normative:

### 1.1 În ceea ce privește legislația națională:

*Modificarea Legii nr. 121 privind asigurarea egalității:*

- Modificarea listei de criterii protejate în așa fel încât criteriul de apartenență politică să fie reformulat drept criteriul de opinie politică, în vederea lărgirii domeniului de aplicare al acestuia și adaptării textului Legii la cerințele tratatelor internaționale;
- Modificarea Legii nr. 121, a Legii nr. 317 cu privire la Curtea Constituțională și a Codului Jurisdicției Constituționale în vederea atribuirii CPPEDAE a dreptului de a sesiza Curtea Constituțională;
- Modificarea Legii nr. 121 și a actelor normative relevante pentru atribuirea CPPEDAE a competenței de sancționare a faptelor de discriminare;
- Modificarea atât a Legii nr. 121 cât și a Codului de procedură civilă pentru a recunoaște calitatea procesuală activă a organizațiilor active în domeniul drepturilor omului în cazurile de discriminare care au ca subiect un grup sau o comunitate, în nume propriu, fără impunerea condiției de existență a unui mandat din partea unei victime individuale;
- La alegerea noii componente a CPPEDAE, respectarea cu strictețe a cerințelor legale cu privire la calitatea și expertiza membrilor, inclusiv cerința ca minim trei membri să fie licențiați în drept;
- Modificarea Legii nr. 121 în vederea atribuirii activității cu normă întreagă a membrilor CPPEDAE și a recunoașterii statutului de persoană cu funcție de demnitate publică sau prevederea a cel puțin 50% din timpul de muncă al Președintelui;
- Modificarea Legii nr. 121, Codului de Procedură Civilă și a Legii nr. 793 privind contenciosul administrativ pentru a introduce CPPEDAE ca intervenient în toate cauzele de discriminare examinate de instanțele de judecată;
- Modificarea Legii nr. 121 cu introducerea explicită a obligației tuturor autorităților publice de a colecta date relevante pentru politicile de egalitate în mod anonimizat, date necesare pentru prevenirea discriminării indirecte, adoptarea de măsuri speciale, realizarea și evaluare de politici publice coerente;
- Modificarea Legii nr. 121 și a Legii nr. 298 pentru a reglementa mai detaliat procedura de examinare a cauzelor de discriminare de către CPPEDAE, în special cu privire la aplicabilitatea normelor de procedură civilă, ordinea audierilor, extinderea competențelor CPPEDAE de a face cercetări la fața locului, acordarea CPPEDAE a statutului de operator de date cu caracter personal.

*Modificări la Codul muncii:*

- Armonizarea Codului muncii cu Legea 121 pentru a sancționa hărțuirea la locul de muncă în general, și nu numai hărțuirea sexuală;
- Corelarea definiției discriminării directe și indirecte în sfera muncii din Codul muncii cu cea din Legea nr. 121;
- Armonizarea listelor de criterii protejate împotriva discriminării în art. 8, 47, 128 din Codul muncii cu lista de criterii protejate menționată de Legea nr. 121 și art. 14 și Protocolul Adițional 12 CEDO pentru a preveni eventualele confuzii generate de lacuna legislativă și un regim de protecție diferențiat;
- Reducerea unor garanții supra-protective ale Codului muncii, care duc de fapt la discriminarea femeilor, cum ar fi posibilitatea de a avea concediu de îngrijire a copilului până la 3 (art. 124) și 6 (art. 126) ani cu posibilitatea păstrării funcției, concomitent cu dezvoltarea serviciilor de creșă și asigurarea accesului la instituțiile preșcolare al copiilor în vârstă de la 1 la 3 ani;
- Acordarea concediului de paternitate fie prin asumarea integrală de către stat a achitării indemnizației de concediu paternal din fondul asigurărilor sociale, fie prin împărțirea acestei sarcini între stat și angajator.

*Modificarea altor acte normative:*

- Introducerea în legislație a obligației exprese a autorităților publice de a promova egalitatea în exercitarea atribuțiilor sale (spre exemplu, Legea nr. 158 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Legea nr. 199 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, Legea nr. 80 cu privire la statutul personalului din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică, Legea nr. 98 privind administrația publică centrală de specialitate și Legea nr. 436 privind administrația publică locală);
- Introducerea în legislație a obligației autorităților publice de a se asigura că terții cărora li se acordă contracte, împrumuturi, granturi și alte beneficii respectă principiul nediscriminării (spre exemplu, Legea nr. 96 privind achizițiile publice);
- Cod Penal: extinderea protecției oferite de art. 176 Cod Penal asupra tuturor persoanelor de sub jurisdicția Republicii Moldova;
- Cod Penal, Codul de Procedură Penală și Legea nr. 1402 privind sănătatea mentală: excluderea sintagmei folosite în examinarea cauzelor precum "în temeiul avizului instituției medicale" (art. 101 alin. (2) din CP), "în baza avizului instituției medicale" din (art.471 alin. (5) din CPP) sau "ținând cont de concluzia comisiei medicale" (art. 20 alin. (2/1) din Legea nr. 1402) în vederea evitării interpretării greșite care ar da acestor probe o valoare superioară față de alte probe prezentate în ședința de judecată;
- Cod Contravențional: excluderea alin. (4) din art. 54, pentru a nu crea situații nejustificate în care persoanele ce nu dețin cetățenia Republicii Moldova să fie sancționate pentru desfășurarea activităților religioase în public;
- Legea nr. 125 privind libertatea de conștiință, de gândire și de religie: excluderea art. 15 alin. (5), pentru a nu crea un mediu discriminatoriu, în cadrul căruia este favorizată Biserica Ortodoxă din Moldova. Republica Moldova este un stat laic

și trebuie să se distanțeze de prevederi și practici de favorizare a unui cult religios sau altul. O mai mare atenție trebuie acordată recomandărilor Raportorului special al ONU pentru religie și convingeri și implementarea lor. În special, urmează a fi simplificată înregistrarea cultelor religioase și a părților componente;

- Legea nr. 156 privind pensiile de asigurări sociale de stat: modificarea legii prin includerea perioadei de îngrijire a persoanei cu dizabilități severe în stagiul de cotizare a membrului familiei care oferă această îngrijire;
- Proiectul de lege nr. 189: adoptarea într-a doua lectură a proiectului de lege, care prevede stabilirea cotelor de reprezentare minimă de 40% pentru femei în Parlament și Guvern;
- Legii nr. 514 privind organizarea judecătorească: corelarea listei beneficiarilor de protecție a principiului egalității în fața legii și a autorității judecătorești din art. 8 al Legii nr. 514 din 6 iulie 1995 privind organizarea judecătorească cu Legea nr. 121 și art. 14 și Protocolul Adițional 12 CEDO, pentru toate persoanele aflate pe teritoriul Republicii Moldova;
- Introducerea obligației prestatorilor de servicii medicale și a medicilor de exercitare a funcțiilor lor cu respectarea principiului egalității și a nediscriminării (spre exemplu, în Legea nr. 411 a ocrotirii sănătății, Legea nr. 264 cu privire la exercitarea profesiei de medic și Legea nr. 263 cu privire la drepturile și responsabilitățile pacientului).

## ***1.2 În ceea ce privește ratificarea de documente internaționale care stabilesc standardele europene:***

- Ratificarea Cartei Europene a Limbilor Regionale și Minoritare și restructurarea cadrului legislativ referitor la drepturile minorităților naționale pentru corelarea sa cu standardele europene adoptate în domeniu;
- Ratificarea Protocolului Adițional 12 al CEDO;
- Ratificarea Protocolului Opțional privind mecanismul plângerilor colective al Cartei Sociale Europene Revizuite.

## **2. Sectorul Justiție:**

### *Curtea Constituțională:*

- Reieșind din textul normei, art. 16 din Constituție este mai larg decât art. 14 din CEDO, adică nu este legat de exercitarea unui drept. E important, de aceea, ca și Curtea Constituțională să interpreteze dreptul la egalitate prevăzut de Constituție ca fiind un drept de sine-stătător, în acord cu jurisprudența recentă a CtEDO pentru care dreptul la nediscriminare și egalitate a fost treptat recunoscut ca un drept de sine-stătător.

### *CSM:*

- Modificarea Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor (PIGD) prin introducerea categoriei de cauze privitoare la „discriminare”. Instanțele de judecată de toate nivelele ar trebui să mențină evidența și statistica diferențiată a cauzelor de discriminare și să

colecteze date statistice segregate în baza categoriei de dosare specializate în domeniul „discriminării”, reflectate și pe paginile web ale instanțelor de judecată. Motoarele de căutare ale instanțelor de judecată urmează a fi adaptate în sensul facilitării identificării hotărârilor/încheierilor care vizează cauzele de discriminare.

#### *CSJ:*

- Elaborarea cât mai curând de către CSJ a unei recomandări sau aviz consultativ cu privire la limba în care urmează a fi acceptate cererile de chemare în judecată, reieșind din cadrul legal și practica Republicii Moldova: aceasta va clarifica statutul legal al limbii ruse, ca limbă de comunicare interetnică, cu obligațiile concrete pe care le implică acest statut;
- Elaborarea de către CSJ a unei recomandări către instanțe pentru acceptarea plângerilor formulate împotriva actelor administrative discriminatorii atât în baza Legii nr. 121, cât și în baza Legii contenciosului administrativ nr. 793, cu respectarea standardelor definitorii și a garanțiilor procedurale speciale introduse de dreptul nediscriminării în ceea ce privește elementele de probațiune;
- Actualizarea hotărârii plenului CSJ nr. 17 din 7 noiembrie 2005 privind practica judiciară în cauzele din categoria infracțiunilor privind viața sexuală în privința hărțuirii sexuale;
- Elaborarea unei hotărâri explicative a Plenului CSJ sau a unei recomandări cu privire la aplicarea legislației la examinarea cauzelor de discriminare. Printre altele, hotărârea / recomandarea ar trebui să se refere la testarea situațională a fenomenului discriminării și să o analizeze din perspectiva probelor generate prin testare (declarațiile martorului, înregistrări audio-video, înregistrări obținute ca urmare a testării). De asemenea, hotărârea / recomandarea urmează să explice principiul partajării sarcinii probei în cauzele de discriminare și consecințele eșecului părții reclamante în demontarea prezumției inițiale create de reclamant. De asemenea, urmează a fi explicat conceptul remediului efectiv împotriva discriminării, care trebuie să includă sancțiuni care i-ar descuraja pe reclamați să repete aceleași acțiuni discriminatorii.

#### *Instanțele de judecată:*

- Instanțele de judecată urmează să recunoască faptul că persoanele cu posibilă dizabilitate mintală au nevoie de o apărare mai bună. Principiul că persoanele aflate în situații diferite trebuie tratate diferit nu presupune neglijarea persoanelor cu posibilă dizabilitate mintală, ci că autoritățile și apărătorii lor trebuie să fie mai activi pentru a le proteja drepturile și interesele. Prin urmare, instanțele de judecată urmează să examineze cu maximă prudență demersurile avocaților în procedurile de spitalizare și efectuarea examenului psihiatric fără consimțământ;
- În procedurile de discriminare în privința accesului la justiție a persoanelor cu dizabilități mintale, ca și în cazul altor proceduri după ce a fost instituită prezumția discriminării, instanțele de judecată urmează să mute sarcina probațiunii pe umerii persoanei acuzate de discriminare;

- În cazul constatării unei forme grave de discriminare de către instanțele de judecată, acestea ar trebui să ia în considerare forma gravă la acordarea prejudiciului moral victimei faptei de discriminare.

*Institutul Național al Justiției:*

- Dată fiind sarcina pe care instanțele o au în soluționarea plângerilor civile în cazurile de discriminare și a plângerilor în contencios împotriva deciziilor CPPEDAE, se impune includerea studiului tematicii egalității și nediscriminării în cadrul cursurilor de formare profesională continuă a magistraților de către INJ;
- Instanțele de judecată urmează să fie încurajate în cursurile de formare profesională să recunoască testarea situațională a fenomenului discriminării și să o analizeze din perspectiva probelor generate prin testare. Cursurile de formare ar trebui să includă discuții teoretice și practice cu privire la examinarea cauzelor de discriminare din perspectiva partajării sarcinii probei, cu sancționarea discriminării atunci când pârâtul nu demontează prezumția inițială creată de reclamant. Instanțele de judecată, de asemenea, urmează să fie încurajate ca atunci când constată discriminarea, în special atunci când cineva incită alte persoane sau entități la discriminare, să aplice sancțiuni care ar descuraja repetarea acțiunilor discriminatorii;
- Organizarea instruirilor pentru organele de urmărire penală și judecătorești în domeniul hărțuirii sexuale precum și al formelor grave de discriminare care sunt sancționate penal pentru a asigura recunoașterea acestora, identificarea celor mai potrivite modalități de lucru cu victima, identificarea probelor specifice și motivarea adecvată în funcție de elementele constitutive care trebuie analizate.

*Uniunea Avocaților și Consiliul Național pentru Asistența Juridică Garantată de Stat:*

- Avocații trebuie să devină mai activi și să-și îndeplinească cu o diligență sporită atribuțiile de reprezentare a victimelor discriminării, în general, și a persoanelor cu dizabilități mintale, în special, , în vederea evitării suspiciunii că atitudinea lor formalistă față de proces este dictată de anumite prejudecăți;
- Avocații, în aprecierea stării beneficiarului/clientului, nu trebuie să se bazeze doar pe concluzia comisiei medicale, ci urmează să colecteze, în măsura necesităților, probe suplimentare (de ex. audierea martorilor, expertize repetate, suplimentare) în dosarele privind examinarea spitalizării și efectuării examenului psihiatric fără consimțământ;
- În cazul în care avocații identifică divergențe între concluzia comisiei medicale, pe de o parte și materialele dosarului, întâlnirile cu beneficiarii și alte probe colectate, pe de altă parte, aceștia ar trebui să poată solicita efectuarea cu celeritate a unei expertize psihiatrice repetate sau suplimentare pentru stabilirea stării sănătății pacientului;
- Elaborarea, în cooperare cu CPPEDAE, a unui ghid cu privire la apărarea / reprezentarea intereselor persoanelor cu dizabilități mintale;
- Dat fiind rolul avocaților în reprezentarea victimelor discriminării în fața instanțelor de judecată și a CPPEDAE, se impune includerea studiului tematicii egalității și nediscriminării în cadrul cursurilor de formare profesională a avocaților-stagiari și a cursurilor de formare continuă a avocaților.

### 3. Propuneri de recomandări de politici publice și recomandări specifice autorităților publice:

#### *General:*

- Încorporarea principiului egalității și nediscriminării ca prioritate transversală în diferitele strategii naționale elaborate de autorități în domeniul tineretului, protecției femeilor, minorităților naționale, drepturilor persoanelor cu dizabilități, altor grupuri vulnerabile, precum și în domeniile integrării sociale, educației, sănătății și ocupării forței de muncă. O astfel de prioritizare impune colectarea permanentă de date segregate, stabilirea de responsabilități clare și indicarea de resurse adecvate pentru instituțiile relevante, în special CPPEDAE;
- Construirea unor mecanisme de colectare a datelor relevante pentru egalitate. Datele segregate (anonimizate) sunt esențiale pentru a putea realiza orice politici publice, precum și pentru evaluarea progresului în cazurile de măsuri afirmative. CPPEDAE, în colaborare cu toate ministerele și cu Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal, ar trebui să elaboreze o instrucțiune comună sau instrucțiuni pentru fiecare domeniu, cu privire la modalitatea de colectare a datelor segregate care sunt importante pentru determinarea și analiza fenomenului discriminării în Republica Moldova;
- Evaluarea periodică substanțială a impactului real în urma implementării documentelor de politici de egalitate de către instituțiile responsabile de monitorizare și raportare;
- Pentru a asigura îndeplinirea mandatului CPPEDAE este esențială bugetarea corespunzătoare a instituției și susținerea acesteia de instituțiile statului prin aplicarea priorității a recomandărilor acesteia;
- În cazul examinării unor cauze în care se invocă cerința profesională determinată, autoritățile naționale urmează să stabilească în primul rând dacă cerința profesională este una autentică și dacă aceasta este necesară pentru natura funcției în cauză, după care urmează a fi stabilit dacă cerința profesională îndeplinește un scop legitim și dacă acesta este proporțional cu interesul persoanei al cărei drept este pus în discuție;
- În cazul examinării unei cauze care se referă la anumite cerințe profesionale impuse de instituții religioase pentru anumite poziții, autoritățile naționale urmează să ia în calcul, în special, rolul poziției respective în realizarea activităților de cult, dacă aceasta presupune loialitate față de instituția respectivă, perioada angajării în această poziție, cum afectează încălcarea cerinței profesionale activitatea și idealurile instituției în cauză, precum și alte elemente invocate de reclamat care oferă informații referitoare la impactul limitării la nivel personal;
- Evaluarea măsurilor întreprinse și accesibilizarea continuă a clădirilor și a transportului urban și interurban.

#### *Guvernul:*

- Acordarea unui spațiu adecvat de lucru sau mijloace financiare pentru asigurarea unui sediu adecvat destinat CPPEDAE, ceea ce ar asigura buna funcționare și accesibilitatea sa pentru petiționari.



*Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei (MMPSF):*

- Analiza convențiilor colective de muncă pentru prevenirea introducerii unor clauze care ar putea fi discriminatorii și includerea unor prevederi standard de interzicere a discriminării și încurajare a egalității;
- Colaborarea cu CPPEDAE la modificarea cadrului legal care ridică probleme de discriminare, începând cu domeniile identificate deja de CPPEDAE și organizații neguvernamentale;
- MMPSF ar trebui să ia în calcul crearea unor pachete diferite pentru avocați de acces la servicii de asigurare și asistență socială, în funcție de mărimea contribuției de asigurări sociale achitate.

*Ministerul Educației:*

- Adoptarea de norme secundare și a unor mecanisme coerente care să asigure exercitarea efectivă a dreptului persoanelor cu nevoi educaționale speciale la educație de calitate, inclusiv învățământul superior;
- Ajustarea limbajului Metodologiei de organizare și desfășurare a examenelor de bacalaureat prin înlocuirea sintagmei „candidați imobilizați” cu sintagma „candidați care nu se pot deplasa de sine stătător” (pentru a evita medicalizarea dizabilității în sfera educației și corelarea la terminologia utilizată în Legea nr. 60 privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități);
- Cadrele didactice urmează să conștientizeze importanța respectării dreptului la religie și conștiință al tuturor persoanelor și să creeze un mediu tolerant, astfel încât persoanele de toate confesiunile să-și poată practica religia fără impedimente;
- Cursul opțional ”Religia” urmează a fi înlocuit cu un curs neconfesional dedicat istoriei religiilor, predat de persoane competente, cu reputație de respectare a drepturilor omului. În caz contrar, în vederea implementării efective a art. 35 alin. (8) din Constituție, orice curs confesional de religie ar trebui să fie exclus din învățământul public neconfesional;
- Ministerul Educației ar trebui să monitorizeze modul de predare a disciplinei educația moral-spirituală pentru a asigura că modul de predare și conținutul corespunde planului-cadru adoptat de Minister;
- Introducerea subiectului „Egalitate și nediscriminare” pentru instruirea continuă a cadrelor didactice, precum și în facultățile de pedagogie;
- Stimularea participării copiilor de etnie romă în învățământul superior, spre exemplu prin acordarea de burse pe toată durata studiilor.

*Ministerul Sănătății:*

- Alocarea resurselor financiare pentru toate instituțiile psihiatrice pentru asigurarea pacienților cu transport de escortă în instanțele de judecată atunci când starea lor de sănătate le permite transportarea și crearea condițiilor pentru întâlnirile între pacienți (chiar și cei preținși agresivi sau periculoși) și reprezentanții lor.

*ANOFM și Inspectoratul de Stat al Muncii:*

- Colectarea datelor segregate cu privire la încadrarea în câmpul muncii pe grupuri defavorizate, inclusiv în cazul cursurilor de formare profesională – romi (inclusiv femeile rome), tineri, persoane cu dizabilități;
- ANOFM ar trebui să aloce suficiente resurse pentru monitorizarea anunțurilor plasate, inclusiv de companii private și pentru eliminarea cerințelor discriminatorii, inclusiv prin explicarea angajatorilor de ce unele cerințe stabilite de ei sunt discriminatorii.

*Procuratura Generală:*

- Publicarea măsurilor luate ca urmare a cazurilor sesizate de CPPEDAE și publicarea informației referitoare la soluționarea acestora având în vedere pericolul social sporit al faptelor de discriminare care ar putea fi încadrate ca infracțiuni penale.

*Avocatul Poporului și Oficiu Avocatului Poporului:*

- Colaborarea cu CPPEDAE la analiza legislației și sesizarea Curții Constituționale în cazul depistării unor prevederi legale care încalcă principiul egalității și nediscriminării;
- În cazul plângerilor individuale ce țin de discriminare, Oficiul Avocatului Poporului ar trebui să le recomande victimelor adresarea la CPPEDAE, cu excepția cazurilor în care reprezentanții Oficiului Avocatului Poporului decid reprezentarea potențialei victime a discriminării în instanțele de judecată;
- Colaborarea cu CPPEDAE la elaborarea materialelor educaționale și promoționale în domeniul nediscriminării și diseminarea acestora.

*CPPEDAE:*

- E necesar ca CPPEDAE să facă o distincție între probleme abordate prin cauze individuale și discriminările structurale, să evite examinarea problemelor structurale în cadrul procedurii contencioase pornite prin autosesizare, acestea urmând a fi abordate prin analize și propuneri de modificare a legislației;
- Inițiativa CPPEDAE de a analiza *ex officio* conținutul anunțurilor de angajare de pe diferitele pagini web este laudabilă și, pentru o mai mare eficiență, se impune stabilirea unui mecanism pentru realizarea periodică de către CPPEDAE a unor acțiuni de monitorizare a anunțurilor de angajare din presa centrală și locală și de pe principalele pagini web specializate;
- CPPEDAE poate să își exercite rolul în prevenirea discriminării la angajare în mod pro-activ prin elaborarea unei instrucțiuni/note explicative în care să arate proprietarilor sau administratorilor de pagini web sau ziarelor care afișează anunțuri de angajare care sunt obligațiile lor legale;
- Pentru prevenirea discriminării în câmpul muncii, CPPEDAE ar putea colabora cu ANOFM atât la monitorizarea anunțurilor de angajare, cât și la elaborarea instrucțiunilor pentru angajatori și pentru proprietarii sau administratorii paginilor web. De asemenea, ar fi utilă elaborarea unui ghid pentru angajatori privind regulamentele de ordine interioară în cadrul unităților, care să asigure egalitatea de șanse la promovare, acces la instruire continuă etc. (decizia nr. 074/14 din 12 iunie 2014);

- Pentru a asigura eficacitatea remediilor oferite, este necesar ca CPPEDAE să stabilească un mecanism de monitorizare a respectării recomandărilor sale, cu plasarea informației pe pagina sa web;
- Capacitarea CPPEDAE, dar și a autorităților de control al relațiilor de muncă pentru identificarea diferitelor tipuri de discriminare, în special discriminarea indirectă și hărțuirea și pentru intervenția proactivă în soluționarea și medierea conflictelor. Stabilirea de protocoale între aceste instituții pentru a permite transferarea cu celeritate a cazurilor identificate în funcție de mandatul legal;
- CPPEDAE ar trebui să acorde o mai mare atenție la motivarea deciziilor, în general, și, în special, în cazul discriminării pe criteriul de gen la stabilirea graficului de întreveneri între copii și părinți și la stabilirea domiciliului copilului minor (dec. 028/13 din 21 ianuarie 2014, 034/13 din 13 februarie 2014, nr. 213/15 din 28 aprilie 2015 și 054/14 din 1 mai 2014);
- CPPEDAE ar trebui să-și unifice practica la constatarea discriminării în cazurile lipsei de acces la indemnizațiile de maternitate a femeilor soții ale angajaților care nu contribuie la fondul social (dec. 071/2014 din 26 mai 2014 și 203/14 din 13 februarie 2015);
- CPPEDAE ar trebui să interpreteze în mod restrâns criteriul ”opinie”, astfel ca să nu fie constatate ca situații discriminatorii simple ilegalități sau conflicte interpersonale care nu au de a face cu Legea nr. 121;
- Colaborarea strânsă a CPPEDAE cu organele penale în vederea sancționării penale a acelor fapte constatate ca fiind instigare la discriminare și care prin gradul de agresivitate sau vulnerabilitatea grupului vizat au un pericol social ridicat, cum ar fi încheierea unor protocoale de colaborare în acest sens cu proceduri și acțiuni comune (mese rotunde, training-uri etc.);
- CPPEDAE ar trebui să analizeze în fiecare cauză întrunirea elementelor constitutive ale fiecărei fapte de discriminare și să încadreze corespunzător în forma de discriminare prevăzută de lege cu explicarea opțiunilor sale astfel încât deciziile să informeze în mod clar părțile și să educe comunitatea juridică;
- Atunci când stabilesc ”prezumpția de discriminare” care duce la răsturnarea sarcinii probațiunii pe umerii părții reclamate, CPPEDAE ar trebui să fie atent dacă petiționarii sau reclamanții au indicat existența unui criteriu real, prevăzut de lege sau justificat în mod rezonabil (dec. 001/2013 din 17 octombrie 2013 și dec. 012/2013 din 30 decembrie 2013);
- În cazul examinării unei cauze în care se regăsesc mai multe situații care, deși sunt asemănătoare din punctul de vedere al formei de discriminare, se referă la circumstanțe diferite, CPPEDAE trebuie să examineze justificarea fiecărui reclamat în parte pentru a asigura o mai bună înțelegere a motivelor pentru care o situație sau alta ar putea fi discriminatorie sau nu (spre exemplu, acest lucru nu a fost realizat în decizia nr. 041/13 din 24 februarie 2014);
- E recomandat ca CPPEDAE să se abțină de la autosesizări colective pentru a evita situații în care nu este clar care fapte discriminatorii sunt imputate fiecărui reclamat. Dacă totuși se fac autosesizări colective, CPPEDAE urmează să analizeze și să constate discriminarea sau nediscriminarea în privința fiecărui reclamat în parte și

- în legătură cu fiecare faptă în parte, cu stabilirea coerentă a responsabilităților (spre exemplu, acest lucru nu a fost realizat în decizia nr. 051/14 din 29 aprilie 2014).
- Însuși membrii CPPEDAE depistează prevederile legislative discriminatorii, ar fi mai util să formuleze o opinie argumentată și fie să solicite organului competent inițierea modificării legislației, fie să facă o adresare Ombudsmanului pentru a sesiza Curtea Constituțională, decât să examineze legislația prin mecanismul de examinare a plângerilor individuale;
  - Este recomandată dezvoltarea unor parteneriate instituționale între CPPEDAE și Inspekția de Stat în Construcții și autoritățile publice locale pentru a asigura verificarea continuă a accesibilității spațiului public și sancționarea celor care eșuează în îndeplinirea acestei obligații;
  - Sporirea vizibilității opiniei Consiliului cu privire la proiectele de acte normative, spre exemplu prin publicarea avizelor complete și organizarea dezbaterilor publice cu privire la unele avize;
  - În cauzele pornite prin autosesizare, membrul care s-a autosesizat urmează să se abțină de la participarea la adoptarea deciziei;
  - Solicitarea asistenței externe pentru consolidarea managementului motivațional al resurselor umane și consolidarea funcționării interne a Consiliului;
  - Considerarea solicitării asistenței UE pentru implementarea unui program de twinning între CPPEDAE și o instituție similară dintr-un Stat Membru al UE;
  - Îmbunătățirea modalității de prezentare a informației despre activitatea CPPEDAE pe pagina web a acestuia prin crearea secțiunilor ce țin de analiza compatibilității legislației/advocacy și politici publice; examinarea cauzelor; monitorizarea implementării recomandărilor/deciziilor CPPEDAE; practica judiciară;
  - Îmbunătățirea modalității de explicare a sarcinii probațiunii pe pagina web și motivarea acesteia în decizii în mod corect.

*Pentru partenerii de dezvoltare ai Republicii Moldova și organizațiile neguvernamentale locale:*

- Identificarea posibilităților de susținere a CPPEDAE prin activități de consolidare a capacității CPPEDAE, inclusiv în ceea ce privește managementul intern al cauzelor, efectuarea de studii tematice, managementul resurselor umane, vizibilitatea activității și a rolului CPPEDAE;
- Identificarea posibilităților de implementare în parteneriat cu CPPEDAE a unor activități importante ce țin de mandatul CPPEDAE, pentru care nu sunt deocamdată alocate resurse bugetare, cum ar fi efectuarea studiilor sociologice și dezvoltarea unui mecanism de colectare a datelor segregate de către instituțiile publice și private;
- Identificarea posibilităților de continuare a activităților de monitorizare a activității CPPEDAE din partea societății civile, ale cărei rezultate ar putea ajuta la îmbunătățirea activității CPPEDAE;
- Analiza practicii judiciare în cauzele de discriminare, inclusiv în cauzele cu privire la deciziile CPPEDAE contestate în procedura contenciosului administrativ, după acumularea mai multor hotărâri.

Centrul de Resurse Juridice din Moldova este o organizație non-profit neguvernamentală cu sediul în Chișinău, Republica Moldova. CRJM tinde să asigure o justiție calitativă, promptă și transparentă și respectarea efectivă a drepturilor civile și politice. În realizarea acestor obiective, CRJM combină cercetarea de politici și activitatea de advocacy realizate într-un mod independent și neutru.

**Centrul de Resurse Juridice din Moldova**

Str. A. Șciusev 33,  
MD-2001 Chișinău,  
Republica Moldova  
Tel: +373 22 843601  
Fax: +373 22 843602  
Email: [contact@crjm.org](mailto:contact@crjm.org)  
[www.crjm.org](http://www.crjm.org)

**Facebook** - <https://www.facebook.com/pages/Centrul-de-Resurse-Juridice/192147737476453>

**Twitter** - <https://twitter.com/CRJMdova>