

RAPORT

OCTOMBRIE

2020

Analiza practicii judiciare și a Consiliului Egalității privind egalitatea și nediscriminarea în Republica Moldova

Romanița-Elena IORDACHE



RAPORT

ANALIZA PRACTICII JUDICIARE ȘI A CONSILIULUI EGALITĂȚII PRIVIND EGALITATEA ȘI NEDISCRIMINAREA ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Autoare:

Romanița-Elena IORDACHE



Această publicație este posibilă datorită ajutorului generos al poporului american, oferit prin intermediul Agenției SUA pentru Dezvoltare Internațională (USAID). Opiniile exprimate aparțin CRJM și nu reflectă în mod necesar poziția USAID sau a Guvernului SUA.

Chișinău, 2020

Cuprins

Sumar executiv	7
Acronime utilizate	11
Recomandări	13
Metodologie	17
1. Mecanisme instituționale de combatere a discriminării	23
a. Consiliul egalității	23
a.1. Structura instituțională	24
a.2. Atribuțiile consiliului egalității	28
a.3. Procedura în fața consiliului egalității	30
b. Instanțele (procedură, probe)	31
b.1. Cazurile civile	31
b.2. Contestarea în instanța de contencios administrativ a hotărârilor consiliului egalității	36
b.3. Nevoia de formare profesională continuă a magistraților pe tematica nediscriminării	42
c. Relația dintre consiliu și organele de urmărire penală	43
2. Formele discriminării	45
a. Discriminarea directă	46
b. Discriminarea indirectă	46
c. Hărțuirea	46
d. Instigare la discriminare	48
e. Eșecul de a asigura acomodarea rezonabilă și accesibilizarea ca provocare	50
f. Victimizare	52
g. Forme grave ale discriminării	53
3. Criteriile protejate împotriva discriminării	55
a. Genul/sexul	55
b. Orientarea sexuală și identitatea de gen	58
c. Limba	59
d. Religia	60
e. Opinia	62
4. Excepții legale de la interzicerea discriminării	65
Echilibrul dintre interzicerea discriminării și libertatea de exprimare	65
5. Remedii	71
a. Remedii acordate de consiliul egalității	71
b. Remedii acordate de instanțele de judecată	74

Sumar executiv

Legea nr. 121 pentru asigurarea egalității de șanse a fost adoptată de Republica Moldova într-un context regional și național în care procesul de europenizare a constituit principalul element de mobilizare a elitelor pentru asumarea normelor anti-discriminare. Adoptarea legislației reprezintă însă doar primul pas din procesul de construire a unui mecanism eficient de combatere a discriminării și de promovare a egalității. Pentru ca articolele de lege să reușească să facă trecerea de la prevederi teoretice, la practică asumată este necesară capacitatea instituțiilor care au ca mandat aplicarea legii. Prezentul raport a analizat la opt ani de la adoptarea Legii nr. 121 felul în care Consiliul Egalității și instanțele înțeleg să aplice legea, relația dintre diferite instituții și oportunitățile și riscurile care au apărut pe parcurs sau se întrevăd.

În ceea ce privește Consiliul Egalității este de menționat o creștere impresionantă a instituției, creștere ce se datorează în cea mai mare parte personalului Consiliului care reușește să facă față cu pasiune lipsei de resurse și răspunde provocărilor cu transparență și deschidere, prin cultivarea dialogului cu societatea, inclusiv prin elaborarea de recomandări cu caracter individual și general, adoptarea de jurisprudență curajoasă pe teme sensibile, asumarea rolului de lider în încercarea de a trage semnalele de alarmă necesare atunci când discursul public a fost deturnat spre ură și spre atacuri la adresa demnității fie în perioadă electorală, fie în perioadă de criză. Consiliul s-a remarcat și prin încercarea de mediere și formularea de recomandări generale menite să indice soluții sistemice în cazul unor forme de discriminare structurală.

Analiza a scos însă în evidență și riscurile pe care le generează mandatul limitat al Consiliului în ceea ce privește acordarea de remedii eficiente, de vreme ce Consiliul poate constata, dar nu poate sancționa faptele de discriminare, având obligația de a remite procesele verbale și materialele cauzelor instanțelor de fond competente pentru o nouă examinare în baza prevederilor Codului Contravențional în vederea stabilirii unei sancțiuni. Acest detur ia timp, energie și se lovește uneori în instanțe de o înțelegere deficitară a legislației anti-discriminare ca lege specială. A fost constatat și riscul pierderii independenței și eficienței instituției datorită alocării de resurse insuficiente sau riscul politizării în sensul instrumentalizării Consiliului în luptele politice. Deficiențele în ceea ce privește respectarea garanțiilor procedurale în elaborarea hotărârilor Consiliului au fost speculate, determinând anularea acestora de către instanțe de mult prea multe ori din păcate. O constatare neașteptată a fost în ceea ce privește raportarea unor judecători la Consiliul Egalității, statutul juridic neclar al acestuia pentru unii judecători – ca organ administrativ-jurisdicțional, promoțional determinând uneori o poziție incorectă și

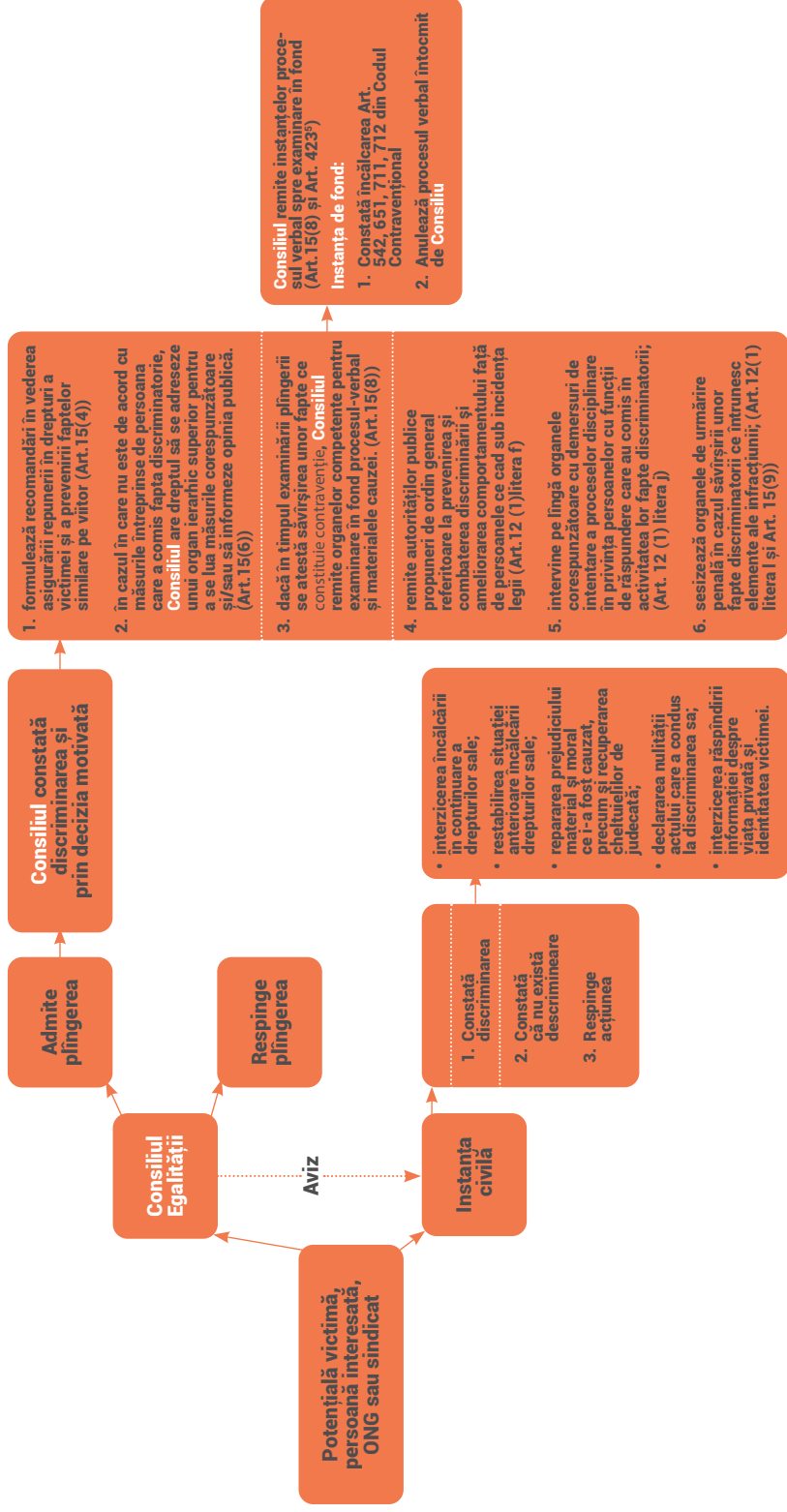
ne-colaborativă, fără înțelegerea importanței pe care o are colaborarea eficientă și loială dintre instituțiile cu rol în protecția statului de drept.

Unul dintre elementele esențiale care poate da sens aplicării Legii nr. 121 în sensul realizării scopului normei, ține de atribuțiile conferite instanțelor și implicarea acestora în mod eficient în aplicarea legii atât în litera, cât și în spiritul ei. Deși încă în fază incipientă, jurisprudența analizată indică profesionalizarea treptată în ceea ce privește aplicarea legislației anti-discriminare de către instanțe, cu unele stridențe generate de înțelegerea deficitară de către unii judecători a caracterului de normă specială al legislației anti-discriminare și cu dificultăți semnificative și neracordare la practica internațională, în special cea a CtEDO, atunci când instanțelor li se solicită să restabilească echilibrul în cazurile în care apar tensiuni între exercitarea libertății de exprimare și principiul interzicerii discriminării și asigurării egalității. Interpretarea rigidă a legii și neînțelegerea caracterului de lege specială pe care Legea nr. 121 o are se conturează și în multe din cazurile de anulare a hotărârilor Consiliului, în special prin invocarea unor motive de procedură, cu o superficială analiză a fondului cauzelor și fără analiza impactului pe care hotărârile instanțelor îl poate avea asupra victimelor discriminării. În același context, trebuie menționată și o îngrijorare care vine din înțelegerea greșită de către unii judecători a rolului Consiliului Egalității și a relației dintre Consiliu și instanțe și lansarea de acuze de „imixtiune în actul de justiție” sau în independența justiției atunci când Consiliul își îndeplinește mandatul legal în examinarea unor plângeri formulate împotriva instanțelor sau a unor judecători. În acest context trebuie menționat și eșecul Institutului Național al Justiției de a asigura cursuri și ateliere practice, evaluate periodic, care să asigure racordarea magistraților moldoveni la jurisprudența relevantă internațională în ceea ce privește discriminarea, instigare la discriminare, hărțuirea, acomodarea rezonabilă sau accesibilizarea.

Cele mai recente hotărâri judecătorești sînt încurajatoare prin faptul că reliefează înțelegerea nevoii de racordare a remediilor cu faptele de discriminare și indică o mai mare flexibilitate în stabilirea sancțiunilor. Pe termen lung, această abordare va permite conturarea unui mecanism eficient de remedii pentru cazurile de discriminare.

În ceea ce privește domeniile în care se manifestă faptele de discriminare, se observă o cazuistică mai bogată atât în fața Consiliului Egalității, cât și în instanțe în domeniul muncă, cu un număr redus de cazuri în domeniul accesului la educație sau al accesului la servicii de sănătate. Chiar dacă nu sînt plângeri depuse, Consiliul Egalității își poate asuma un rol pro-activ de a analiza strategic anumite domenii și de a se autosesiza tocmai pentru a educa și a încuraja victimele, ca la rîndul lor acestea să își asume litigarea. Din păcate, am constatat o reținere a Consiliului în a se autosesiza, în ciuda mandatului expres prevăzut în Art. 13 din Legea nr. 121.

Trasee posibile în cazurile de discriminare



Consiliul Egalității sau instanța civilă?

Opinia experților intervievați în legătură cu avantajele și dezavantajele în a depune plângerea în cazurile de discriminare la Consiliu sau în instanță

	Avantaje	Dezavantaje
Consiliu	+ rapiditate în procedură, + un nivel de expertiză deja consolidat la nivel instituțional, mai ales în ceea ce privește criteriile protejate standard, + nu necesită reprezentarea de avocat și nu implică costuri pentru reclamant, + posibilitatea medierii conflictelor și a identificării unor soluții amiabile, + dialogul inter-instituțional pe care Consiliul îl încurajează prin recomandările sale generale.	- absența unor remedii disuasive, proporționale și adecvate, - blocaje instituționale în procesare atunci când apar întârzieri în nominalizarea membrilor Consiliului.
Instanța civilă	+ remedii eficiente care pot fi personalizate în funcție de interesul victimei, + scutirea de taxa de stat, + o aplicare mai nuanțată a legii, în special în cazurile sensibile de echilibru între interzicerea discriminării și alte drepturi.	- durata mare și imprevizibilă a procesului, - nevoia de a fi reprezentat de un avocat, - riscul apariției obligației de a achita cheltuielile de judecată în cazul în care plângerea nu e de succes, - riscul ca unii dintre judecători să nu fi înțeles legislația, mai ales procedurile specifice, în special în ceea ce privește partajarea sarcinii probei.

Acronime utilizate

CCRM	Curtea Constituțională a Republicii Moldova
CEDAW	Comitetul ONU pentru Eliminarea Tuturor Formelor de Discriminare împotriva Femeilor
CEDO	Convenția europeană a drepturilor omului
CERD	Comitetul ONU pentru Eliminarea Tuturor Formelor de Discriminare Rasială
ECRI	Comisia Europeană împotriva Rasismului și a Intoleranței
CJUE	Curtea de Justiție a Uniunii Europene
Consiliul Egalității	Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității (CPPEDAE, Consiliul Egalității)
CSJ	Curtea Supremă de Justiție
CSM	Consiliul Superior al Magistraturii
CtEDO	Curtea Europeană a Drepturilor Omului
INJ	Institutul Național al Justiției

Recomandări

Modificarea legislației naționale:

- Introducerea în Legea nr. 121 și în Codul contravențional a sancționării anunțării intenției de a discrimina, a ordinului dat unei alte persoane de a discrimina și a ajutării altei persoane pentru a discrimina, precum și a discursului urii și a discriminării intersecționale, precum și corelarea prevederilor Codului contravențional cu cele ale Legii nr. 121 pentru a asigura sancționarea tuturor formelor de discriminare.
- Completarea listei de criterii protejate din Legea nr. 121 pentru a reflecta standardele internaționale cu: originea socială/statutul social, caracteristicile genetice, averea, orientarea sexuală, identitatea de gen precum și nașterea, statutul marital, starea de sănătate și statutul sero-pozitiv.
- Completarea mandatului Consiliului Egalității cu atribuții exprese în ceea ce privește identificarea și sancționarea discursului urii, așa cum este prevăzut în Recomandarea Comisia Europeană împotriva Rasismului și a Intoleranței (ECRI) de politică generală nr. 15 referitoare la combaterea discursului de ură din 2015 și modificarea Legii nr. 121 și a Codului contravențional în sensul definirii și al stabilirii condițiilor de sancționare a discursului urii și a competențelor instituționale în acest sens.
- Modificarea Legii nr. 121 și a Codului contravențional pentru a clarifica existența obligației asigurării acomodării rezonabile și în alte domenii, nu numai în relațiile de muncă și introducerea definiției eșecului de a asigura accesibilizarea spațiilor și serviciilor publice, inclusiv în Legea nr. 121. Stabilirea expresă în Codul Contravențional a competenței Consiliului Egalității de a constata și de a sancționa acest tip de discriminare.
- Clarificarea prevederilor referitoare la definirea formelor grave de discriminare menționate în Art. 4 din Legea nr. 121 corelate cu Art. 176 din Codul penal, cu capitolul IV al Legii nr. 121 și specificarea în Codul Contravențional a sancțiunilor pentru acele forme grave de discriminare care nu întrunesc elementele necesare pentru a atrage răspunderea penală.
- Modificarea Legii nr. 121 și a Legii nr. 298, respectiv a Codului contravențional, pentru completarea atribuțiilor Consiliului Egalității cu cea de constatare și sancționare a tuturor faptelor de discriminare prin modificarea Art. 12 din Legea nr.

121 și introducerea unei noi secțiuni VI în capitolul IV al Legii nr. 298 referitoare la stabilirea sancțiunilor și precizarea caracterului executoriu al deciziilor Consiliului.

- Completarea atribuțiilor Consiliului Egalității cu posibilitatea organizării de testări situaționale, a inițierii în nume propriu a unor cazuri strategice în instanță sau a participării ca *amicus curiae* alături de victimele discriminării prin modificarea Art. 12 din Legea nr. 121 și introducerea unei noi secțiuni în capitolul IV al Legii nr. 298, precum și cu posibilitatea sesizării Curții Constituționale în situația identificării unor cazuri de discriminare *de jure*.
- Modificarea Art. 11(4) din Legea nr. 121 pentru a include implicarea organizațiilor neguvernamentale în activitatea comisiei speciale de desemnare a membrilor Consiliului Egalității, inclusiv posibilitatea de a participa la audieri, de a adresa întrebări candidaților și posibilitatea depunerii de memorii de susținere sau de contestare a unor candidaturi, cu includerea în avizele elaborate de comisie a analizei argumentelor din cadrul apelurilor și memoriilor depuse de asociațiile și fundațiile care au experiență directă de lucru cu victimele discriminării și activități de monitorizare și analiză în domeniul drepturilor omului.
- Modificarea Legii nr. 121, în special a Art. 11 (14) și a Punctului 7 din Legea nr. 298 pentru a statua că regulamentul instituției, procedurile interne, stabilirea aparatului administrativ, a numărului de persoane angajate și a bugetului vor fi adoptate de Consiliul Egalității, Parlamentul avînd rolul de validare și control al îndeplinirii mandatului și execuției bugetare.
- Modificarea Art. 15 din Legea nr. 121 respectiv a Punctului 51 din Legea nr. 298 cu menținerea termenului legal de examinare a plîngerilor de 30 de zile de la data depunerii plîngerii, cu posibilitatea prelungirii termenului pînă la 90 de zile, cu specificarea circumstanțelor excepționale în care din motive obiective acest termen poate fi suspendat sau prelungit și suspendarea automată a acestui termen în perioada în care Consiliul Egalității nu își poate îndeplini atribuțiile datorită expirării mandatului membrilor, precum și pe durata anchetei penale în cazul transmiterii materialelor cauzei către organele de urmărire penală în baza Art. 15(9) și al remiterii ulterior a acestora către Consiliu, atunci cînd organele de urmărire penală constată că nu sînt întrunite elementele constitutive ale infracțiunii.

În ceea ce privește Consiliul Egalității

- Salarizarea membrilor permanenți ai Consiliului Egalității ca funcție echivalentă celei de Avocat al Poporului sau de secretar de stat în Ministerul Justiției.
- Capacitarea aparatului administrativ al Consiliului Egalității prin asigurarea unui statut și a unei remunerații similare celor ale funcționarilor publici care lucrează pentru Parlament.

- Modificarea Legii nr. 121 pentru a introduce obligația Președintelui Consiliului Egalității de a notifica Parlamentul în legătură cu încheierea mandatului membrilor Consiliului cu șase luni înainte de expirarea mandatelor acestora sau includerea unei prevederi de prelungire automată a mandatelor membrilor Consiliului până la depunerea jurământului și preluarea mandatului de membrii nou-desemnați.
- Capacitarea membrilor și a aparatului Consiliului Egalității prin organizarea de schimburi de experiență și de ateliere de lucru practice pentru a asigura perfecționarea profesională.
- Adoptarea de reguli privind testarea situațională, inclusiv privind posibilitatea persoanei care a participat la testare în mod voluntar de a putea să depună o plîngere și să solicite remedii.
- Adoptarea unei proceduri interne în ceea ce privește aplicarea Art. 15 alin. (8), a condițiilor în care materialele cauzei sînt transferate organelor de urmărire penală și realizarea unui protocol între Consiliul Egalității și Procuratura Generală în ceea ce privește transferul plîngerilor primite de Consiliu, posibilitatea formulării de avize consultative și posibilitatea reluării examinării cauzei în situația în care organele de urmărire penală constată că nu sînt întrunite elementele constitutive ale infracțiunii și remit către Consiliu materialele cauzei cu repunerea acestora în termenul legal de analiză.
- Elaborarea de către Consiliul Egalității a unui ghid de suport pentru organele competente în ceea ce privește avizarea, publicarea și sancționarea publicității sexiste sau discriminatorii, standarde care să ghideze activitatea autorităților publice locale și autorităților competente în acest sens.
- Adoptarea unui protocol de colaborare cu Centrul de Instruire a Avocaților din cadrul Uniunii Avocaților pentru a asigura formarea profesională continuă în parteneriat ca activitate obligatorie pentru stagieri și voluntară pentru avocați licențiați.
- Stabilirea la nivelul instituției Avocatului Poporului a unui departament cu atribuții de asigurare a asistenței juridice pentru victimele discriminării și capacitarea personalului instituției pentru a putea susține victimele în demersurile lor atît în fața Consiliului Egalității, cît și în fața instanțelor sau a altor autorități.

În ceea ce privește Ministerul Justiției, CSM, INJ și instanțele

- Curtea Supremă de Justiție (CSJ) poate contribui activ la promovarea unui mecanism eficient de combatere a discriminării prin elaborarea unor recomandări către instanțe care să explice rolul Consiliului, rolul instanțelor în aplicarea legislației anti-discriminare și elementele specifice ale acesteia.
- Formarea profesională continuă a magistraților, inclusiv prin parteneriate realizate direct de instanțe cu Consiliul Egalității, trebuie asigurată în vederea organizării

unor sesiuni de informare, ateliere practice periodice și în afara cursurilor oferite de Institutul Național al Justiției (INJ) sau prin stabilirea unor sesiuni de stagiere la Consiliu pentru viitorii magistrați.

- Ministerul Justiției ar trebui să prioritizeze împreună cu Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) formarea unui grup de lucru cu Consiliul Egalității și reprezentanți ai instanțelor de judecată pentru a identifica soluțiile adecvate și corecte de punere în aplicare a obligațiilor internaționale pe care Republica Moldova le are în ceea ce privește asigurarea accesului la justiție pentru minoritățile naționale.
- Evaluarea periodică a întregului mod de Drepturile omului oferit în cadrul INJ și dezvoltarea de elemente curriculare distincte și încorporarea cu prioritate a tematicii egalitate și nediscriminare în materia pentru examenele de selecție, precum și în cursurile oferite pentru formarea inițială și pentru formarea continuă, prin diversificarea modulelor oferite în ceea ce privește asigurarea egalității și nediscriminării ca aspecte de substanță și procedurale și a unor teme distincte referitoare la diferitele grupuri vulnerabile abordate în cadrul unor ateliere practice realizate cu ajutorul Consiliului Egalității și al instituțiilor publice sau al organizațiilor neguvernamentale care lucrează în mod direct cu victime ale discriminării.
- Organizarea periodică de ateliere clinice care să aducă împreună magistrați, reprezentanți ai Consiliului Egalității și avocați pentru a discuta aspecte în evoluție referitoare la tematica egalității și nediscriminării.

Adoptarea unor acte normative în raport cu standardele internaționale

- Ratificarea Protocolului Adițional 12 al Convenției europene pentru protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale.
- Ratificarea Convenției Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice (Convenția de la Istanbul).
- Ratificarea Protocolului opțional privind mecanismul plîngerilor colective din cadrul Cartei sociale europene revizuite a Consiliului Europei.
- Ratificarea Cartei europene a limbilor regionale și minoritare a Consiliului Europei.
- Ratificarea Protocolului opțional la Convenția ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități.
- Ratificarea Protocolului opțional al Pactului privind drepturile economice, sociale și culturale al ONU.
- Ratificarea Convenției C-190 privind violența și hărțuirea la locul de muncă a Organizației Internaționale a Muncii (2019).
- Clarificarea și coroborarea diferitelor instrumente de constatare și sancționare a hărțuirii sexuale și armonizarea definiției hărțuirii sexuale din legislație pentru a reflecta definiția propusă de Consiliul Europei în Convenția de la Istanbul.

Metodologie

În condițiile în care există deja o bogată colecție de analize legislative în domeniul combaterii discriminării, realizate de instituții internaționale¹ și organizații neguvernamentale,² prezenta analiză se dorește o analiză a evoluției jurisprudenței Consiliului pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității (Consiliul Egalității, CPPEDAE) și a instanțelor de judecată din Republica Moldova. Intenția noastră este de a surprinde atât aspectele pozitive, cât și cele negative în ceea ce privește aplicarea în practică a legislației anti-discriminare, de a identifica lacunele existente la nivel legislativ, procedural, instituțional, de formare de personal și să formulăm recomandări pentru a depăși aceste lacune.

În ceea ce privește aspectele de fond ale legii, am construit pornind de la studiul comprehensiv *Analiza compatibilității legislației din Republica Moldova cu standardele*

¹ ECRI, *Report on the Republic of Moldova, (fifth monitoring cycle)*, iunie 2018, disponibil la: <https://rm.coe.int/fifth-report-on-the-republic-of-moldova/16808de7d7>. Consiliul Europei, Olivier De Schutter, *Report on the Implementation of the European Social Charter in the Republic of Moldova: Key Challenges*, ianuarie 2018, disponibil la: <https://rm.coe.int/report-the-implementation-of-the-revised-esc-in-the-republic-of-moldov/16807822f6>. Consiliul Europei, Nadejda Hriptievski, *Baseline study for assessing the national non-discrimination mechanisms in Armenia, Azerbaijan, Georgia, Republic of Moldova, Ukraine and Belarus*, octombrie 2019, disponibil la: <https://rm.coe.int/baseline-study-pgg-ii-regional-project-eng/16809e5355>, Consiliul Europei, Constantin Cojocariu, Niall Crowley, *Opinion on Draft Amendments to: Law on Ensuring Equality (Law No. 121); and Law on Activity of the Council for Prevention and Elimination of Discrimination and Ensuring Equality (Law No. 298)*, noiembrie 2019, disponibil la: <https://rm.coe.int/opinion-2019-final/16809a6265>. Consiliul Europei, Ivana Roagna, Nevena Petrusic, *Assessment of the Law on ensuring equality in the Republic of Moldova in compliance with the Council of Europe anti-discrimination standards*, februarie 2016, disponibil la: <https://rm.coe.int/assessment-of-the-law-121-on-ensuring-equality-eng/168072f20a>.

² CRJM-ECPI, Pavel Grecu, Nadejda Hriptievski, Romanița Iordache, Iustina Ionescu, Sorina Macrinici, *Analiza compatibilității legislației din Republica Moldova cu standardele europene în domeniul egalității și nediscriminării*, iulie 2015, disponibil la: <https://crjm.org/wp-content/uploads/2015/07/CRJM-Studiu-Compat-legislatie-MD-EU-2015-07-1.pdf>. Equal Rights Trust și Promo-Lex, *From Words to Deeds. Addressing Discrimination and Inequality in Moldova*, disponibil la: https://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/From%20Words%20to%20Deeds%20Addressing%20Discrimination%20and%20Inequality%20in%20Moldova_0.pdf, The Equal Rights Trust Country Report Series No. 7 (iunie 2016). John Wadham, Dumitru Russu, *Analiza legală a deciziilor Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității și a deciziilor instanțelor de judecată cu privire la cazurile de discriminare din Republica Moldova*, noiembrie 2016, disponibil la: <http://md.one.un.org/content/unct/moldova/ro/home/publications/joint-publications/legal-analysis-of-the-decisions-of-the-equality-council-and-the-/>.

*europene în domeniul egalității și nediscriminării*³ realizat de CRJM în 2015. Felul în care diferitele instituții juridice și prevederi legale au fost aplicate în practică a fost analizat în baza analizei hotărârilor instanțelor în ceea ce privește cazurile civile depuse direct în instanță sau a cazurilor în care deciziile Consiliului Egalității au fost contestate în instanță, precum și în baza deciziilor Consiliului care au fost considerate a avea un potențial strategic fie prin impactul deciziei, fie datorită gradului sporit de dificultate a aspectelor juridice discutate. Firul roșu al analizei este adecvarea procedurilor și efectivitatea remediilor asigurate victimelor discriminării, impactul asupra victimelor, precum și impactul remediilor la nivelul macro al societății prin adoptarea unor remedii care prin caracterul lor educativ și disuasiv au un impact real la nivelul comunității.

În ceea ce privește analiza deciziilor instanțelor de judecată cu privire la cazurile de discriminare, au fost selectate cele trei categorii de hotărâri emise în aplicarea Legii nr. 121 și care au fost analizate atât din perspectiva aspectelor de fond, de substanță a normei, cât și a celor de procedură.

- În primul rînd, am analizat hotărâri emise de instanțe (judecătoria, curți de apel, Curtea Supremă de Justiție) în acele cazuri în care plîngerea privind discriminarea a fost depusă direct în instanță în baza Art. 18 din Legea nr. 121 cu privire la asigurarea egalității.

- O a doua categorie de decizii a constatat în hotărârile instanțelor elaborate în contextul contestării hotărârilor Consiliului Egalității în baza Art. 65 din Legea nr. 298 cu privire la activitatea Consiliului.

- O a treia categorie de cazuri analizate constă din o selecție a deciziilor Consiliului Egalității care sînt importante prin impactul lor sau prin dificultatea aspectelor juridice analizate.

Analiza jurisprudenței a fost coroborată cu interviuarea reprezentanților Consiliului Egalității, inclusiv persoane direct implicate în reprezentarea Consiliului în instanță (5 persoane), a 2 judecători, a 4 avocați care duc cazuri în fața Consiliului sau a instanțelor și 4 juriști, reprezentanți ai unor organizații neguvernamentale care asigură sprijin victimelor discriminării. Un număr de alți 4 judecători și 3 avocați au declinat invitația la interviu. Interviurile au avut loc online în perioada martie-aprilie 2020. Interviurile au fost semi-structurate și au avut ca scop evaluarea experienței persoanelor intervievate ca utilizatori direcți ai Legii nr. 121.

Despre autoare:

Romanița IORDACHE este cercetătoare de drepturile omului specializată în tematica egalității și nediscriminării. În prezent Romanița este experta pentru România în cadrul rețelei Comisiei Europene [Equality Law Network](#) și coordonează echipa de experți

³ CRJM-ECPI, Pavel Grecu, Nadejda Hriptievski, Romanița Iordache, Iustina Ionescu, Sorina Macrinici, *Analiza compatibilității legislației din Republica Moldova cu standardele europene în domeniul egalității și nediscriminării*, iulie 2015.

independenți pentru România [FRANET](#) a Agenției pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene.

În ultimii zece ani a urmărit cu interes evoluția legislației și a mecanismelor de protecție împotriva discriminării din Republica Moldova, realizând periodic studii și ținând cursuri de formare pentru avocați, judecători, activiști de drepturile omului, reprezentanți ai instituțiilor naționale cu rol în protecția drepturilor omului, profesori și asistenți sociali.

Activitatea ei *pro bono* include litigare strategică pentru garantarea și aplicarea drepturilor și libertăților fundamentale. Cazurile construite ca echipă în fața instanțelor naționale și europene au dus în 2018 la acordarea premiului [Financial Times the Innovative Lawyers Award for Innovation in the Rule of Law and Access to Justice](#). Romanița este co-președinta asociației [ACCEPT – Romania](#) și președinta consiliului de conducere al fundației [Agenția de Dezvoltare Comunitară Împreună](#).

Autoarea este profund recunoscătoare tuturor celor care au acceptat ca în o perioadă de instabilitate și îngrijorare determinată de pandemia COVID-19 să-și ia din timp pentru a își explica munca și eforturile pentru asigurarea egalității în Republica Moldova. De asemenea, aș dori să mulțumesc Nadejdei HRIPTIEVSCHI și Sorinei MACRINICI de la CRJM, domnului avocat Dumitru SLIUSARENCO și reprezentanților Consiliului Egalității pentru disponibilitatea de a da feedback în privința unei prime variante a raportului. Eventualele greșeli sau neînțelegeri ale specificului legislației moldovenești îmi aparțin.

Hotărâri analizate:

1	Consiliul Egalității	Decizie din 21 ianuarie 2020, cauza nr. 208/19	2020
2		Decizie din 3 iulie 2020, cauza 56/20	2020
3		Decizie din 06 noiembrie 2019, cauza nr. 177/19	2019
4		Decizie din 11 februarie 2019, cauza nr. 221/18	2019
5		Decizie din 19 martie 2019, cauza nr. 23/19	2019
6		Decizie din 29 noiembrie 2019, cauza nr. 172/19	2019
7		Decizie din 06 noiembrie 2019, cauza nr. 177/19	2019
8		Decizie din 16 decembrie 2019, cauza nr. 184/19	2019
9		Decizie din 4 martie 2019, cauza nr. 234/18	2019
10		Decizie din 18 octombrie 2019, cauza nr. 147/19	2019

11		Decizie din 18 octombrie 2019, cauza nr. 154/19	2019
12		Decizie din 24 octombrie 2018, cauza nr. 91/18	2018
13		Decizie din 06 martie 2018, cauza 04/18	2018
14		Decizie din 16 martie 2018, cauza 04/18	2018
15		Decizie din 19 octombrie 2018, cauza nr. 111/18	2018
16		Decizie din 27 decembrie 2018, pe cauza nr. 136/18	2018
17		Decizie din 22 noiembrie 2018, cauza nr. 87/18	2018
18		Decizie din 24 februarie 2017, cauza 510/16	2017
19		Decizie din 20 ianuarie 2017, cauza 495/16	2017
20		Decizie din data 19 mai 2014, cauza nr. 064/14	2014
21	Curtea Supremă de Justiție	Încheiere din 24 iunie 2020, dosarul nr. 3ra-624/20	2020
22		Încheiere din 3 iulie 2019, dosarul nr. 2ra-1214/19	2019
23		Încheiere din 4 septembrie 2019, dosarul nr. 2ra-1509/19	2019
24		Încheiere din 19 iunie 2019, dosarul nr. 2ra-1073/19	2019
25		Decizie din 7 februarie 2018, dosarul nr. 2r-103/18	2018
26		Încheiere din 14 noiembrie 2018, dosarul nr. 2ra-2254/18	2018
27		Încheiere din 18 martie 2015, dosarul nr. 2ra-596/15	2015
28	Curtea de Apel Chișinău	Decizie din 30 ianuarie 2020, dosarul nr. 4r-3196/19	2020
29		Decizie din 19 februarie 2020, dosarul nr. 3a-1687/19	2020

30		Decizie din 12 septembrie 2019, dosarul nr. 3-1003/19	2019
31		Decizie din 7 martie 2019, dosarul nr. 2a-3142/18	2019
32		Decizie din 3 iulie 2018, dosarul nr. 2a-1073/18	2018
33		Decizie din 6 iunie 2018, dosarul nr. 2ra-2254/18	2018
34		Decizie din 12 septembrie 2017, dosarul nr. 2a-1972/2017	2017
35	Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani	Hotărîre integrală întocmită la 3 martie 2020, dosarul nr. 3-2299/19	2020
36		Hotărîre din 11 februarie 2020, dosarul nr. 3-3222/2019	2020
37		Hotărîre din 31 iulie 2020, dosarul nr. 3-293/2020	2020
38		Hotărîre din 31 iulie 2020 dosarul 3-293/2020	2020
39	Judecătoria Chișinău, sediul Ciocana	Hotărîre din 20 noiembrie 2019 Dosar nr. 4-518/19	2019
40	Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani	Hotărîre motivată 2 decembrie 2019, dosarul nr.3-2462/2019	2019
41		Hotărîre din 17 noiembrie 2019, Dosarul nr. 3-1048/2019	2019
42	Judecătoria Chișinău, sediul Centru	Hotărîre din 22 martie 2017, dosarul nr. 2a-1972/2017	2017
43		Hotărîre din 15 decembrie 2017, Dosarul nr. 2ra-2254/18	2017
44	Judecătoria Anenii Noi	Hotărîre motivată din 28 iunie 2018, Ghenadie Văluță	2018
45	Curtea Constituțională a Republicii Moldova	Decizie nr. 14 din 8 octombrie 2013 de respingere a sesizării nr. 27a/2013 pentru controlul constituționalității unor prevederi ale Legii nr. 121 din 25 mai 2012 cu privire la asigurarea egalității	2013

46		Hotărîrea nr. 14 din 16 mai 2016 privind excepția de neconstituționalitate a articolului 1 alin. (2) lit. c) din Legea nr. 121 din 25 mai 2012 cu privire la asigurarea egalității	2016
47		Decizie Nr. 23 din 29 aprilie 2016 de inadmisibilitate a sesizării nr. 30g/2016 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din Legea nr. 1593-XV din 26 decembrie 2002 cu privire la mărimea, modul și termenele de achitare a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală, Legea nr. 1585-XIII din 27 februarie 1998 cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală și din Regulamentul privind modul de completare, eliberare și evidență a polițelor de asigurare obligatorie de asistență medicală, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr. 1015 din 5 septembrie 2006	2016

1. Mecanisme instituționale de combatere a discriminării

a. Consiliul Egalității

Înființat în 2012 prin Legea nr. 121/2012 cu privire la asigurarea egalității, respectiv Legea nr. 298 cu privire la activitatea Consiliului, Consiliul Egalității are misiunea de prevenire și combatere a discriminării, de asigurare a egalității și de promovare a diversității. După șapte ani de activitate, timp în care a primit mai mult de 1.100 de plângeri, a emis 311 decizii de constatare și a întocmit 42 de procese verbale de contravenție, Consiliul rămâne principala instituție a statului care are un rol activ în combaterea discriminării, un rol care este din păcate restrâns datorită mandatului instituțional limitat și a resurselor umane insuficiente alocate.

Misiunea Consiliului este clar articulată în Legea nr. 121 ca implicând „protecția împotriva discriminării, asigurarea egalității și restabilirea în drepturi a tuturor persoanelor discriminate”.⁴ Cu toate acestea, este îngrijorătoare tendința unora dintre judecători de a refuza sau chiar de a considera ca „ingerință în actul de justiție”⁵ recunoașterea elementelor de mandat cvasi-judiciar prevăzute de lege și pe care Consiliul le pune în aplicare în exercitarea atribuțiilor sale. Standardele stabilite prin directivele relevante pentru egalitate în Art. 13 din Directiva 2000/43/EC sau Directiva 2000/78/EC, Art. 12 din Directiva 2004/113/EC sau Art. 20 din Directiva 2006/54/EC, prin Recomandarea Comisiei Europene din 2018 referitoare la standardele privind instituțiile de egalitate,⁶ de către ECRI în Recomandările de politică generală nr. 2 și nr. 7, prin intermediul Principiilor de la Paris ale Organizației Națiunilor Unite, Comentariul general al Comitetului ONU pentru Drepturile Copilului și Recomandarea generală nr. 17 a Comitetului ONU pentru Eliminarea Tuturor Formelor de Discriminare Rasială, precum și prin Art. 33 din Convenția ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități, nu stabilesc un anumit model de mandat pentru instituțiile naționale de egalitate. Pornind însă de la obligația de a asigura remedii eficiente în cazurile de constatare a discriminării, de la standardele de

⁴ Legea nr. 298 din 21 decembrie 2012, Regulamentul de activitate al Consiliului, Cap. I, Art. 2, disponibil la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120696&lang=ro.

⁵ Audierile plenului CSM din 1 iulie 2020, disponibile la: <https://csm.md/ro/arhiva-sedintelor-csm.html#/?playlistId=0&videoId=0>.

⁶ Recomandarea Comisiei (EU) 2018/951 din 22 iunie 2018 privind standardele aplicabile organismelor de promovare a egalității C/2018/3850 disponibil la: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018H0951&from=EN>.

independență și eficiență impuse la nivel instituțional, în practică s-au conturat modele diferite de instituții de egalitate. Astfel, pe lângă instituții naționale cu rol de promovare, instituțiile cu rol administrativ-jurisdicțional cu funcția de constatare și sancționare a faptelor de discriminare sînt cele prevalente.⁷

a.1. Structura instituțională

Consiliul este format din 5 membri, persoane fără apartenență politică, numiți de Parlament pentru o perioadă de 5 ani, Legea nr. 121 stabilind în Art. 11 că cel puțin 3 dintre membri sînt reprezentanți ai societății civile și cel puțin 3 dintre membri sînt specialiști licențiați în drept. Dintre cei 5 membri, doar Președintele Consiliului activează permanent, ceilalți membri ai Consiliului fiind convocați de președinte în ședințe. În practică, această limitare implică faptul că doar Președintele Consiliului are normă de lucru întreagă. În ceea ce privește ceilalți patru membri, stabilirea indemnizației lor doar pentru ședințe și nu și pentru activitățile care presupun realizarea celorlalte atribuții, altele decît examinarea plîngerilor, precum și remunerația semnificativ inferioară remunerației asigurate pentru poziții echivalente cum ar fi cea de Ombudsman sau de secretar de stat în Ministerul Justiției reprezintă aspect cu un efect negativ în ceea ce privește capacitatea Consiliului Egalității de a atrage și de a menține experți în domeniu sau de a își îndeplini mandatul în mod pro-activ. O altă dificultate vine în practică și din disponibilitatea limitată a membrilor de a se prezenta la Consiliu și de a participa la cît mai multe ședințe, ori de cîte ori activitățile mandatului o impun. Deși pînă în acest moment, în Consiliu au activat în special persoane considerate experți în domeniu, activitatea acestora s-a realizat sau se realizează cu prețul unor sacrificii personale.⁸ Soluția actuală ca structură a Consiliului de 4+1, deși criticată în rapoartele internaționale, s-a dovedit pînă în acest moment una viabilă, în special datorită factorului uman. Există însă riscul ca pe termen lung lipsa membrilor sau neimplicarea acestora să determine blocarea instituției. Un raport din 2016 realizat pentru Consiliul Europei trăgea un semnal de alarmă și recomanda mărirea salariilor, inclusiv stabilirea unui salariu pentru președintele Consiliului care să fie echivalent cu salariul Avocatului Poporului, conducătorul celeilalte instituții naționale cu rol în protecția drepturilor omului.⁹

⁷ European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, Niall Crowley, *Equality bodies making the difference*, disponibil la: <https://www.equalitylaw.eu/downloads/4763-equality-bodies-making-a-difference-pdf-707-kb> (2018). CRJM-ECPI, Pavel Grecu, Nadejda Hriptievski, Romanița Iordache, Iustina Ionescu, Sorina Macrinici, *Compatibility analysis of Moldovan legislation with the European standards on equality and non-discrimination*, Iulie 2015.

⁸ Membrii Consiliului care nu activează permanent primesc o indemnizație de 10 la sută din salariul mediu pe economie pentru fiecare ședință. Ședințele acoperă activitățile de examinare a plîngerilor, nu însă și restul atribuțiilor Consiliului prevăzute în Art. 12 din Legea nr. 121 printre care examinarea legislației, inițierea de propuneri de modificare a legislației, adoptarea de avize consultative, monitorizarea implementării legislației, elaborarea unor propuneri de ordin general pentru prevenirea și combaterea discriminării remise autorităților, soluționarea amiabilă a conflictelor.

⁹ Consiliul Europei, Ivana Roagna, Nevena Petrusic, *Assessment of the Law on ensuring equality in the Republic of Moldova in compliance with the Council of Europe anti-discrimination standards*, February 2016. Consiliul Europei, Nadejda Hriptievski, *Baseline study for assessing the national*

Riscul deprofesionalizării sau al paralizării Consiliului este unul real, toți avocații sau activiștii de drepturile omului intervievați reproșând instituției întârzieri în audierea unor cazuri sau în redactarea deciziilor sau în comunicarea acestora persoanei care a comis fapte de discriminare și persoanei care a depus plîngerea în termenul de 5 zile stabilit prin Art. 15 din Legea nr. 121. Soluția propusă în mod constant de toți cei care au menționat această vulnerabilitate instituțională a fost capacitarea Consiliului prin creșterea numărului de membri cu statut permanent, creșterea salariilor, creșterea aparatului tehnic și adoptarea unei politici de personal care să permită atragerea și menținerea de specialiști.

Pentru desemnarea candidaților în Consiliul Egalității, Parlamentul stabilește o comisie specială formată din membri ai Comisiei de drepturile omului și relații interetnice și ai Comisiei juridice, numiri și imunități, care organizează un concurs public. Legea prevede în Art. 11(4) că concursul se organizează cu cel puțin 30 de zile înainte de expirarea mandatului membrilor desemnați anterior. În practică întârzierile apărute în Parlament în procesul de desemnare a membrilor Consiliului în 2018 au determinat blocarea activității de examinare a plîngerilor primite din partea unor persoane care se consideră a fi victime ale discriminării. Implicit s-a ajuns la imposibilitatea de a respecta termenul legal de examinare a plîngerii stabilit în Art. 15 din lege ca fiind de 30 de zile, cu posibilitatea prelungirii pînă la 90 de zile. Raportul anual de activitate al instituției pe 2019 arată că „din cauza numărului mare de dosare nesoluționate în 2018, precum și a insuficienței de personal, în 2019 au fost soluționate peste termenul de 90 de zile – 18 la sută din dosare”.¹⁰ Soluțiile posibile pentru a preveni blocaje instituționale pe viitor și situații similare de încălcare a termenului de examinare, termen considerat de instanțe ca fiind unul imperativ, condiție de legalitate ce duce la anularea deciziilor Consiliului pronunțate tardiv ar fi modificarea Legii nr. 121 pentru a introduce obligația Președintelui Consiliului de a notifica Parlamentul în legătură cu încheierea mandatului și eliberarea din funcție cu șase luni înainte de expirarea mandatelor sau includerea unei prevederi de prelungire automată a mandatelor membrilor Consiliului pînă la depunerea jurămîntului și preluarea mandatului de membrii nou-desemnați. O astfel de soluție ar asigura continuitatea activității și ar preveni anularea hotărîrilor Consiliului care nu au putut fi adoptate în termenul legal din motive care nu sînt imputabile Consiliului, ci Parlamentului sau țin de circumstanțe extraordinare.

Candidații sînt audiați de comisia parlamentară specială instituită, care întocmește avize argumentate referitoare la fiecare candidat selectat, pe care ulterior le prezintă în plenul Parlamentului. Implicarea organizațiilor neguvernamentale în activitatea comisiei speciale în mod direct ca membri cu drept de vot sau prin participarea la audieri și posibilitatea depunerii de memorii de susținere sau de contestare a unor candidaturi și

non-discrimination mechanisms in Armenia, Azerbaijan, Georgia, Republic of Moldova, Ukraine and Belarus, octombrie 2019, disponibil la: <https://rm.coe.int/baseline-study-pgg-ii-regional-project-eng/16809e5355>.

¹⁰ Consiliu privind asigurarea egalității, *Raport general privind situația în domeniul prevenirii și combaterii discriminării în Republica Moldova în 2019*, Chișinău, aprilie 2020, disponibil la: <http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=r0HeiZ%2bfK%2fw%3d&tabid=202&language=ro-RO>.

analiza apelurilor și memoriilor depuse de asociații și fundații care au experiență directă de lucru cu victimele discriminării și de analiză în domeniu și reflectarea punctelor de vedere ale acestora în întrebările puse în timpul audierilor sau în avizele date candidaților, ar preveni riscul politizării Consiliului și ar asigura calitatea și profesionalizarea Consiliului Egalității.

Un element pozitiv al Consiliului Egalității pînă în acest moment a fost diversitatea instituției, prin asigurarea echilibrului de gen și a reprezentării grupurilor etnice și minoritare din societate. Acest atribut al Consiliului care este un atu în ceea ce privește stabilirea dialogului cu diferitele grupuri vulnerabile, cu instituțiile statului, un element de reprezentativitate, expertiză și legitimitate a generat uneori în mod îngrijorător și o proastă înțelegere a rolului Consiliului. Indiferent de zona din care veneau ca activitate, persoanele intervievate au atras atenția că în anumite instanțe sau autorități publice, hotărârile sau recomandările Consiliului nu sînt analizate din perspectiva legalității lor, a corectitudinii procedurilor și meritelor pe substanță, ci din perspectiva unei presupuse agende personale sau comunitare a membrilor Consiliului. Acest aspect este regretabil, mai ales atunci cînd apare în cazul unor judecători chemați să analizeze contestațiile depuse împotriva unor hotărîri ale Consiliului. Ca pentru orice altă instituție cu mandat în protecția drepturilor omului, prezumția de lucru este aceea că Consiliul apără interesul public, etnia, religia sau genul membrilor nefiind relevante în exercitarea mandatului lor.

Un rol esențial în activitatea Consiliului o are **aparatură administrativă**, restructurat în 2019 pentru a asigura o mai mare eficiență. În 2019, numărul total de angajați ai Consiliului a fost de 13 funcționari publici și o persoană cu funcție de demnitate publică, față de un total alocat de 20 de persoane, practic gradul de ocupare al posturilor sau funcțiilor publice fiind de 65%.¹¹ În 2018 la rîndul său ECRI se „minuna în mod special” atunci cînd afla că totalul personalului Consiliului era de 20 de persoane.¹² Doar 3 din cele 7 posturi scoase la concurs în 2019 au fost ocupate. Gradul de ocupare de 65% reprezintă un procent îngrijorător pentru că indică ocuparea la nivelul personalului de execuție de 50% și încărcătura de lucru pe fiecare angajat, ceea ce explică eforturile uriașe realizate de personal și de Consiliu pentru a îndeplini mandatul instituțional în mod eficient. Activitatea pe care o realizează angajații Consiliului Egalității este una similară activității personalului parlamentar sau celei a angajaților Ministerului Justiției, Avocatului Poporului sau Agenției Naționale de Integritate, atît ca pregătire profesională necesară și condiții de angajare, cît și ca responsabilități. În aceste condiții, numărul redus de angajați și imposibilitatea de a atrage angajați pregătiți la nivel competitiv, poate fi explicată prin valorizarea diferită și salariul redus de care beneficiază angajații Consiliului față de funcționarii în poziții similare care lucrează în instituția Avocatului Poporului sau față de instituții similare cum ar fi Agenția Națională de Integritate sau Consiliul Concurenței. Capacitatea aparatului

¹¹ Consiliu privind asigurarea egalității, *Raport general privind situația în domeniul prevenirii și combaterii discriminării în Republica Moldova în 2019*, Chișinău, aprilie 2020, disponibil la: <http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=r0HeiZ%2bfK%2fw%3d&tabid=202&language=ro-RO>.

¹² ECRI, *Report on the Republic of Moldova, (fifth monitoring cycle)*, iunie 2018.

administrativ al Consiliului Egalității va putea fi realizată doar prin asigurarea unui statut și unei remunerații similare celor ale funcționarilor publici care lucrează pentru aceste instituții sau pentru Parlament.

Independența, autonomia și eficiența instituțiilor naționale de egalitate sînt elemente esențiale articulate de ECRI în Recomandarea de politică generală nr. 2 revizuită în 2017,¹³ de Principiile de la Paris pentru instituții naționale de drepturile omului adoptate de Organizația Națiunilor Unite încă din 1993¹⁴ și reafirmate de către Comisia Europeană în 2018 în Recomandarea sa privind standardele pentru instituțiile naționale de egalitate.¹⁵ Pentru a asigura independența și autonomia Consiliului Egalității se impune ca regulamentul instituției, procedurile interne, stabilirea aparatului administrativ, a numărului de persoane angajate și a fondurilor utile pentru activitatea eficientă să fie stabilite nu de către Parlament, ci de către Consiliu, Parlamentul menținîndu-și rolul de validare a bugetului și de control. Astfel, Consiliul ar trebui să fie în poziția de a propune bugetul instituțional în funcție de nevoi și apoi să urmeze procedura bugetară națională, cu posibilitatea de a își susține propunerea direct în fața Parlamentului în cazul în care propunerea sa bugetară nu e agreată. O recomandare concretă adresată Republicii Moldova a fost formulată în același sens în 2016, în 2018 și repetată în 2019 de către experții Consiliului Europei.¹⁶ Mai mult decît atît, Comitetul ONU pentru Drepturi Sociale și Economice a recomandat explicit Moldovei în Observațiile sale finale în legătură cu cel de-al treilea raport periodic depus de Republica Moldova ca Consiliul Egalității „să primească resurse financiare și umane suficiente și să se asigure că modalitatea de finanțare nu subminează independența sa”.¹⁷ Se impune în acest sens modificarea Art. 11 alin. (14) din Legea nr. 121 și a Punctului 7 din Legea nr. 298 pentru a statua că regulamentul Consiliului Egalității, procedurile interne, precum și deciziile referitoare la stabilirea aparatului administrativ, a numărului de persoane angajate și a bugetului instituției vor fi adoptate de Consiliu, Parlamentul avînd rolul de validare a solicitării de buget instituțional și de control al îndeplinirii atribuțiilor și al execuției corecte a bugetului alocat.

¹³ ECRI, General Policy Recommendation no. 2: Equality bodies to Combat Racism and Intolerance at National Level, adoptată la 7 decembrie 2017.

¹⁴ ONU, Rezoluția 48/134 din 20 decembrie 1993, Principles relating to the Status of National Institutions (Paris Principles), 1993.

¹⁵ Comisia Europeană, Recommendation on standards for equality bodies, C(2018) 3850 final, 22 iunie 2018.

¹⁶ Consiliul Europei, Ivana Roagna, Nevena Petrusic, *Assessment of the Law on ensuring equality in the Republic of Moldova in compliance with the Council of Europe anti-discrimination standards*, February 2016. Consiliul Europei, Olivier De Schutter, *Report on the Implementation of the European Social Charter in the Republic of Moldova: Key Challenges*, ianuarie 2018. Consiliul Europei, Constantin Cojocariu, Niall Crowley, *Opinion on Draft Amendments to: Law on Ensuring Equality (Law No. 121); and Law on Activity of the Council for Prevention and Elimination of Discrimination and Ensuring Equality (Law No. 298)*, noiembrie 2019. Consiliul Europei, Nadejda Hriptievski, *Baseline study for assessing the national non-discrimination mechanisms in Armenia, Azerbaijan, Georgia, Republic of Moldova, Ukraine and Belarus*, octombrie 2019.

¹⁷ UN doc. E/C.12/MDA/CO/3, para. 9.

a.2. Atribuțiile Consiliului Egalității

Atît experții intervievați, cît și media și raportul anual de activitate publicat de Consiliul Egalității indică o creștere constantă a vizibilității instituției și a activității sale.¹⁸ Dintre atribuțiile prevăzute în Art. 12 al Legii nr. 121 cu privire la asigurarea egalității și capitolul IV din Legea nr. 298, Consiliul s-a remarcat prin implicarea pro-activă în realizarea unor **atribuții** ce vizează un impact mărit cum ar fi examinarea legislației în vigoare cu standardele privind nediscriminarea, adoptarea de avize consultative cu privire la conformitatea proiectelor de acte normative cu legislația în domeniul prevenirii și combaterii discriminării, monitorizarea modului de implementare a legislației în domeniu, remiterea către autoritățile publice a unor propuneri de ordin general referitoare la prevenirea și combaterea discriminării și ameliorarea comportamentului față de persoanele ce cad sub incidența Legii nr. 121, organizarea de campanii pentru sensibilizarea și conștientizarea societății în vederea eliminării tuturor formelor de discriminare în contextul valorilor democratice, organizarea de activități de instruire pentru diferitele instituții publice.

Toate aceste atribuții implică în realizarea lor asumarea de către Consiliu în mod pro-activ a unui rol de expert care identifică temele de îngrijorare, standardele și creează condițiile pentru dialogul inter-instituțional în vederea identificării de soluții incluzive. În special, dată fiind experiența recentă a anului 2019 care a fost un an electoral în Republica Moldova, mulți dintre cei intervievați au apreciat laudativ rolul activ al Consiliului în monitorizarea presei scrise și on-line pentru identificarea discursurilor electorale instigatoare la ură și discriminare. Activitatea de monitorizare a fost coordonată cu stabilirea unei poziții comune pe care Oficiul Avocatului Poporului, Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității și Agenția Relații Interetnice au adoptat-o prin semnarea unei declarații comune cu privire la desfășurarea și reflectarea campaniei electorale fără discurs de ură și discriminare, declarație remisă și Consiliului Audiovizualului astfel încît acesta să pună în aplicare recomandările făcute.¹⁹ Din păcate, această declarație generală nu a fost urmată de reacții în cazurile individuale, altele decît hotărârile elaborate în cazul primirii unor plîngerii punctuale.

Atribuțiile actuale ale Consiliului Egalității nu includ cîteva elemente esențiale care au fost remarcate și în analizele independente, inclusiv de Comisia Europeană împotriva Rasismului și Intoleranței (ECRI) în raportul său din 2018 referitor la Moldova.²⁰ În mod paradoxal, Consiliul Egalității chiar dacă are calitatea de agent constator conform Art. 12 alin.(1) lit. K din Legea nr. 121/2012 și pct. 32 lit.d) din Legea nr. 298/2012, nu are

¹⁸ Consiliu privind asigurarea egalității, *Raport general privind situația în domeniul prevenirii și combaterii discriminării în Republica Moldova în 2019*, Chișinău, aprilie 2020, disponibil la: <http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=r0HeiZ%2bfK%2fw%3d&ctabid=202&language=ro-RO>.

¹⁹ Oficiul Avocatului Poporului, Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității și Agenția Relații Interetnice, Declarație comună cu privire la desfășurarea și reflectarea campaniei electorale fără discriminare și discurs de ură, din 20 septembrie 2019, disponibilă la: <http://egalitate.md/wp-content/uploads/2019/09/declaratie-comuna.pdf>.

²⁰ ECRI, *Report on the Republic of Moldova, (fifth monitoring cycle)*, iunie 2018, para. 98-99.

posibilitatea de a asigura remedii eficiente. Astfel, deși Consiliul are atribuția de constatare a contravențiilor, nu are și atribuția de stabilire a sancțiunilor.

Atribuțiile Consiliului ar trebui revizuite pentru a include și: sancționarea actelor de discriminare, dreptul de a sesiza Curtea Constituțională pentru controlul de constituționalitate atunci când anumite norme sînt considerate discriminatorii, dreptul de a aduce în instanță în nume propriu cazuri strategice în special în cazurile de discriminare structurală.²¹ Mandatul Consiliului ar trebui lărgit și pentru a prevedea expres posibilitatea instituției de a organiza testări situaționale pe teme pe care este necesară înțelegerea contextului și a evoluției discriminării în vederea adoptării de recomandări sau norme specifice. Asigurarea de asistență juridică victimelor discriminării în mod independent și eficient reprezintă o atribuție care necesită prioritizare. În acest sens, Recomandarea de politică generală nr. 2 revizuită de ECRI în 2017, precum și directivele UE²² relevante subliniază importanța asigurării asistenței independente a victimelor astfel încît acestea să poată solicita remedii în fața Consiliului Egalității, a instanțelor sau a altor autorități publice. Cum în acest moment, instituția Avocatului Poporului deja dispune de birouri teritoriale și și-a dezvoltat competențe în ceea ce privește asistarea victimelor unor încălcări ale drepturilor omului, o soluție eficientă ar fi capacitatea acestei instituții pentru a asigura asistență și victimelor discriminării.²³

În acest moment, Consiliul Egalității nu dispune de atribuții exprese în ceea ce privește identificarea și sancționarea discursului urii așa cum este prevăzut în Recomandarea de politică generală nr. 15 referitoare la combaterea discursului de ură a ECRI din 2015,²⁴ Legea nr. 121 și Codul contravențional necesitînd amendamente pentru a prevedea această atribuție.

În cadrul interviurilor, în contextul evaluării apreciative a felului în care Consiliul s-a raportat la sexismul din publicitatea stradală, respondenții au sugerat în mod repetat potențialul Consiliului de a facilita adoptarea și diseminarea unor standarde comune de publicitate stradală, astfel încît reclamele care au conținut discriminator sau degradant să nu fie avizate și publicate și să existe o procedură rapidă de îndepărtare a acestora și sancționare. În acest context, Consiliul Egalității poate avea rolul de facilitator și catalizator, urmînd ca autoritățile administrației publice care au diferite competențe în

²¹ ECRI, *Report on the Republic of Moldova, (fifth monitoring cycle)*, iunie 2018. Consiliul Europei, Ivana Roagna, Nevena Petrusic, *Assessment of the Law on ensuring equality in the Republic of Moldova in compliance with the Council of Europe anti-discrimination standards*, February 2016.

²² Directiva 2000/43/EC, Directiva 2000/78/EC, Directiva 2004/113/EC, Directiva 2006/54/EC

²³ Consiliul Europei, Nadejda Hriptievshi, *Assessment of the effectiveness of access to justice for victims of discrimination, hate crime and hate speech through non-judiciary redress mechanisms in the Republic of Moldova* carried out within the Project on strengthening the access to justice for victims of discrimination, hate crime and hate speech in Eastern Partnership countries, part of the Partnership for Good Governance for Armenia, Azerbaijan, Georgia, Republic of Moldova, Ukraine and Belarus, co-funded by the European Union and implemented by the Council of Europe. Document disponibil la cerere.

²⁴ ECRI, General Policy Recommendation no. 15: Combating Hate Speech, adoptată la 8 decembrie 2015.

aprobarea și controlul în domeniul publicității să aplice normele de ghidaj elaborate într-un grup de lucru împreună cu reprezentanții Consiliului Egalității.

a.3. Procedura în fața Consiliului Egalității

Principala atribuție a Consiliului dintre cele prevăzute în Art. 12 al Legii nr. 121 cu privire la asigurarea egalității și capitolul IV din Legea nr. 298 rămâne cea jurisdicțională constând în **activitatea de constatare și sancționare a faptelor de discriminare prin examinarea plîngerilor** persoanelor care se consideră a fi victime ale discriminării și a autosesizărilor, intervenția pe lângă organele de resort cu demersuri de intentare a proceselor disciplinare în privința persoanelor cu funcții de răspundere care au comis în activitatea lor fapte discriminatorii, constatarea contravențiilor cu elemente discriminatorii în conformitate cu prevederile Codului contravențional sau, după caz, sesizarea organelor de urmărire penală în cazul săvîrșirii unor fapte discriminatorii ce întrunesc elemente ale infracțiunii.

Raportul de activitate al Consiliului pentru 2019 arată că din 257 de plîngeri examinate în anul respectiv, 33% au fost decizii de constatare, 19% - de neconstatare a discriminării, iar 48% - de inadmisibilitate.²⁵ Procentul ridicat de petiții care sînt inadmisibile sau în care faptele de discriminare invocate nu au fost constatate sugerează necesitatea ca pe viitor Consiliul Egalității să își continue efortul lăudabil de a explica în termeni simplii prevederile legii, procedurile și condițiile legale.

Avocații și experții intervievați au subliniat că după 2018 creșterea numărului de petiții a determinat și o creștere în numărul de petiții soluționate peste termenul legal de soluționare și o scădere în calitatea argumentării deciziilor. A fost remarcată în acest sens nevoia de creștere a resurselor umane disponibile la nivelul Consiliului și capacitatea aparatului Consiliului prin organizarea de schimburi de experiență și de ateliere de lucru practice pentru a asigura perfecționarea personalului și stabilirea ca prioritate instituțională a uniformizării jurisprudenței Consiliului.

Cel mai îngrijorător aspect observat de practicienii intervievați a fost scăderea numărului de autosesizări din partea Consiliului în cazurile cu grad mare de vizibilitate în spațiul public sau pe teme strategice care ar fi necesitat o intervenție prioritară ca monitorizare, analiză, examinare și sancționare. În ciuda unei prevederi exprese în Art. 13(1) din Legea nr. 121 care arată că „Constatarea existenței sau inexistenței faptei de discriminare se inițiază de Consiliu din oficiu sau la cererea persoanelor interesate, inclusiv la cererea sindicatelor și a asociațiilor obștești care activează în domeniul promovării și protecției drepturilor omului.” lipsește în acest sens o procedură internă a Consiliului cu criteriile care să atragă automat inițierea procedurii de autosesizare pornind de la monitorizarea media realizată de instituție.

În ceea ce privește **procedurile** în fața Consiliului, garanțiile legale prevăzute în special prin pct. 53, lit. e) al Regulamentului Consiliului aprobat prin Legea nr. 298 stabilesc

²⁵ Consiliul privind asigurarea egalității, *Raport general privind situația în domeniul prevenirii și combaterii discriminării în Republica Moldova în 2019*, Chișinău, Aprilie 2020, document disponibil la: <http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=r0HeiZ%2bfK%2fw%3d&tabid=202&language=ro-RO>.

condițiile pentru ca plîngerile și autosesizările privind faptele de discriminare să fie examinate cu respectarea principiilor de asigurare a dreptului la apărare, fapt confirmat de instanțe atunci cînd aceste proceduri au fost contestate.²⁶ Din păcate unele dintre hotărîrile Consiliului corecte pe substanță din perspectiva constatării faptelor de discriminare au fost anulate de instanțe ca urmare a constatării nerespectării condițiilor legale referitoare la regulile de citare sau termenele de elaborare.

Un element inovator și extrem de util introdus de Consiliul Egalității în activitatea sa este o funcție pro-activă de încurajare a depunerii de *amicus curiae*, memorii care pot fi depuse de experți, organizații neguvernamentale sau instituții guvernamentale. Practic, Consiliul deschide cazurile pe teme sensibile către terți interesați în scopul colectării de date specializate și a unor puncte de vedere informate. Publicarea unor rezumate de caz cu prezentarea temelor pe care Consiliul încurajează formularea unui punct de vedere și a termenelor pe site-ul Consiliului la adresa <http://egalitate.md/amicus-curiae/>, constituie încă o modalitate prin care Consiliul Egalității își exercită rolul asumat de facilitator al dialogului din societate pe teme importante.

Raportul de țară publicat de ECRI, analizele internaționale, precum și totalitatea experților și practicienilor intervievați au subliniat că principalul aspect deficitar în ceea ce privește atribuțiile instituției ține de o eficientizare a parcursului unei plîngerii după ce fapta de discriminare a fost constatată de către Consiliu. Recomandarea unanimă este de completare a atribuțiilor Consiliului cu cea de sancționare a faptelor de discriminare prin modificarea Art. 12 din Legea nr. 121 și introducerea unei noi secțiuni VI în capitolul IV al Legii nr. 298 și în Codul Contravențional, cu stabilirea calității de agent constator al Consiliului și a atribuției acestuia de a stabili sancțiunile care se impun în cazul constatării discriminării, cu precizarea caracterului executoriu al hotărîrilor Consiliului și posibilitatea contestării sancțiunilor stabilite și recomandărilor formulate în instanța de contencios.

b. Instanțele (procedură, probe)

b.1. Cazurile civile

Posibilitatea accesului direct la instanța civilă este prevăzută în Art. 18 alin. (1) din Legea nr. 121 care prevede că orice persoană care se consideră victimă a discriminării are dreptul să înainteze o acțiune în instanța de judecată, syndicatele sau asociațiile obștești din domeniul promovării și protecției drepturilor omului avînd și ele capacitate procesuală activă.

Art. 192 din Codul de procedură civilă nu include din păcate prevederi exprese care ar obliga instanțele să judece cu celeritate sau în mod prioritar cauzele de discriminare pentru a răspunde nevoii de a asigura remedii eficiente în timp util deși alin.3 al Art. 192 prevede posibilitatea ca prin lege să fie stabilite unor categorii termene mai reduse. Tergiversarea procedurilor și termenele lungi au ca efecte scăderea încrederii victimei în drepturile sale, creșterea riscului de victimizare precum și scăderea efectului disuasiv al unei eventuale sancțiuni și reducerea caracterului educativ al remediilor atunci cînd se ajunge la hotărîri irevocabile.

²⁶ Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, hotărîre din 28 noiembrie 2019, disponibilă la: https://jc.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/261999b0-cf2c-4799-9d97-30a3beb67d8e.

Conform Art. 358 și 362 din Codul de procedură civilă, hotărârile pronunțate în primă instanță de judecători pot fi atacate cu apel la curțile de apel, termenul de declarare a apelului fiind de 30 de zile de la data pronunțării dispozitivului hotărârii de prima instanță. Decizia curții de apel e definitivă și executorie din momentul pronunțării. Aceasta poate însă să fie atacată cu recurs la Curtea Supremă de Justiție în termen de 2 luni de la data comunicării hotărârii integrale (conform Art. 434 din Codul de procedură civilă). Avocații, reprezentanții ONG-urilor și cei ai Consiliului Egalității au subliniat cu toții importanța corelării prevederilor Legii nr. 121 și a Legii nr. 298 cu prevederile Codului de procedură civilă în ceea ce privește probele, termenele și remediile în cazurile de discriminare. De această corelare și de cursuri de formare profesională care să abordeze de o manieră practică tematica dreptului nediscriminării depinde înțelegerea de către magistrați a caracterului de *lex specialis* a prevederilor legislației anti-discriminare în ceea ce privește calitatea procesuală activă, probatoriul, remediile disponibile.

În practică, elementul pozitiv în reglementarea **calității procesuale active** prevăzut în Art. 18 alin. (2) din Legea nr. 121 și în pct. 38 din Legea nr. 298 care statuează că plângerea se depune în nume propriu, în interesul altei persoane doar cu acordul acesteia, în interesul unui grup de persoane sau al unei comunități a dus la contestări mai ales în cazul acțiunilor inițiate de organizații neguvernamentale atunci când acestea acționează în interes obștesc. Acestea contestări vin din o înțelegere incorectă a legii și este încurajator faptul că instanțele au reținut și aplicat acest element specific dreptului nediscriminării care este esențial, fiind introdus în dreptul comunitar pentru a reduce din presiunea exercitată asupra victimelor și a asigura protejarea interesului public de combatere a discriminării. Confruntate cu astfel de contestări ale calității procesuale active a organizațiilor neguvernamentale, instanțele au recurs la corelarea cu Art. 73 din Codul de procedură civilă. De altfel, Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) a interpretat Art. 9 din Directiva 2000/78/EC ca permițând statelor membre să recunoască dreptul asociațiilor de a iniția procedura administrativă în baza legislației anti-discriminare, fără a fi nevoie să acționeze în numele unui anumit petiționar sau în absența unei victime identificabile.²⁷ Această abordare a fost adoptată și de instanțele naționale în aplicarea Art. 18 alin. (2) din Legea nr. 121. De exemplu, Curtea de Apel Chișinău a recunoscut că este esențială recunoașterea capacității procesuale a organizațiilor neguvernamentale într-o cauză inițiată de *Centrul de asistență juridică pentru persoanele cu dizabilități contra Săptămânalului Făclia și a lui Vitalie PASTUH-CUBOLTEANU*, cauză în care organizația neguvernamentală a susținut că articolul publicat de revistă constituie instigare la discriminare față de copiii cu dizabilități mentale sau motorii prin promovarea ideii de segregare socială a copiilor cu dizabilități. În acest context, instanța a considerat că este suficientă invocarea prevederilor din statutul organizației pentru a stabili calitatea procesuală activă a acesteia.²⁸

²⁷ Curtea de Justiție a Uniunii Europene, cauza C-507/18, *NH v Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI — Rete Lenford*, Grand Chamber judgment of 23 April 2020, ECLI:EU:C:2020:289.

²⁸ Judecătoria Chișinău sediul Centru, hotărâre din 22 martie 2017, dosarul nr. 2a-1972/2017, *A.O. Centrul de asistență juridică pentru persoanele cu dizabilități c. Săptămânalul Făclia și Vitalie Pastuh-Cubolteanu*. Curtea de Apel Chișinău, decizie, dosarul nr. 2a-1972/2017, *A.O. Centrul*

"...prin prisma faptului că, semnatarii sînt membrii unei platforme, organizații obștești, rezultînd din scopul acestora, în această parte sesizarea se poate aprecia ca fiind înaintată în interesul unui grup de persoane sau al unei comunități, care se tratează separat prin prisma normei analizate, care nu implică acordul comunității și/sau grupului de persoane date. În această situație se reține sesizarea/plîngerea organizației în interesele grupului care fac obiectul activității organizației obștești date. Astfel, rezultînd din activitatea organizațiilor semnatare, se implică apărarea grupului, comunității, cu posibilitatea de a acționa în acest sens – să depună plîngere, sesizare, fără acordul primilor."

Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani, hotărîre din 28 noiembrie 2019

O practică salutară dezvoltată de către instanțe în dialog cu Consiliul Egalității este cea a **avizului consultativ** eliberat de Consiliul Egalității și pus la dispoziția instanțelor în baza Art. 74 din Codul de procedură civilă care prevede posibilitatea participării la proces a autorităților publice competente, din proprie inițiativă, la cererea participanților la proces sau din oficiu la solicitarea instanței. Este de remarcat că atribuțiile curente ale Consiliului nu includ și **asistența asigurată victimei discriminării**, funcție care este menționată explicit în Art. 13 din Directiva 43/2000/EC care prevede că: „*acordarea de asistență independentă victimelor discriminării, în urmărirea plîngerilor lor de discriminare, fără a aduce atingere dreptului victimelor sau al asociațiilor, organizațiilor și al altor entități menționate la Art. 7 alin. (2)*”.²⁹

Este de menținut și practica curentă dezvoltată în acest sens de instanțe prin solicitarea unui punct de vedere informat din partea Consiliului Egalității ca instituție expert, ceea ce ajută în a stabili contextul mai larg și datele relevante în baza cărora instanțele pot aprecia mai bine faptele de discriminare. Această practică s-a remarcat în cîteva cazuri cheie³⁰ și a fost salutăată de avocați și de reprezentanții organizațiilor neguvernamentale care oferă asistență juridică victimelor discriminării.³¹

Această practică a solicitării de avize consultative și de dialog benefic între instituții cu recunoașterea rolului de instituție specializată pentru Consiliul Egalității apare și în dinamica recentă a relației dintre Curtea Constituțională a Republicii Moldova (CCRM) și Consiliu. De exemplu în 2019, Curtea Constituțională a solicitat Consiliului un aviz referitor la excepția de neconstituționalitate privind Art. 27 alin. (5) din Legea nr. 270/2018. În avizul său Consiliul a arătat că norma supusă controlului de constituționalitate duce la

de asistență juridică pentru persoanele cu dizabilități c. Săptămânalul Făclia și Vitalie Pastub-Cubolteanu.

²⁹ Consiliul Uniunii Europene, Directiva Consiliului 2000/43/CE din 29 iunie 2000 de aplicare a principiului tratamentului egal al persoanelor, fără deosebire de origine rasială sau etnică.

³⁰ Curtea de Apel Chișinău, decizie din 12 septembrie 2017, *A.O. Centrul de asistență juridică pentru persoanele cu dizabilități c. Săptămânalul Făclia și Vitalie Pastub-Cubolteanu.*

³¹ Curtea de Apel Chișinău, decizie din 12 septembrie 2017, *A.O. Centrul de asistență juridică pentru persoanele cu dizabilități c. Săptămânalul Făclia și Vitalie Pastub-Cubolteanu.*

discriminare indirectă în câmpul muncii pentru anumite categorii de persoane, poziție care a fost reflectată de CCRM în motivarea sa.³²

În cadrul interviurilor a fost menționată și o altă inițiativă a Consiliului Egalității care, în contextul crizei generate de pandemia COVID-19, a intervenit pro-activ prin elaborarea unui aviz consultativ pus la dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale, intervenție care a determinat adoptarea de către instituțiile implicate a unei decizii care nu genera situații de discriminare.

În același timp, pe măsură ce numărul de cazuri va crește și implicit numărul solicitărilor de avize consultative din partea Consiliului, se impune stabilirea unui set de criterii care să prioritizeze intervenția Consiliului în funcție de caracterul strategic al cazurilor, gravitatea faptelor, evoluția fenomenului discriminării în societate și prioritizarea intervenției în acele domenii sau în favoarea acelor grupuri vulnerabile care sînt evidențiate ca prioritare prin analiza datelor statistice din rapoartele anuale, sau rezultînd din corelarea cu obiective prioritare stabilite în strategia instituțională.

În ceea ce privește aspectele referitoare la **procedura** din fața instanțelor, jurisprudența și experiențele persoanelor intervievate relevă o practică neunitară. O analiză a Consiliului Europei din 2016 recomandă ca în cazul plîngerilor în legătură cu acte sau fapte de discriminare, procedurile să beneficieze de termene mai scurte.³³ Un astfel de motiv de celeritate în procedurile judiciare este justificat dat fiind faptul că literatura de specialitate relevă că lipsa sau întîrzierea unei reacții în cazurile de discriminare determină noi traume victimei și transmite în societate un semnal negativ că discriminarea ar fi tolerată. Recomandări referitoare la adoptarea de proceduri cu termene rapide (fast track procedures) au fost subliniate și de ECRI.³⁴

Administrarea și aprecierea probelor au parte de prevederi semnificativ diferite în Codul de procedură civilă, respectiv Legea nr. 121. Dată fiind lipsa de coordonare dintre normele Codului de procedură civilă ca lege generală și legea specială este important ca judecătorii să surprindă caracterul de lege specială al Art. 19 din Legea nr. 121. Astfel, în timp ce sarcina probațiunii stabilită în legislația anti-discriminare este conformă standardului din dreptul comunitar, partea reclamantă avînd obligația de a crea o prezumție de discriminare, reclamatul avînd obligația de a proba că faptele imputate nu constituie discriminare, Art. 118 din Codul de procedură civilă stabilește regula clasică a dovedirii circumstanțelor de către cel care le afirmă, de tipul *onus probandi incumbit ei qui dicit*, formulă utilizată de instanțe în toate cauzele examinate. Articolul 118 din Codul de procedură civilă lasă posibilitatea aplicării standardului din legea specială prin formula „dacă legea nu dispune altfel”, formulă care ar trebui să fie aplicată de judecători

³² Consiliul Egalității, *Raport general privind situația în domeniul prevenirii și combaterii discriminării în Republica Moldova în 2019*, Chișinău, Aprilie 2020, disponibil la: <http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=r0HeiZ%2bfK%2fw%3d&tabid=202&language=ro-RO>.

³³ Consiliul Europei, Ivana Roagna, Nevena Petrusic, *Assessment of the Law on ensuring equality in the Republic of Moldova in compliance with the Council of Europe anti-discrimination standards*, februarie 2016.

³⁴ ECRI, General Policy Recommendation no. 7: National Legislation to Combat Racism and Racial Discrimination, adoptată la 13 decembrie 2002 (modificată la 7 decembrie 2017).

ca indicație în sensul aplicării modelului partajării sarcinii probei. Alternativ, poate fi benefică includerea expresă în Codul de procedură civilă a excepției prevăzute în Legea nr. 121. Diferența este îngrijorătoare dat fiind faptul că prin specificul lor de multe ori faptele de discriminare sînt dificil de documentat. Tocmai din aceste considerente a existat soluția împărțirii sarcinii probei în sensul stabilirii doar a unei prezumții de discriminare de către potențiala victimă, prezumție ce trebuie răsturnată de partea reclamată. Analiza jurisprudenței a indicat existența unei practici neunitare în acest sens, fiind însă identificate și cauze în care judecătorul de fond a stabilit în mod corect sarcinile probatorii pentru fiecare parte, cu indicarea eșecului părții reclamate de a răspunde prezumției care apare în baza probelor prezentate de reclamant.

*„Necesită a fi menționat că, atît legislația națională (art. 15 alin. 1 și art. 19 din Legea nr. 121 cu privire la asigurarea egalității), cît și practica Curții Europene a Drepturilor Omului (printre multe altele, a se vedea cauza Dordevic c. Croația par. 82-84, par. 177, cauza Chassagnou și alții v. Franța par. 91-92, Timishev v. Rusia par.57) stabilesc o regulă specială referitor la sarcina probei în litigiile privind discriminarea, și anume: sarcina probei trece la reclamat atunci cînd petiționara/petiționarul prezintă dovezi din care se poate prezuma că a existat un tratament discriminatoriu. ... Analizînd materialele dosarului, instanța stabilește că prezumția hărțuirii a fost instituită în acțiunile făptuitorului *****. Conform art. 15 alin. (1) din Legea cu privire la asigurarea egalității nr. 121 din 25.05.2012, sarcina de a proba că faptele în cauză nu constituie discriminare revine persoanei despre care se presupune că a comis fapta discriminatorie. Astfel, instanța reține că, făptuitorul nu a prezentat instanței careva probe plauzibile ce resping faptele stabilite de către agentul constator”.*³⁵

Judecătoria Chișinău sediul Ciocana, hotărîre din 20 noiembrie 2019, dosar nr. 4-518/19

O altă diferență între dreptul nediscriminării și normele generale de procedură civilă constă în faptul că în cazurile de discriminare regulile probatorii ar trebui să fie în principiu mai favorabile victimei, ceea ce în practică a determinat soluții legislative care permit ca **probe datele statistice sau înregistrările audio-video**. Art. 146 alin. (2) din Codul de procedură civilă prevede însă că nu poate servi ca probă înregistrarea audio-video ascunsă dacă nu este permisă prin lege. O astfel de prevedere nu ține cont de specificul discriminării, de poziția de vulnerabilitate a victimelor și de dificultățile pe care acestea le au în a dobîndi probe. Soluția corectă raportat la practica internațională ar fi una de modificare a Legii nr. 121 și a Codului de procedură civilă pentru a include expres menționarea tipurilor de probe admise în cazurile de discriminare ca normă specială și corelarea acestor prevederi cu cele ale Codului de procedură civilă.

³⁵ Judecătoria Chișinău, sediul Ciocana, hotărîre din 20 noiembrie 2019, dosar nr. 4-518/19, disponibilă la: https://jc.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/3978c91d-81c2-4e43-92a5-749cb1d0d05b.

Este important ca în cursurile de formare profesională pentru judecători și avocați, specificul probatorului în cauzele de discriminare să fie discutat și analizat în cadrul unor ateliere practice. În contextul colectării și al evaluării probelor este utilă și recunoașterea testării situaționale ca modalitate de construire a prezumției discriminării, cu prevederea explicită că persoana care a testat poate să depună plîngere în nume propriu și să beneficieze de remedii.

b.2. Contestarea în instanța de contencios administrativ a hotărîrilor Consiliului Egalității

În cazul în care persoana interesată, sindicatele sau organizațiile neguvernamentale decid să formuleze o plîngere în fața Consiliului Egalității, indiferent de soluția pronunțată de acesta, pct. 65 al Legii nr. 298 stabilește expres posibilitatea contestării în instanța de judecată, în procedura de contencios administrativ. Pentru că în practică am identificat cazuri în care au existat semne de întrebare în acest sens este important de clarificat faptul că atacarea hotărîrilor Consiliului Egalității nu necesită obligația depunerii unei plîngeri prealabile așa cum specifică pct. 65 din Legea nr. 298.

În baza Art. 224 din noul Cod administrativ al Republicii Moldova, examinînd acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată poate anula în tot sau în parte actul administrativ individual în baza unei acțiuni în contestare dacă actul administrativ e ilegal și prin el reclamantul este vătămat în drepturile sale; poate obliga autoritatea publică să emită un act administrativ individual, dacă revendicarea pretenției reclamantului de emiteră a actului este întemeiată; poate obliga la acțiune, tolerare sau inacțiune, dacă o astfel de pretenție a reclamantului este întemeiată în baza unei acțiuni de realizare; poate constata existența sau inexistența unui raport juridic ori nulitatea unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ.³⁶

³⁶ Art. 224 din Codul administrativ: Hotărârile instanței de judecată (1) Examinînd acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă una dintre următoarele hotărâri: a) în baza unei acțiuni în contestare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual, precum și o eventuală decizie de soluționare a cererii prealabile, dacă acestea sînt ilegale și prin ele reclamantul este vătămat în drepturile sale; b) în baza unei acțiuni în obligare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual de respingere a solicitării sau o eventuală decizie adoptată în procedura prealabilă și obligă autoritatea publică să emită un act administrativ individual, dacă revendicarea pretenției reclamantului de emiteră a actului este întemeiată; c) în baza unei acțiuni în realizare, obligă la acțiune, tolerare sau inacțiune, dacă o astfel de pretenție a reclamantului este întemeiată; d) în baza unei acțiuni în constatare, constată existența sau inexistența unui raport juridic ori nulitatea unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ, dacă raportul juridic există sau, respectiv, nu există ori actul administrativ individual sau contractul administrativ este nul; e) în baza unei acțiuni de control normativ, anulează în tot sau în parte actul administrativ normativ, dacă acesta este ilegal, sau constată nulitatea acestuia, dacă acesta este nul; f) respinge acțiunea ca fiind neîntemeiată, dacă nu sînt îndeplinite condițiile de adoptare a unei hotărâri prevăzute la lit.a)–e).

În perioada 2015-2019, au fost contestate în instanță 108 decizii ale Consiliului, dintre care procedurile au fost finalizate în 52 de cazuri. Dintre acestea, 46 de decizii ale Consiliului au fost menținute și 6 au fost anulate.³⁷

Instanța de apel e obligată să verifice legalitatea hotărârii în totalitatea ei, atât în ceea ce privește îndeplinirea condițiilor de formă cît, și a aspectelor de substanță, inclusiv a drepturilor încălcate în ceea ce privește victima și partea reclamată, precum și a interesului public de a combate discriminarea.

Analiza de către instanțe a respectării condițiilor de formă în elaborarea de către Consiliu a unor decizii a determinat o practică controversată în ceea ce privește **termenul de examinare, deliberare și emitere a actelor administrative**. Practic, instanțele au fost în situația de a stabili care e soluția atunci cînd termenul imperativ de 30 de zile (cu posibilitatea extinderii pînă la 90 de zile) prevăzut de lege, nu poate fi respectat de Consiliu din motive obiective, din motive independente de voința și organizarea instituției.

Art. 15 al Legii nr. 121 statuează că plîngerea se examinează în termen de 30 de zile de la data depunerii, cu posibilitatea prelungirii termenului, care însă nu va depăși 90 de zile. Ședința de deliberare poate avea loc în aceeași zi sau la o dată ulterioară, stabilită de Consiliu, dar nu mai tîrziu de 5 zile de la data ședinței. La rîndul său punctul 51 din Legea nr. 298 prevede că termenul de soluționare a plîngerii de către membrul raportor este de 15 zile, care poate fi prelungit pînă la 45 de zile, informînd în scris președintele despre circumstanțele care impun prelungirea termenului. Aceste termene au fost interpretate de instanțe ca termene imperative și nu termene de recomandare fără însă a fi înțeles care este nevoia care stă la baza acestei alegeri legislative. Termenele scurte și caracterul imperativ al acestora țin de interesul public în soluționarea plîngerilor în cazurile de discriminare cu prioritate și în mod rapid și sînt garanții pentru a proteja potențiala victimă a discriminării. Din păcate, practica judecătorească de dată recentă care a interpretat termenele ca imperative ducînd practic la decăderea victimei din dreptul său de a se apăra, relevă pervertirea termenelor scurte prevăzute de lege ca garanții de protecție pentru victime și transformarea acestora în pretexte utilizate pentru a anula răspunderea făptuitorilor.

Un caz care a avut parte de vizibilitate mediatică dată fiind dimensiunea sa politică evidențiază provocările pe care le generează (ne)respectarea acestui termen de către Consiliul Egalității, înțelegerea defectuoasă de către instanțe a termenului și constrîngerile instituționale care pot să apară în contextul eșecului Parlamentului de a numi membrii Consiliului. În cazul plîngerii în legătură cu fapta de instigare la discriminare a femeilor în sfera politică formulată împotriva lui Ilan ȘOR la 13 iunie 2018 de către Platforma pentru egalitate de gen ca urmare a afirmațiilor sale denigratoare la adresa politicianei Maiei SANDU, Consiliul Egalității a emis decizia din 19 octombrie 2018 prin care constata instigarea la discriminare și recomanda reclamatului să aducă scuze publice pentru declarațiile sexiste și instigatoare la discriminare și să se abțină pe viitor de la declarații

(2) Dacă la momentul anulării actului administrativ individual de către instanță acesta este deja executat, instanța dispune, la cerere, întoarcerea executării, în măsura în care ea este real posibilă.

³⁷ Consiliul Egalității, răspuns la cerere de informații publice nr. 03/211 din 10.02.2020.

sexiste și instigatoare la discriminare.³⁸ Dat fiind faptul că termenul legal de 90 de zile pentru examinarea plîngerii expira la 11 septembrie 2018, iar termenul audierii și cel al emiterii deciziei au depășit această dată, Ilan ȘOR a depus o cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului. Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani prin [hotărîrea din 28 noiembrie 2019](#) a admis cererea de chemare în judecată înaintată de Ilan ȘOR și a anulat ca ilegală hotărîrea Consiliului.³⁹ În apărarea sa în ceea ce privește depășirea termenului legal de examinare, Consiliul a invocat motive obiective dat fiind faptul că mandatele membrilor Consiliului expiraseră de 3 luni, iar după numirea lor de către Parlament numărul mare de cazuri restante a generat întârzieri în examinarea tuturor cauzelor. Instanța de fond a reținut în mod corect că legea nu prevede ca excepție de la respectarea termenului pentru examinare și deliberare situația în care Consiliul este în imposibilitate de a-și exercita atribuțiile dată fiind expirarea mandatelor sau eșecul Parlamentului de a realiza numirile pentru membrii Consiliului în timp util. Cu toate acestea, instanța nu a analizat nici care ar fi dreptul încălcat, respectiv prejudiciul suferit de Ilan ȘOR prin adoptarea deciziei după depășirea termenului legal, și nici care ar fi impactul nerespectării termenului legal sau al anulării hotărîrii Consiliului asupra victimei. Hotărîrea luată este deficitară și din perspectiva neconcordanței cu Art. 17 și 20 din Codul administrativ pentru că instanța eșuează în a analiza care este dreptul vătămat căruia i s-a adus atingere prin întârzierea în activitatea administrativă a Consiliului Egalității.

„...persoana, cetățeanul trebuie să se bucure în modul corespunzător de activitatea organelor statului formate în anumite domenii, iar lipsa membrilor ce formează organul dat nu trebuie să afecteze dreptul persoanei de a beneficia de respectarea termenilor stabiliți de legea care îi reglementează activitatea”.

Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, hotărîre din 28 noiembrie 2019

La 19 februarie 2020, magistrații Curții de Apel Chișinău au decis la rîndul lor [să respingă apelul](#) depus de Consiliul Egalității reținînd printre altele depășirea termenului de examinare a cererii conform modului stabilit de lege, de maxim 90 de zile.⁴⁰ La rîndul său, completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al CSJ a decis prin decizia din 24 iunie că cererea de recurs depusă de către Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității, este inadmisibilă.⁴¹ Magistrații CSJ nu și-au motivat decizia temeinic,

³⁸ Consiliul Egalității, decizie din 19 octombrie 2018, cauza nr. 111/18, disponibil la: http://egalitate.md/wp-content/uploads/2016/04/Decizie_constatare_111_2018.pdf.

³⁹ Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani, hotărîre din 28 noiembrie 2019, disponibilă la: https://jc.instante.justice.md/ro/pigdl_integration/pdf/261999b0-cf2c-4799-9d97-30a3beb67d8e.

⁴⁰ Curtea de Apel Chișinău, decizie din 12 februarie 2019, dosarul nr.3a-1687/19, disponibilă la: https://cac.instante.justice.md/ro/pigdl_integration/pdf/49619f8d-d976-4a97-aa59-a03413d316ac.

⁴¹ Curtea Supremă de Justiție, încheiere din 24 iunie 2020, dosarul nr. 3ra-624/20, disponibilă la: http://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=56868.

iar simpla menționare a unor principii referitoare la recurs așa cum apar în jurisprudența CtEDO nu poate înlocui o analiză a elementelor specifice cazului. Nici judecătorii CSJ nu au analizat care este rațiunea termenului legal, impactul pe care îl are depășirea termenului legal din perspectiva drepturilor lui Ilan ȘOR, respectiv care este impactul anulării unei decizii a Consiliului care nu putea fi pronunțată de instituție în termenul legal din motive independente de Consiliu, inclusiv impactul asupra victimei discriminării și impactul la nivel social al anulării hotărârii Consiliului. Mesajul transmis de judecătorii CSJ pare a fi acela că interpretarea legii și aplicarea ei în acest caz atît în ceea ce privește aspectul de procedură referitor la imposibilitatea respectării termenului stabilit prin lege pentru examinare și deliberare, cît și aspectele de substanță referitoare la ce înseamnă instigarea la discriminare, limbajul sexist, limitele libertății de exprimare în acest caz, este inutilă de vreme ce instanțele ierarhic inferioare deja s-au pronunțat.⁴² În baza Art. 442 din Codul de procedură civilă, în judecarea recursului instanța era obligată să răspundă tuturor argumentelor invocate de Consiliu.

Acest caz nu este unul izolat, Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani a avut posibilitatea de a se pronunța și în legătură cu un caz în care termenul de la depunerea plîngerii pînă la soluționare a fost de 174 de zile, termen care s-a datorat imposibilității Consiliului de a examina cauza dat fiind faptul că mandatul a doi dintre membri expirase și nu au fost numiți noi membri în timp util. Eșecul Parlamentului de a realiza numirile a împiedicat realizarea cvorumului de 4 membri necesar pentru ședințe deliberative.⁴³ Similar, în cazul unei decizii adoptate de Consiliul Egalității împotriva Ziarului de Gardă, instanța a insistat asupra caracterului imperativ al termenului, fără însă să analizeze condițiile de fapt care au dus la imposibilitatea respectării termenului legal și fără să aplice Art. 17 și 20 din Codul administrativ pentru a analiza care este dreptul vătămat căruia i s-a adus atingere prin activitatea administrativă a Consiliului Egalității.⁴⁴

Instituirea unui termen fix pentru emiterea deciziei de către CPEDAE pe marginea plîngerilor formulate de persoanele interesate se află în unison cu principiul legalității, securității raporturilor juridice și certitudinii juridice, termen care de altfel este menit să disciplineze conduita destinatarilor legii și să asigure un climat coerent și previzibil de examinare a plîngerilor înaintate pe făgașul Legii cu privire la activitatea Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității.

Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani, , hotărîre din 11 februarie 2020, dosarul nr. 3-3222/2019

⁴² Colegiul civil comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție, încheiere 24 iunie 2020, dosarul nr. 3ra-624/20, disponibilă la: http://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=56868.

⁴³ Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani, hotărîre integrală întocmită la 3 martie 2020, dosarul nr. 3-2299/19.

⁴⁴ Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani, hotărîre din 11 februarie 2020, dosarul nr. 3-3222/2019.

Respectarea termenelor legale, deși condiție de formă, ține de îndeplinirea elementelor de legalitate. Soluțiile posibile sînt fie ca CSJ să elaboreze o recomandare către instanțe prin care să fie explicată natura termenului și interpretarea acestuia în sensul apărării drepturilor și al garantării interesului societății de a combate discriminarea, fie stabilirea prin lege ori a caracterului de recomandare al termenelor prevăzute în Art. 15 al Legii nr. 121 cu obligația pentru Consiliul Egalității de justificare a unui termen care depășește 30 de zile, ori stabilirea condițiilor în care sînt permise întîrzieri generate de circumstanțe excepționale cum ar fi imposibilitatea convocării membrilor sau o perioadă de criză.

Și în ceea ce privește **probatoriul** în cazul contestării deciziilor Consiliului, există posibilitatea înțelegerii caracterului de normă specială a Art. 15 din Legea nr. 121 în raport cu Art. 93 din Codul administrativ. Astfel, norma comună care prevede că fiecare participant probează faptele pe care își întemeiază pretenția este completată prin prevederea că „fiecare participant probează faptele atribuite exclusiv sferei sale”, precum și de menționarea expresă a respectării normelor speciale: „Reglementări suplimentare sau derogatorii sînt admisibile doar în baza prevederilor legale”.

Un alt aspect îngrijorător constă în felul în care se raportează instituțiile statului, inclusiv unii dintre magistrați la activitatea Consiliului Egalității atunci cînd în îndeplinirea mandatului său acesta invită la audieri, solicită puncte de vedere sau constată că autoritățile respective au discriminat. Astfel, o activitate care ține pur și simplu de exercitarea mandatului instituțional cu respectarea principiului egalității în fața legii, a fost interpretată ca o așa zisă „ingerință a Consiliului în activitatea instanțelor sau a organelor de urmărire penală” sau ca „atac la adresa independenței justiției.” Un incident recent care a fost discutat în presă și de CSM este relevant pentru această abordare. Un judecător de la Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani s-a plîns CSM-ului împotriva Consiliului Egalității criticînd „apogeul abuzului și al tupeului cu iz de umilință față de întregul sistem judecătoresc”.⁴⁵ Judecătorul Paniș protesta în legătură cu solicitarea primită din partea Consiliului de a participa la audieri și de a răspunde acuzațiilor de hărțuire ce i se aduceau de către un avocat prin intermediul cererii depuse la Consiliu. Deși plîngerea împotriva judecătorului a fost depusă la Consiliul Egalității după ce judecătorul respectiv se pronunțase și nu pe durata examinării cauzei, actul de demarare a examinării cauzei de către Consiliu a fost considerat de către judecătorul-parte reclamată în acest conflict juridic ca imixtiune în procesul de înlăptuire a justiției. CSM a respins cererea judecătorului nemulțumit de procedurile derulate de Consiliu ca urmare a plîngerii formulate împotriva sa cu nouă voturi pentru și un vot împotriva, un semnal încurajator dat fiind faptul că este esențial ca rolul Consiliului Egalității ca instituție parte a statului de drept să fie recunoscut și afirmat și de celelalte instituții ale statului.⁴⁶ În același timp este îngrijorător faptul că lipsa de înțelegere a mandatului și procedurii Consiliului și atitudinea lipsită de curtoazie profesională din partea judecătorului de la Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani, judecătoreie competentă în analiza contestațiilor depuse împotriva hotărîrilor Consiliului,

⁴⁵ Audierile plenului CSM din 1 iulie 2020 disponibile la: <https://csm.md/ro/arhiva-sedintelor-csm.html/?playlistId=0&videoId=0>.

⁴⁶ CSM, hotărîrea nr. 181/16 din 16 iulie 2020.

nu este una izolată, ea regăsindu-se și în alte cazuri în care instanțele au fost în poziția de a fi acuzate de fapte de discriminare.

Un aspect pozitiv este acela că CSM și CSJ au început să articuleze corect rolul Consiliului Egalității, această poziționare fiind esențială în condițiile creșterii numărului de cazuri în care judecători, procurori sau polițiști sînt acuzați de discriminare sau cazuri în care sînt formulate plîngerii la Consiliu chiar împotriva acestor instituții. De exemplu, în cazul unui judecător care, nemulțumit de hotărîrea dată de CSM,⁴⁷ ca urmare a plîngerii sale prealabile, a reclamat CSM în fața Consiliului Egalității pe criteriul de dizabilitate manifestată prin neacomodarea rezonabilă a condițiilor și volumul sarcinilor de muncă, discriminare în realizarea dreptului la reexaminarea pensiei și la stabilirea pensiei pentru vechime în muncă de judecător, Consiliul Egalității a examinat cauza. Consiliul a constatat hărțuirea pe criteriul dizabilitate în procedura de obținere a înlesnirilor prevăzute de legislație și discriminarea pe criteriul dizabilitate în ceea ce privește procesul de evaluare a performanțelor, considerînd că pretențiile referitoare la eșecul acomodării rezonabile au fost epuizate prin măsurile dispuse de CSM. Pe lîngă recomandările cu caracter individual adresate CSM, Consiliul a adresat și recomandări generale care pot constitui baza dialogului dintre cele două instituții și au potențialul de a integra o dimensiune necesară de respectare a egalității și nediscriminării atît în Regulamentul privind modul de distribuire aleatorie a dosarelor pentru examinare în instanțele judecătorești, cît și în Regulamentul cu privire la criteriile, indicatorii și procedura de evaluare a performanțelor judecătorilor.⁴⁸

Un exemplu pozitiv în acest sens vine din practica CSJ care a recunoscut lipsa protecției egale în procesul de investigare a alegațiilor privind violul unei fete cu dizabilități atunci cînd petiționara a susținut că procurorii nu au examinat complet și obiectiv toate circumstanțele cauzei, iar declarațiile acesteia au fost apreciate critic, bazîndu-se doar pe starea ei de sănătate. În cauza 04/18⁴⁹ Consiliul a arătat că o anchetă eficientă în cazul săvîrșirii unei infracțiuni nu se poate întemeia pe prejudecăți în legătură cu dizabilitatea victimei. Reflectînd standardele internaționale și practicile în ceea ce privește normele de conduită și de investigare atunci cînd victimele sînt persoane vulnerabile, Consiliul a arătat că „indiferent de capacitatea intelectuală sau de sănătatea victimei infracțiunii, organul de urmărire penală trebuie să depună toată diligența întru investigarea obiectivă a faptelor

⁴⁷ CSM, hotărîrea nr. 73/8 din 5 mai 2020.

⁴⁸ Consiliul Egalității, decizie din 3 iulie 2020, cauza nr. 56/20, disponibilă la: http://egalitate.md/wp-content/uploads/2016/04/Decizie_constatare_56_2020.pdf?fbclid=IwAR1PeNy3-4kszlwEmd2soBV_BHzuU18VEkk5zRLg8cLOIji_1hRDKwXDHq4. Consiliul a recomandat Consiliului Superior al Magistraturii: 1) completarea Regulamentului privind modul de distribuire aleatorie a dosarelor pentru examinare în instanțele judecătorești, în vederea extinderii categoriilor care ar putea beneficia de reducerea sarcinii de muncă, în special, cei cu dizabilități, cei care îmbină munca cu concediul de îngrijire a copilului și cei reveniți din concediul de maternitate; 2) ajustarea Regulamentului cu privire la criteriile, indicatorii și procedura de evaluare a performanțelor judecătorilor, în vederea adaptării indicatorilor de apreciere a eficienței judecătorilor care își desfășoară activitatea în situații diferite, în special, pentru cei cu dizabilități, cei care îmbină munca cu concediul de îngrijire a copilului și cei reveniți din concediul de maternitate.

⁴⁹ Consiliul Egalității, decizia din 6 martie 2018, în cauza 04/18, disponibilă la: https://egalitate.md/wp-content/uploads/2016/04/Decizie_constatare_04_2018.pdf.

invocate”. Recomandarea adresată Procuraturii de a aduce la cunoștința procurorilor decizia Consiliului și să întreprindă toate măsurile posibile pentru neadmiterea faptelor similare pe viitor, a fost atacată în instanța de judecată. Deși în prima instanță, Judecătoria Chișinău, sediul Botanica a anulat decizia Consiliului, la 14 februarie 2019, Colegiul Civil al Curții de Apel Chișinău a hotărât casarea hotărârii Judecătoriei Chișinău și menținerea deciziei Consiliului, iar la 19 iunie 2019, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al CSJ a declarat inadmisibil recursul procurorilor din Procuratura Ialoveni.

b.3 Nevoia de formare profesională continuă a magistraților pe tematica nediscriminării

Pe parcursul cercetării au fost identificați doi factori de îngrijorare în ceea ce privește aplicarea corectă a legislației anti-discriminare de către instanțe. Un prim factor constă în existența unor atitudini de contestare a rolului Consiliului din partea judecătorilor sau de prezentare a activității Consiliului Egalității ca un atac la adresa independenței justiției sau ca imixtiune în actul de justiție.⁵⁰ Un al doilea factor de îngrijorare vine din neînțelegerea sau înțelegerea limitată a normelor stabilite prin Legea nr. 121 ca *lex specialis* care permite derogarea de la normele generale prevăzute de Codul de procedură civilă sau de Codul administrativ, proasta gestionare a exercițiului de echilibru pe care judecătorul național trebuie să îl realizeze atunci când interdicția de a discrimina intră în conflict aparent cu libertatea de exprimare. Soluțiile pentru ambele teme de îngrijorare ar consta în dialogul instituțional extrem de necesar între Consiliul Egalității, CSM, CSJ, instanțele de judecată, Ministerul Justiției și asumarea unui proces de formare profesională continuă de calitate pe această tematică.

În acest moment, formarea pe tematica egalității și nediscriminării în curricula INJ în 2020⁵¹ constă dintr-un curs de instruire pe tema generală „Nediscriminare și egalitate”, de o zi și un seminar de 3 zile, realizat împreună cu asociația obștească IDOM pe tema Biomedicina și drepturile omului, protecția grupurilor vulnerabile. Aceste cursuri sînt disponibile pentru 15 judecători și 15 procurori. În mod similar, planul de formare profesională publicat de INJ în 2019 implică un modul cu un curs de 8 ore pentru 15 judecători și 15 procurori pe tematica „Nediscriminare și egalitate” și un seminar de o zi cu tema „Aplicarea legislației penale și contravenționale în domeniul infracțiunilor motivate de prejudecăți, dispreț sau ură”.⁵² Nu există informații publice referitoare la curriculum, temele tratate, caracterul practic sau teoretic al cursurilor, metodele de predare folosite, evaluarea activităților de formare, inclusiv în mod independent. Pornind de la experiența din alte state și din sugestiile experților intervievați,

⁵⁰ A se vedea exemplul cererii adresate CSM de către judecătorul Paniș de la Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani, cerere respinsă de plenul CSM. Audierile plenului CSM din 1 iulie 2020 disponibile la: <https://csm.md/ro/arhiva-sedintelor-csm.html/#/?playlistId=0&videoId=0>.

⁵¹ Institutul Național al Justiției, Plan calendaristic modular de formare continuă a judecătorilor și procurorilor semestrul I, anul 2020, disponibil la: <https://www.inj.md/sites/default/files/new/20/plans/20200128Plan%20calendaristic%20pentru%20jud%20si%20proc%20sem.%20I%202020.pdf>.

⁵² Institutul Național al Justiției, Plan modular de formare continuă a judecătorilor și procurorilor în anul 2019, Anexa nr. 1 la hotărârea Consiliului INJ nr. 11/2 din 30 noiembrie 2018, disponibil la: <https://www.inj.md/sites/default/files/FC/planuri/plammodijp2019.pdf>.

este necesară alocarea de către INJ a unui număr mai mare de zile/ore pe această tematică, tratarea în profunzime inclusiv a aspectelor de procedură și a celor ce țin de aspectele relaționale cu justițiabili din grupuri vulnerabile, includerea de ateliere de lucru cu elemente practice, ateliere pe teme sensibile așa cum este relația dintre libertatea de exprimare și interzicerea discriminării, domeniu în care este utilă permanenta actualizare a informațiilor și discutarea standardelor și a practicii internaționale. Ar fi de asemenea util dacă în cadrul modulului „Abilități de comunicare și dezvoltare personală” oferit de INJ ar fi inclus un atelier de lucru pe stereotipuri și prejudecăți, relaționarea cu justițiabili din grupuri vulnerabile, modul care ar trebui să fie inclus atât în curricula obligatorie pentru pregătirea viitorilor magistrați, cât și în curricula pentru formarea profesională continuă. Desfășurarea de activități practice ca stagiarea la Consiliul Egalității de către audienții de justiție în baza unui protocol încheiat între Consiliu, CSM și INJ ar avea dublul avantaj de a crește resursele umane de calitate pentru Consiliu prin implicarea acestora în activități pe dosare, dar și avantajul pregătirii practice și al familiarizării viitorilor judecători cu dreptul nediscriminării.

În cel mai recent raport de țară realizat de ECRI este recomandat autorităților să realizeze o evaluare a impactului cursurilor de formare profesională pe tematica nediscriminării și a infracțiunilor motivate de prejudecată pentru a stabili în ce măsură aceste traininguri și cursuri ajută la identificarea eficientă a infracțiunilor motivate de prejudecată și cum pot fi îmbunătățite dacă este cazul.⁵³

O altă soluție pentru a asigura aplicarea corectă și eficientă a legislației anti-discriminare ar putea veni din organizarea de evenimente comune, ateliere practice realizate de Consiliul Egalității în parteneriat cu instanțele pentru a discuta practica și evoluția din jurisprudența internațională.

c. Relația dintre Consiliu și organele de urmărire penală

Nevoia de claritate legislativă, importanța corelării prevederilor din Codul penal, respectiv din Legea nr. 121 și importanța elaborării de protocoale de colaborare între Consiliul Egalității și organele de urmărire penală sînt temele prioritare care au fost subliniate și de avocații și activiștii de drepturile omului intervievați.

Articolul 15 din Legea nr. 121 prevede în alin. (9) că în cazul în care faptele examinate conțin elemente ale infracțiunii, Consiliul expediază imediat materialele organelor de urmărire penală. Nu există pînă în acest moment o procedură internă sau un protocol între Consiliul Egalității și Procuratura Generală în ceea ce privește transferul plîngerilor primite de Consiliu care indică existența unor elemente ce au potențialul de a atrage răspunderea penală. De asemenea nu au fost identificate norme secundare sau proceduri adoptate la nivelul procuraturii sau al poliției pentru investigarea acelor fapte care au la bază discriminarea și prejudecata. În acest sens, ar fi utilă elaborarea unor protocoale de colaborare între Consiliul Egalității și instituțiile relevante, adoptarea de norme metodologice specifice, introducerea elementelor de legislație anti-discriminare în

⁵³ ECRI, *Report on the Republic of Moldova, (fifth monitoring cycle)*, iunie 2018.

formarea profesională continuă a procurorilor, ofițerilor de urmărire penală și polițiștilor și modificarea legislației cu suspendarea termenului de prescripție din procedura Consiliului în baza Art. 15 din Legea nr. 121 și posibilitatea reluării examinării cauzei în situația în care organele de urmărire penală constată că nu sînt întrunite elementele constitutive ale infracțiunii și restituie către Consiliu materialele. La rîndul său ECRI, în cel mai recent raport referitor la Republica Moldova, sublinia nevoia de claritate în prevederile penale în sensul adoptării de norme privind „afirmarea publică cu un scop rasist al unei ideologii care pretinde superioritatea sau care depreciază sau denigrează un grup de persoane; negarea publică, trivializarea, justificarea sau scuzarea, cu un scop rasist, a crimelor de genocid, crimelor împotriva umanității sau crimelor de război; producția sau stocarea care vizează diseminarea sau distribuirea publică, a materialelor scrise, pictoriale sau a altor materiale care conțin manifestări acoperite de prevederile Recomandării de politică generală nr. 7 în paragraful 18 literele a, b, c, d și e; înființarea sau conducerea unui grup care promovează rasismul, sprijinul pentru un astfel de grup sau participarea la activitățile sale; și răspunderea persoanelor juridice”.⁵⁴

⁵⁴ ECRI, *Report on the Republic of Moldova, (fifth monitoring cycle)*, iunie 2018.

2. Formele discriminării

În linii generale, definițiile diferitelor forme de discriminare prevăzute în Legea nr. 121 și interpretarea lor de către Consiliul Egalității și de către instanțe sînt considerate de către experții intervievați ca fiind conforme standardelor internaționale. Pentru a asigura deplina corelare cu Recomandarea de politică generală a ECRI nr. 7⁵⁵ este necesară și definirea în Legea nr. 121 a anunțării intenției de a discrimina, a ordinului dat unei alte persoane de a discrimina și a ajutării altei persoane pentru a discrimina, recomandare formulată de către expertele Consiliul Europei în 2016⁵⁶ și de ECRI în 2018.⁵⁷ De asemenea, pentru a reflecta dinamica în practica internațională este utilă și definirea în lege a discursului urii și a discriminării intersecționale⁵⁸ și corelarea definițiilor din Legea nr. 121 cu prevederile Codului contravențional.

Recomandarea de politică generală nr. 7 include și obligația legală a autorităților publice de a promova egalitatea în îndeplinirea mandatului lor instituțional. Dat fiind faptul că principiul egalității și nediscriminării este articulat explicit atît în Constituția Republicii Moldova, cît și în tratatele internaționale de drepturile omului la care Moldova e parte, s-ar putea prezuma că o astfel de explicitare este redundantă. Din analiza recomandărilor formulate de Consiliul Egalității în cazurile în care unele autorități publice au fost în poziția de potențial actor al discriminării se poate însă concluziona că este necesară și o prevedere expresă în acest sens, tocmai pentru a încuraja autoritățile ca în mod constant să reflecteze asupra impactului propriilor acțiuni și inacțiuni asupra unor persoane sau grupuri vulnerabile.

Analizăm mai jos în detaliu doar acele forme de discriminare care au ridicat dificultăți în constatarea și sancționarea lor.

⁵⁵ ECRI, General Policy Recommendation no. 7: National Legislation to Combat Racism and Racial Discrimination, adoptată la 13 decembrie 2002 (modificată la 7 decembrie 2017).

⁵⁶ Consiliul Europei, Ivana Roagna, Nevena Petrusic, *Assessment of the Law on ensuring equality in the Republic of Moldova in compliance with the Council of Europe anti-discrimination standards*, February 2016.

⁵⁷ ECRI, *Report on the Republic of Moldova, (fifth monitoring cycle)*, iunie 2018.

⁵⁸ Consiliul Europei, Nadejda Hriptievski, *Baseline study for assessing the national non-discrimination mechanisms in Armenia, Azerbaijan, Georgia, Republic of Moldova, Ukraine and Belarus*, octombrie 2019, Consiliul Europei, Constantin Cojocariu, Niall Crowley, *Opinion on Draft Amendments to: Law on Ensuring Equality (Law No. 121); and Law on Activity of the Council for Prevention and Elimination of Discrimination and Ensuring Equality (Law No. 298)*, noiembrie 2019.

a. Discriminarea directă

Discriminarea directă, definită în Art. 2 din Legea nr. 121 ca „tratarea unei persoane în baza oricăruia dintre criteriile prohibitive în manieră mai puțin favorabilă decât tratarea altei persoane într-o situație comparabilă” nu a ridicat în practică probleme de constatare nici Consiliului Egalității și nici în practica instanțelor.

b. Discriminarea indirectă

Discriminarea indirectă este definită în conformitate cu standardele europene în Art. 2 din Legea nr. 121 ca „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 acea prevedere, acțiune, criteriu sau practică se justifică în mod obiectiv, printr-un scop legitim și dacă mijloacele de atingere a acelui scop sînt proporționale, adecvate și necesare.” În practică, Consiliul reușește să identifice în mod corect cazurile de discriminare indirectă și să treacă prin testul elementelor constitutive, de exemplu decizia în cauza 21/18 din 21 august 2018 prin care Consiliul a constatat că punctele 5.2 – 5.12 din HG nr. 314 din 23.05.2012 pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind organizarea și funcționarea Serviciului social „Asistență personală” reprezintă discriminare directă prin asociere (dizabilitate) în realizarea dreptului la odihnă a asistenților personali și punctele 5.16 – 5.17 reprezintă discriminare indirectă prin asociere (sex și dizabilitate) în realizarea dreptului la odihnă a mamelor - asistenți personali.⁵⁹ În același caz, din păcate instanțele nu au constatat și nu au sancționat discriminarea pe criteriul gen în cazul mamelor aflate în situația de a asista dependenții, persoane cu dizabilități, respingînd cererea doamnei Ciobanu ca lipsită de temei. La rîndul său, atunci cînd a examinat această petiție Comitetul ONU pentru Eliminarea Tuturor Formelor de Discriminare împotriva Femeilor a constatat o încălcare a Convenției ONU pentru Eliminarea Tuturor Formelor de Discriminare împotriva Femeilor.⁶⁰

c. Hărțuirea

Hărțuirea este definită în Legea nr. 121 în termeni care reflectă practica internațională. În aplicarea legii apar însă două probleme distincte: lipsa de corelare dintre diferitele reglementări care determină o restrîngere nejustificată a interzicerii hărțuirii doar în contextul relațiilor de muncă, deși hărțuirea apare și trebuie sancționată și în domeniul educației, al accesului la bunuri sau servicii, alte forme de relații inter-umane și eșecul de a sancționa adecvat hărțuirea sexuală data fiind lipsa de claritate a diferitelor norme relevante și a lipsei de clarificare a atribuțiilor diferitelor instituții.

O primă problemă în ceea ce privește hărțuirea constă în lipsa de concordanță dintre prevederile din Legea nr. 121 care definesc și interzic hărțuirea în termeni generali și

⁵⁹ Consiliul Egalității, decizia din 21 august 2018, nr. 21/18. Decizia poate fi consultată pe pagina web: https://egalitate.md/wp-content/uploads/2016/04/Decizie_constatare_21_2018_depersonalizat-1-1.pdf.

⁶⁰ CEDAW, cauza 104/2016 Natalia Ciobanu c. Moldovei, 4 noiembrie 2019, <https://juris.ohchr.org/Search/Details/2664>.

prevederile Art. 54² alin. (2) din Codul contravențional care sancționează hărțuirea exclusiv în contextul relațiilor de muncă. Standardele internaționale impun însă interzicerea și sancționarea hărțuirii în toate domeniile, nu numai în relațiile de muncă.⁶¹

Cea de-a doua îngrijorare este generată de faptul că, din păcate, legislația moldovenească nu răspunde unei nevoi reale după cum rezultă din cazuistică și anume hărțuirea sexuală. Hărțuirea sexuală este diferită de hărțuirea pe criteriul de sex și deși definită în Art. 2 din Legea nr. 5 din 9 februarie 2006 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați, în Codul Muncii, precum și în Art. 173 din Codul penal al Republicii Moldova, hărțuirea sexuală este din perspectiva avocaților și experților intervievați o literă moartă, fără aplicabilitate reală în practică. Această concluzie este confirmată și de analize recente ale legislației și practicii care subliniază faptul că „reglementarea fragmentară a hărțuirii sexuale în diferite acte normative creează confuzii atât pentru instituțiile investite cu atribuții de prevenire și investigare a actelor de hărțuire sexuală, cât și pentru victimele în procesul de raportare a cazurilor”.⁶²

Este de remarcat și faptul că definiția din Art. 173 din Codul penal propune o formulare mult mai îngustă comparativ cu standardele internaționale, urmărindu-se doar scopul de a determina o persoană la raporturi sexuale ori la alte acțiuni cu caracter sexual nedorit și nu și efectul comportamentului fizic, verbal sau nonverbal, care lezează demnitatea persoanei ori creează o atmosferă neplăcută, ostilă, degradantă, umilitoare, discriminatorie sau insultătoare. În schimb, conform Convenției de la Istanbul a Consiliului European, hărțuirea sexuală este „orice formă de conduită verbală, non-verbală sau fizică, de natură sexuală, cu scopul sau efectul violării demnității unei persoane, în special atunci când se creează un mediu intimidant, ostil, degradant, umilitor sau jignitor.” Reglementarea inefficientă a mecanismului de sancționare a hărțuirii sexuale în prezent face necesară o discuție separată de evaluare și de identificare a celui mai bun mecanism de constatare și sancționare eficientă a hărțuirii sexuale. O soluție posibilă ar fi modificarea Legii nr. 121 și a Codului contravențional pentru a include prevederea expresă a atribuției Consiliului Egalității de a constata și sancționa hărțuirea sexuală (atunci când faptele din cauză nu sugerează existența elementelor constitutive pentru infracțiuni ca abuzul în serviciu, șantajul, violul etc.).

Analizele și sondajele sugerează că fiecare a cincea femeie din Republica Moldova este hărțuită sexual la locul de muncă.⁶³ În fața unei probleme cu dimensiuni sistemice, se impune o strategie multi-dimensională de identificare a soluțiilor coerente și eficiente. Consiliul Egalității, Procuratura Generală, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale și Ministerul Justiției au din acest punct de vedere o obligație

⁶¹ ECRI, *Report on the Republic of Moldova, (fifth monitoring cycle)*, iunie 2018.

⁶² CDF, Iurie Perevoznic, Arina Țurcan, Lilia Rusu; coord. de Natalia Vilcu, *Raport de analiză a compatibilității legislației Republicii Moldova cu prevederile Convenției Consiliului European privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice*, 2019, disponibil la: <http://cdf.md/files/resources/141/CDF%20Raport%20compatibilitate.pdf>.

⁶³ Europa liberă, Diana Răileanu disponibil la: <https://moldova.europalibera.org/a/%C3%AEn-moldova-fiecare-a-cincea-femeie-este-h%C4%83r%C8%9Buit%C4%83-sexual-la-locul-de-munc%C4%83/29257158.html>.

pozitivă de a gândi pro-activ o strategie de combatere a hărțuirii sexuale și pe termen scurt au posibilitatea de a îmbunătăți și da coerență cadrului legislativ și de a adopta protocoalele inter-instituționale care să permită formarea personalului pe această temă, stabilirea atribuțiilor în constatarea și sancționarea hărțuirii sexuale și adoptarea unui mecanism de investigare reală și a unui mecanism de sancționare disuasivă, proporțională și adecvată.

Este încurajator faptul că atât Consiliul Egalității, cât și instanțele recunosc importanța sancționării hărțuirii, mai ales pe criteriul sex. Primul proces-verbal cu privire la o contravenție întocmit de Consiliul Egalității în 2019 a fost în cazul de hărțuire pe criteriu de sex și statut matrimonial a unei femei șefă a secției urmărire penală de către șeful inspectoratului de poliție Telenești.⁶⁴ Atât instanța de fond, Judecătoria Chișinău sediul Ciocana,⁶⁵ cât și Curtea de Apel Chișinău au stabilit o sancțiune maximală cu menirea de a trage un semnal de alarmă în legătură cu caracterul inacceptabil al hărțuirii, aplicînd o sancțiune contravențională cu amendă în mărime de MDL 10.000 (aproximativ EUR 517) lei și cu privarea de a ocupa funcții în cadrul Inspectoratului General al Poliției Republicii Moldova sau în cadrul subdiviziunilor acestuia, pe un termen de șase luni.⁶⁶ În cazuri similare recente, Consiliul și-a menținut abordarea.⁶⁷

d. Instigarea la discriminare

Dintre toate formele de discriminare definite în Art. 2 din Legea nr. 121, instigarea la discriminare a generat cele mai multe controverse din perspectiva avocaților și experților intervievați, dată fiind confuzia dintre instigarea la discriminare ca concept legal cu elemente clar definite în Art. 2 din Legea nr. 121 și conceptul de „instigare” așa cum e el definit în sensul curent al limbii. Desigur că nu a ajutat în acest sens nici faptul că nu este suficient dezvoltată jurisprudența Consiliului și a instanțelor în cazurile în care libertatea de exprimare este adusă la limita sa și transformată într-un abuz al libertății de exprimare.

Elementele constitutive ale instigării la discriminare sînt relativ simplu de articular: 1) orice comportament prin care o persoană aplică presiuni sau afișează o conduită intenționată, 2) care este săvîrșit cu intenție, 3) în scopul discriminării unei terțe persoane, 4) în baza criteriilor protejate de Legea nr. 121. Articularea în practică și aplicarea acestor elemente în cazuri specifice duce însă la rezultate neunitare. În anumite cazuri publicarea unor articole sau afirmații care aduc atingere demnității umane a persoanelor aparținînd unui anumit grup vulnerabil a fost considerată instigare la discriminare așa cum s-a constatat în cazul

⁶⁴ Consiliul Egalității, decizia din 11 februarie 2019, cauza nr. 221/18, disponibilă la: https://egalitate.md/wp-content/uploads/2016/04/Decizie_constatare_221_2018.pdf.

⁶⁵ Judecătoria Chișinău, sediul Ciocana, hotărâre din 20 noiembrie 2019, dosar nr. 4-518/19, disponibilă aici: https://jc.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/3978c91d-81c2-4e43-92a5-749cb1d0d05b.

⁶⁶ Curtea de Apel Chișinău, decizie din 30 ianuarie 2020, dosarul nr. 4r-3196/19 disponibilă aici: https://cac.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/2e2a72fd-1884-47dc-9328-7622442b6857.

⁶⁷ Consiliul Egalității, decizie din 21 ianuarie 2020, cauza nr. 208/19, hărțuire pe criteriul de sex în câmpul muncii în cazul unei persoane angajată în cadrul Serviciului Vamal, disponibilă la: https://egalitate.md/wp-content/uploads/2016/04/Decizie_neconstatare_208_2019.pdf.

articolului „Diversiunea incluziunii handicapaților”, care critica politicile de incluziune educațională a copiilor cu dizabilități mentale sau motorii. Constatarea discriminării a fost menținută de instanța de fond și de Curtea de Apel Chișinău.⁶⁸

Pe de altă parte, într-un caz recent, Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani nu a fost de acord cu constatarea Consiliului Egalității și cu încadrarea ca faptă de instigare la discriminare a unor afirmații publice realizate de un politician în legătură cu un alt politician, afirmații făcute în contextul campaniei electorale și care includeau afirmații inacceptabile despre rolul femeilor în politică în funcție de statutul matrimonial al acestora, inducând practic îndemnul de a exclude din viața politică femeile necăsătorite fără copii. Plingerea a fost formulată împotriva lui Ilan ȘOR de către Platforma pentru egalitate de gen ca urmare a afirmațiilor sale denigratoare la adresa politicianei Maiei SANDU (decizia Consiliului din 19 octombrie 2018⁶⁹). Instanța de fond a preferat să utilizeze definiția de dicționar a instigării și nu a aplicat Legea nr. 121, ceea ce ar fi implicat că instanța să verifice existența elementelor constitutive prevăzute în definiția din Art. 2 al Legii nr. 121. Astfel, instanța de fond a considerat că „acțiunea de instigare implică un îndemn la careva acțiuni, adică îndemn la discriminare a femeilor în sfera politicului. Din textul deplins și pus la bază de centrul pentru constatarea încălcării date, nu rezultă în primul rând o instigare, ci o manifestare de opinie, o exercitare a dreptului la exprimare, și, aceasta într-o campanie electorală, când una din modalitățile agitației electorale implică și astfel de expuneri”.⁷⁰

În momentul analizării instigării la discriminare în context electoral, pornind de la conferința de presă din 4 noiembrie 2016 (ajunul alegerilor prezidențiale) organizată de preoți ai Mitropoliei Chișinăului și a întregii Moldove, care au folosit acest prilej pentru a instiga la discriminare pe criteriile sex, opinie publică și orientare sexuală, cu încălcarea obligației pe care o aveau de a nu-și exprima sau manifesta public preferințele politice, Curtea de Apel Chișinău a plasat teoretic instigarea la discriminare pe o axă a drepturilor și libertăților, concretizare preluată și de Curtea Supremă de Justiție atît în această cauză⁷¹, cît și în cazul plingerii depuse de Maia SANDU împotriva lui Nicolae MIHĂESCU (Marchel MIHĂESCU Episcop de Bălți și Fălești).⁷²

„instigarea la discriminare se situează la granița exercițiului citoroa drepturi fundamentale: dreptul la libertatea de expresie, dreptul la libertatea de gîndire, conștiință și religie, precum și interzicerea generală a discriminării și promovarea principiului toleranței și respectul pentru demnitatea egală a tuturor ființelor umane, drepturi fundamentale considerate elemente de

⁶⁸ Curtea de Apel Chișinău, decizie din 12 septembrie 2017, *A.O. Centrul de asistență juridică pentru persoanele cu dizabilități c. Săptămânalul Făclia și Vitalie Pastub-Cubolteanu*.

⁶⁹ Consiliul Egalității, decizie din 19 octombrie 2018, cauza nr. 111/18, disponibilă la: https://egalitate.md/wp-content/uploads/2016/04/Decizie_constatare_111_2018.pdf.

⁷⁰ Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, hotărîre din 28 noiembrie 2019, https://jc.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/261999b0-cf2c-4799-9d97-30a3beb67d8e.

⁷¹ Curtea Supremă de Justiție, încheiere din 14 noiembrie 2018, dosarul nr. 2ra-2254/18, disponibilă la: http://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=47601.

⁷² Curtea Supremă de Justiție, încheiere din 3 iulie 2019, dosarul nr. 2ra-1214/19, disponibilă la: http://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=51946.

temelie în orice societate democratică. Reglementarea discursului instigator la ură se înscrie în nevoia societăților democratice de a preveni și sancționa toate formele de expresie care răspîndesc, instigă, promovează sau justifică ura bazată pe intoleranță”.⁷³

Curtea de Apel Chișinău, decizie din 6 iunie 2018, dosarul nr. 2ra-2254/18

Punctul de intersecție dintre apărarea dreptului la demnitate prin interzicerea tuturor formelor de discriminare, inclusiv a instigării la discriminare pe de o parte, și protecția acordată libertății de exprimare pe de altă parte constituie în mod constant o provocare pentru instituțiile naționale cu rol în combaterea discriminării și pentru instanțe. Acestea se văd puse în situația realizării unui exercițiu de stabilire a echilibrului între drepturi și de fină analiză a felului în care libertatea de exprimare transgresează și se transformă din exprimare protejată, într-un abuz al acesteia, ceea ce ar justifica sancționarea proporțională, adecvată și disuasivă, chiar dacă o astfel de sancțiune implică o limitare a libertății de exprimare. Jurisprudența CtEDO, standardele elaborate de ECRI sau de diferitele comitete ale ONU includ suficiente elemente pentru a permite calibrarea acestui exercițiu de echilibru care ar trebui realizat de către Consiliu și de instanțele de judecată. Pentru a realiza acest exercițiu dificil, care este însă esențial dacă se dorește asanarea spațiului public și respectarea dreptului la demnitate și nediscriminare, este necesar ca și judecătorii și reprezentanții Consiliului Egalității să fie implicați în mod constant în ateliere de formare în ceea ce privește limitele libertății de exprimare, seminare de actualizare a informației, realizate cu componente practice. Astfel de evenimente pot fi realizate sub umbrela INJ sau ca activități comune specializate în baza unor parteneriate între instanțele interesate și Consiliu.

e. Eșecul de a asigura acomodarea rezonabilă și accesibilizarea ca provocare

Pornind de la Comentariul general cu privire la accesibilitate nr. 2 adoptat de către Comitetul ONU pentru Drepturile Persoanelor cu Dizabilități în 2014,⁷⁴ se impune întâi o clarificare de terminologie: accesibilitatea vizează un grup de persoane, trebuie asigurată necondiționat, înainte de a primi o solicitare individuală tocmai pentru a asigura accesul la spații și servicii publice, în timp ce acomodarea rezonabilă vizează persoanele individuale. Legea nr. 121 definește acomodarea rezonabilă, în termeni conformi cu cei sugerați de Convenția ONU iar Art. 177 alin.(2) lit. i¹) din Codul contravențional sancționează „neasigurarea amenajării adecvate, conform normativelor în vigoare, a clădirilor, instalațiilor și încăperilor, inclusiv a celor de locuit, pentru a asigura accesul și folosirea lor de către persoanele cu dizabilități” și în practica sa Consiliul Egalității a

⁷³ Curtea de Apel Chișinău, decizie din 6 iunie 2018, dosarul nr. 2ra-2254/18.

⁷⁴ Comitetul ONU pentru Drepturile Persoanelor cu Dizabilități, *Comentariul general cu privire la accesibilitate nr. 2*, 2014 în pct. 25-26.

sanționat atât eșecul de a asigura acomodarea rezonabilă în cazurile individuale, cât și lipsa de accesibilitate a serviciilor sau spațiilor publice.

În primul rînd este de observat lipsa de corelare dintre prevederile Legii nr. 121 și cele ale Codului contravențional care sancționează în Art. 56¹ numai neadaptarea rezonabilă a locurilor de muncă pentru a asigura accesul și folosirea acestora de către persoanele cu dizabilități, nu și eșecul acomodării rezonabile în alte domenii, cum ar fi în exercitarea dreptului la educație sau accesul la justiție. Se impune în acest sens modificarea Legii nr. 121 și a Codului contravențional pentru a explicita aplicarea obligației asigurării acomodării rezonabile și în alte domenii decît relațiile de muncă și pentru a menționa atribuțiile Consiliului Egalității în constatarea și sancționarea acestei forme de discriminare. Importanța unui astfel de amendament reiese și dintr-o hotărîre a Consiliului din 2019 privind educația copiilor cu dizabilități auditive.⁷⁵ Plîngerea avea la bază faptul că în instituțiile de învățămînt special pentru elevii cu dizabilități auditive, este asigurată predarea limbilor străine doar în clasele II-V, deși în schema de învățămînt general această disciplină este predată din clasa II-a pînă la finalizarea învățămîntului. Analizînd Instrucțiunea privind procedurile specifice de examinare a elevilor cu cerințe educaționale speciale (CES) și Regulamentul cu privire la examenul național de bacalaureat aprobat prin ordinul Ministerului Educației, Culturii și Cercetării nr. 47/2018, Consiliul Egalității a stabilit că măsurile de acomodare rezonabilă prevăzute (mărirea timpului destinat pentru proba la limba străină) vizează doar elevii cu deficiențe motorii, neuro-motorii sau vizuale grave, în timp ce elevii cu dizabilitate auditivă nu sînt listați în aceste reglementări, ne-existînd măsuri de acomodare pentru această categorie de elevi. În acest caz, Consiliul a constatat discriminarea indirectă în procesul educațional a persoanelor cu dizabilități auditive și a formulat recomandări generale pentru Ministerul Educației, Culturii și Cercetării.

În ceea ce privește obligația accesibilizării, Legea nr. 121 nu prevede expres o definiție sau atribuții ale Consiliului în acest sens, o completare fiind utilă. Eșecul de a îndeplini obligația de accesibilizare poate constitui însă discriminare și poate fi pedepsit conform Art. 177 alin. (2) lit. i)¹ și respectiv în baza Art. 71¹ din Codul Contravențional.

Este salutară practica Consiliului Egalității și a organizațiilor neguvernamentale de a verifica în mod pro-activ gradul de accesibilitate a unor instituții publice. Accesibilizarea implică un proces de durată, care necesită în o primă fază conștientizarea și asumarea obligației pozitive de a lua măsurile necesare pentru a crește gradul de acces al persoanelor la serviciile și spațiile publice indiferent de tipul de dizabilitate, dezvoltarea unor strategii de finanțare și de susținere a renovărilor în sensul accesibilizării.

Este regretabil că în condițiile în care Consiliul Egalității a constatat încălcarea obligațiilor legale de către CSJ, dată fiind inaccesibilitatea sediului instituției pentru persoanele cu dizabilități motorii,⁷⁶ reacția instituției în 2017 nu a fost una de asumare a

⁷⁵ Consiliul Egalității, decizie din 18 octombrie 2019, cauza nr. 147/19, disponibilă la: https://egalitate.md/wp-content/uploads/2016/04/Decizie_constatare_147_2019.pdf.

⁷⁶ Consiliul Egalității, decizie din 24 februarie 2017, cauza 510/16 disponibilă la: http://egalitate.md/wp-content/uploads/2016/04/draft_decizie_constatare_510_2016_expediat_109234.pdf.

obligației sale de a asigura accesul tuturor cetățenilor la actul de justiție, ci una de criticare a Consiliului cu invocarea independenței și a imparțialității justiției.⁷⁷ Deși multe dintre instanțele din Republica Moldova au fost identificate în trecut ca având restanțe majore în privința accesibilizării, este extrem de încurajator dialogul care s-a stabilit între organizații neguvernamentale ca Centrul pentru Drepturile Persoanelor cu Dizabilități (CDPD), CSM și președinți de instanțe.⁷⁸ Acest tip de dialog continuat cu susținerea și coordonarea Consiliului și a autorităților de resort poate determina accesibilizarea treptată și educarea autorităților în vederea asigurării drepturilor persoanelor cu dizabilități.

Un alt element pro-activ în activitatea Consiliului este acela de a transmite semnalele de alarmă către autorități în legătură cu limitarea accesului în secțiile de votare pentru persoanele cu dizabilități. În acest sens, Consiliul Egalității a recomandat autorităților competente „să ia măsuri urgente de accesibilizare a sediilor entităților publice care servesc nu doar pentru exercitarea dreptului la vot, dar și ca prestatori de servicii publice, pentru a face posibilă exercitarea tuturor drepturilor de către persoanele cu dizabilități”.⁷⁹ Monitorizarea de o manieră pro-activă a respectării acestei obligații poate fi realizată prin încheierea de parteneriate cu asociații care asigură monitorizarea proceselor electorale, astfel încât pe termen mediu să se ajungă la garantarea dreptului de vot ca realitate și pentru cetățenii moldoveni cu dizabilități.

Remediile asigurate prin intermediul Consiliului în cazurile de discriminare prin neîndeplinirea obligației de accesibilizare sînt complementare remediilor prevăzute de Codul Contravențional în sarcina altor autorități care la rîndul lor constată și sancționează nerespectarea unor standarde de muncă, transport, construcții: Inspecția de Stat în Muncă, Agenția Națională de Transport Auto, poliția sau Agenția de Supraveghere Tehnică. Mandatele acestor instituții nu se suprapun, ci sînt complementare, în această relație Consiliul avînd rolul de a sensibiliza, educa și susține prin puncte de vedere informate restul instituțiilor abilitate să sancționeze eșecul de a asigura accesibilizarea.

Ratificarea Protocolului Opțional la Convenția ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități de către Moldova are potențialul de a aduce valoare adăugată în mecanismele de protecție a drepturilor persoanelor cu dizabilități.

f. Victimizare

Deși victimizarea este definită în Legea nr. 121 cu privire la asigurarea egalității, nici în Legea nr. 121 și nici în Codul Contravențional nu se prevede interzicerea victimizării ca formă de protejare a potențialelor victime sau a potențialilor martori în cazurile de discriminare. Deși nu reprezintă în sine o formă de discriminare, victimizarea este definită

⁷⁷ Curtea Supremă de Justiție, scrisoarea nr. 102/2 din 31 martie 2017.

⁷⁸ <https://www.justitiatransparenta.md/accesul-persoanelor-cu-dizabilitati-cadrul-judecatoriei-comrat-ce-aratat-evaluarea/>.

⁷⁹ Consiliul Egalității, *Raport general privind situația în domeniul prevenirii și combaterii discriminării în Republica Moldova în 2019*, Chișinău, aprilie 2020, disponibil la: <http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=r0HeiZ%2bfK%2fw%3d&tabid=202&language=ro-RO>.

și sancționată în dreptul anti-discriminării pentru că funcționează ca o garanție, o formă de protecție suplimentară atât pentru victimele discriminării, cât și pentru persoanele care intervin în caz ca martori sau în mod formal sau informal iau apărarea persoanei care este victimă a discriminării. Articolul 24 din 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 stabilește obligația statelor de a adopta prevederi „pentru a-i proteja pe lucrători, inclusiv pe reprezentanții acestora, împotriva oricărei concedieri sau a oricărui alt tratament defavorabil din partea angajatorului ca reacție la o plîngere formulată la nivelul întreprinderii sau la o acțiune în justiție vizînd obligarea la respectarea principiului egalității de tratament.” Importanța unei interpretări pro-active a victimizării ca mecanism suplimentar de protecție a victimei discriminării a fost subliniată în 2019 de CJUE în cauza *Hakelbrach*.⁸⁰ Se impune în acest sens completarea Codului Contravențional cu contravenția „Victimizare”. Pentru coerență, este necesară și menționarea explicită a competenței Consiliului Egalității de a constata contravențiile în cazurile de victimizare și de a le sancționa.

g. Forme grave ale discriminării

Articolul 4 din Legea nr. 121 prevede formele grave ale discriminării, situații care prin gravitatea și impactul lor impun un tratament diferențiat. Din păcate, așa cum a fost observat și de expertele Consiliului Europei încă din 2016,⁸¹ prevederile din Art. 4 nu sînt reluate și dezvoltate corespunzător în capitolul IV al Legii nr. 121 sau în Codul Contravențional în ceea ce privește stabilirea răspunderii pentru faptele de discriminare și sancționarea lor corespunzătoare. Mai mult decît atât, se poate observa o suprapunere parțială între prevederile Art. 4 și Art. 176 din Codul penal care sancționează încălcarea egalității în drepturi a cetățenilor. Practicienii au observat că Art. 176 nu este aplicat în practică și că este necesară coordonarea și delimitarea mai clară între cele două tipuri de răspundere aplicabilă – penală și contravențională.

În practica sa, Consiliul a constatat existența unor forme grave de discriminare, de exemplu într-un caz de hărțuire pe criteriul de dizabilitate din partea unui consilier local fără însă să poată lua măsuri suplimentare de vreme ce nu există un temei legal. Deoarece Codul contravențional nu include prevederi referitoare la hărțuire care are loc în alte contexte decît relațiile de muncă sau norme referitoare la formele grave de discriminare, Consiliul Egalității a constatat că victima a fost hărțuită de consilierul local care a umilit-o și a jignit-o, dar a fost în imposibilitatea de a remite procesul-verbal către instanță în

⁸⁰ CJUE, C404/18, Hotărârea Curții (Camera a treia) din 20 iunie 2019 (cerere de decizie preliminară formulată de Arbeidsrechtbank Antwerpen - Belgia) – *Tine Vandenbon, Jamina Hakelbracht, Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen/WTG Retail BVBA* disponibilă aici: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=215248&mode=lst&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=RO&cid=17548138>.

⁸¹ Consiliul Europei, Ivana Roagna, Nevena Petrusic, *Assessment of the Law on ensuring equality in the Republic of Moldova in compliance with the Council of Europe anti-discrimination standards*, February 2016.

vederea sancționării părții reclamate.⁸² Practic, în acest caz, constatarea unei forme grave de discriminare nu a dus la atragerea unei forme de responsabilitate sau la aplicarea unui remediu.

Într-un caz de hărțuire în relațiile de muncă pe criteriul sex și statut matrimonial, în care făptuitorul era șeful inspectoratului local de poliție, Consiliul a constatat hărțuirea și victimizarea, a remis instanței procesul-verbal pentru sancționarea făptuitorului, fără însă a reține și caracterul agravant al faptelor.⁸³ Judecătoria Chișinău sediul Ciocana i-a aplicat reclamatului, conform Art. 542 alin. (2) din Codul contravențional, o amendă în mărime de 200 unități convenționale, adică MDL 10.000 (aproximativ EUR 517), și privarea dreptului de a ocupa funcții pe un termen de 6 luni în cadrul Inspectoratului General de Poliție al Republicii Moldova sau în cadrul subdiviziunilor acestuia.⁸⁴ La 30 ianuarie 2020, decizia de sancționare a fost menținută de către Curtea de Apel Chișinău.⁸⁵ La rîndul lor, nici instanța de fond și nici Curtea de Apel nu au reținut existența circumstanțelor agravante în ciuda faptului că partea reclamată se afla în exercițiul atribuțiilor sale ca autoritate publică iar discriminarea a avut la bază două criterii.

Aceste două exemple în care reprezentanți ai statului, în exercitarea atribuțiilor lor de serviciu s-au făcut responsabili de fapte de discriminare în forme grave fără a fi însă trași la răspundere în mod proporțional, ne permit să tragem concluzia că se impune atît clarificarea și corelarea normelor pentru a permite sancționarea formelor grave de discriminare, cît și elaborarea la nivelul Consiliului a unei proceduri speciale care să fie aplicată în astfel de cazuri.

⁸² Consiliul Egalității, decizie din 20 ianuarie 2017, cauza 495/16, disponibilă la: https://egalitate.md/wp-content/uploads/2016/04/draft_decizie_constatare_495_2016_semnat_depersionalizat_3753496.pdf.

⁸³ Consiliul Egalității, decizie din 11 februarie 2019, în cauza nr. 221/18, disponibilă la: http://egalitate.md/wp-content/uploads/2016/04/Decizie_constatare_221_2018.pdf.

⁸⁴ Judecătoria Chișinău, sediul Ciocana, hotărîre din 20 noiembrie 2019, dosar nr. 4-518/19, disponibilă la: https://jc.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/3978c91d-81c2-4e43-92a5-749cb1d0d05b.

⁸⁵ Curtea de Apel Chișinău, decizie din 30 ianuarie 2020, dosar nr. 4r-3196/19, disponibilă la: https://cac.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/2e2a72fd-1884-47dc-9328-7622442b6857.

3. Criteriile protejate împotriva discriminării

Este pozitivă jurisprudența Consiliului și a instanțelor de afirmare și interpretare a caracterului deschis al listei de criterii protejate împotriva discriminării, prin aplicarea formulei deschise „orice alt criteriu similar” din Art. 1 alin. (1) din Legea nr. 121 în concordanță cu jurisprudența CtEDO. Pentru a reflecta standardele europene cele mai recente⁸⁶ și practica internațională, se poate lua în calcul și modificarea Legii nr. 121 pentru a menționa expres toate criteriile care sînt protejate în Art. 21 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene: „sexul, rasa, culoarea, originea etnică sau socială, caracteristicile genetice, limba, religia sau convingerile, opiniile politice sau de orice altă natură, apartenența la o minoritate națională, averea, nașterea, un handicap, vîrsta sau orientarea sexuală”. Se observă că din această listă lipsesc în legislația moldovenească originea socială/statutul social, caracteristicile genetice, averea, orientarea sexuală și nașterea. Din practica CtEDO, a instanțelor de judecată și a Consiliului s-au distins și alte criterii care au potențialul de a genera un tratament defavorabil și necesită protecție din partea autorităților: statutul marital, identitatea de gen, starea de sănătate și statutul sero-pozitiv.

Jurisprudența dezvoltată de Consiliul Egalității în privința acestor criterii este din ce în ce mai bogată, cu un număr în creștere de cazuri care sînt soluționate și de instanțe. În secțiunile următoare analizăm acele criterii care sînt importante fie prin preponderența și gravitatea încălcărilor, fie prin aspecte controversate în raport cu standardele internaționale din domeniu.

a. Genul/sexul

Raportul anual pentru anul 2019 al Consiliului Egalității reține că în „25% din totalul deciziilor de constatare, Consiliul a reținut că faptele de discriminare au fost determinate de acest criteriu (sex)”.⁸⁷ Numărul mare de cazuri de discriminare pe criteriul gen, avînd de obicei ca victime femeile, este explicabil prin tolerarea misoginismului și a sexismului pe scară largă și prezentarea acestora ca elemente culturale identitare pentru o societate

⁸⁶ Uniunea Europeană, Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene (2010/C 83/02).

⁸⁷ Consiliu privind asigurarea egalității, *Raport general privind situația în domeniul prevenirii și combaterii discriminării în Republica Moldova în 2019*, Chișinău, Aprilie 2020, disponibil la: <http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=r0HeiZ%2bfK%2fw%3d&tabid=202&language=ro-RO>.

preponderent patriarhală, sau ca manifestări care țin de exprimarea liberă. Tipologia cazurilor în care Consiliul a fost sesizat reflectă această abordare patriarhală în ceea ce privește rolul femeii în societate: lipsa măsurilor adecvate care ar permite și încuraja asigurarea echilibrului dintre obligațiile de serviciu și cele de familie; refuzul de a angaja persoane cu responsabilități familiale; limitarea aplicării garanțiilor pentru persoanele care aveau raporturile de muncă suspendate la data intrării în vigoare a Legii nr. 270/2018; producerea și difuzarea publicității sexiste; hărțuirea pe criteriu de sex în relațiile de muncă din partea superiorilor; discursurile instigatoare la discriminarea femeilor în legătură cu activitatea desfășurată, mai ales în contextul asumării de către femei a unei poziții de conducere; prevederile discriminatorii în regulamentele instituțiilor de învățământ.

Cazuistica indică tensiunea care există între abordările radical diferite pe care Consiliul Egalității, respectiv instanțele de judecată o au în ceea ce privește afirmațiile sexiste. Un caz revelator este cel al plîngerii formulate de Platforma pentru egalitate de gen în legătură cu afirmațiile pe care Ilan ȘOR le-a făcut în context electoral în legătură cu politiciană Maia SANDU, precum că femeia sau femeile care nu au reușit să-și aranjeze propria viață nu pot face fericit un popor. În hotărîrea sa, Consiliul surprinde prejudecățile care stau la baza afirmațiilor politicianului, riscul generalizării, impactul negativ pe care declarațiile care au vizat o persoană concretă, o femeie-politiciană, îl pot avea asupra tuturor femeilor prin descurajarea acestora de a se implica în politică și transmiterea unui îndemn la excluderea femeilor necăsătorite sau fără copii din viața politică.⁸⁸ În schimb instanțele, începînd cu instanța de fond judecătoria Chișinău sediul Rîșcani, au anulat decizia Consiliului prin care erau constatate faptele de discriminare și era adresată lui Ilan ȘOR recomandarea ca acesta să prezinte scuze publice liderei Partidului Acțiune și Solidaritate (PAS), Maia SANDU, pentru declarații sexiste și instigatoare la discriminarea femeilor în politică și să se abțină pe viitor de la declarații sexiste și intrigatoare la discriminare.

Pe lângă motivele ce țin de respectarea condițiilor legale pornind de la încălcarea termenului de examinare a plîngerii, instanțele au făcut trimitere și la dreptul la libertatea de exprimare al lui Ilan ȘOR. În mod ironic, instanța ignoră prevederile legale care i-ar fi permis să înțeleagă limbajul sexist ca acele expresii și adresări ce prezintă femeia și bărbatul de o manieră umilitoare, degradantă și violentă, ofensînd demnitatea acestora, așa cum prevede Legea cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați nr. 5/2006. În schimb, instanța definește sexismul fără a arăta formele prin care acesta se manifestă și impactul pe care perpetuarea stereotipurilor de gen îl are în a limita participarea femeilor la viața publică, mai ales la viața politică. În opinia judecătorului de primă instanță: „sexism implică discriminare sexuală care funcționează, de regulă, în defavoarea femeilor și în favoarea bărbaților, la nivel individual, dar și instituțional. În speță, din afirmațiile analizate și puse la baza deciziei contestate, nu se implică absolut careva element, care pe criteriu de gen, ce ar face delimitare dintre participanții la viața politică. Aici excluzîndu-se chiar și o posibilă interpretare și/sau o discriminare indirectă (orice prevedere, acțiune, criteriu sau practică aparent neutră care are drept efect dezavantajarea unei persoane față de o altă persoană în baza criteriilor stipulate

⁸⁸ Consiliul Egalității, decizie din 19 octombrie 2018 cauza nr. 111/18, disponibilă la: https://egalitate.md/wp-content/uploads/2016/04/Decizie_constatare_111_2018.pdf.

de lege).⁸⁹ Instanța eșuează în a aplica chiar și propria propunere de definiție în caz, chit că definiția propusă nu este una care să derive din lege sau din studiile de gen și reprezintă mai degrabă o creație proprie reflectând opiniile personale și prejudecățile judecătorului. La rîndul său, instanța de apel a concluzionat că faptele constatate de Consiliul Egalității nu se încadrează în elementele discriminării, iar declarațiile lui Ilan ȘOR se încadrează în limitele libertății de exprimare.⁹⁰

Consiliul Egalității a avut mai mult succes în ceea ce privește publicitatea sexistă care folosește femeia ca obiect sexual pentru a promova vînzarea de bunuri și servicii, o practică aparent des utilizată.⁹¹ Același raport anual al Consiliului arată că „în 50% din deciziile de constatare pe criteriu de sex și/sau gen emise în 2019, (Consiliul) a reținut caracterul sexist al materialelor publicitare deduse examinării.”⁹² Avocații și experții intervievați au evidențiat poziția pro-activă a Consiliului și au subliniat nevoia de rapoarte tematice și intervenții la nivel de politici publice inclusiv în ceea ce privește adoptarea unui ghid pentru producerea și difuzarea publicității stradale sexiste astfel încît autoritățile cu rol în aprobarea, monitorizarea și sancționarea publicității să beneficieze de ghidaj de substanță din partea Consiliului Egalității.

Consiliul a adoptat decizii în legătură cu hărțuirea în muncă pe criteriul gen și hărțuirea sexuală.⁹³ Criteriul gen și statut matrimonial stă la baza deciziei Consiliului care ar putea fi evaluată ca avînd cel mai important impact în 2019 dată fiind decizia de expediere a procesului verbal către instanța de judecată care a aplicat sancțiunea amenzii în cuantum de MDL 10.000 (aproximativ EUR 517) și privarea dreptului de a ocupa funcții pe un termen de 6 luni în cadrul Inspectoratului General de Poliție al Republicii Moldova sau în cadrul subdiviziunilor acestuia.⁹⁴

Din păcate instanțele nu au fost la fel de rapide în a recunoaște și sancționa discriminarea pe criteriul gen, mai ales în cazul mamelor aflate în situația de a asista dependenții, persoane cu dizabilități. Deși Consiliul Egalității a constatat în 2014 discriminarea prin asociere a femeilor care îngrijesc dependenții cu dizabilități în ceea ce privește recunoașterea dreptului lor la pensie socială și a recomandat Ministerului Muncii și Protecției Sociale adoptarea de măsuri, instanțele au respins cererea doamnei Ciobanu ca lipsită de teme. Comitetul ONU

⁸⁹ Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, hotărîre din 28 noiembrie 2019, https://jc.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/261999b0-cf2c-4799-9d97-30a3beb67d8e.

⁹⁰ Colegiul Civil Comercial și de Contencios Administrativ al Curții de Apel Chișinău, decizie din 12 februarie 2019, disponibilă la: https://cac.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/49619f8d-d976-4a97-aa59-a03413d316ac.

⁹¹ Consiliul Egalității, decizie din 18 octombrie 2019, cauza nr. 154/19, disponibilă la: https://egalitate.md/wp-content/uploads/2016/04/Decizie_constatare_154_2019.pdf.

⁹² Consiliul Egalității, *Raport general privind situația în domeniul prevenirii și combaterii discriminării în Republica Moldova în 2019*, Chișinău, Aprilie 2020, disponibil la: <http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=r0HeiZ%2bfK%2fw%3d&tabid=202&language=ro-RO>.

⁹³ A se vedea supra discuția din capitolul 2 secțiunea a.

⁹⁴ Judecătoria Chișinău, sediul Ciocana, hotărîre din 20 noiembrie 2019 Dosar nr. 4-518/19, disponibilă aici: https://jc.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/3978c91d-81c2-4e43-92a5-749cb1d0d05b. Hotărîrea a fost menținută prin decizia Curții de Apel Chișinău din 30 ianuarie 2020, dosar nr. 4r-3196/19, disponibilă la: https://cac.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/2e2a72fd-1884-47dc-9328-7622442b6857.

pentru Eliminarea Tuturor Formelor de Discriminare împotriva Femeilor a considerat în schimb plângerea ca admisibilă și a constatat încălcarea Convenției ONU.⁹⁵

b. Orientarea sexuală și identitatea de gen

Legea nr. 121 menționează interzicerea discriminării pe criteriul orientării sexuale în Art. 7 referitor la discriminarea în câmpul muncii, nu și în Art. 1 alin. (1). CCRM a avut posibilitatea de a clarifica aplicabilitatea interdicției discriminării inclusiv pe criteriul orientării sexuale încă din 2013 ca urmare a excepției de neconstituționalitate formulate atunci de Igor DODON.⁹⁶ CCRM a precizat că lista criteriilor protejate în Art. 1 alin. (1) nu este una exhaustivă și că prevederile normative naționale se completează cu obligațiile internaționale de drepturile omului asumate de stat.

În mod corect, atît Consiliul Egalității, cît și instanțele la toate nivelele⁹⁷ au interpretat interdicția generală prevăzută în Art. 1 din Lege ca interzicînd discriminarea pe criteriul de orientare sexuală dată fiind formula deschisă de „orice alt criteriu similar”, formulă care este compatibilă cu Art. 14 din Convenția europeană a drepturilor omului (CEDO) și cu Protocolul adițional 12 al CEDO.

În unul dintre primele cazuri de vizibilitate ale Consiliului petiționara, reprezentantă a unei organizații LGBT a fost stropită cu aghiazmă de un reprezentant al Bisericii Ortodoxe în cadrul unei emisiuni TV.⁹⁸ Consiliul a constatat existența unei fapte de discriminare pe criteriul orientare sexuală și pe cel al convingerilor și a recomandat reclamatului să aducă scuze publice comunității LGBT. Dat fiind faptul că partea reclamată nu a pus în aplicare recomandarea Consiliului, petiționara l-a acționat pe reclamatul Ghenadie VĂLUȚĂ în instanță, obligîndu-l să-și ceară scuze și să repare prejudiciul moral, ca urmare a comportamentului discriminator constat prin decizia Consiliului Egalității. Judecătoria Anenii Noi l-a obligat pe Ghenadie VĂLUȚĂ să aducă scuze publice pentru instigare la discriminare pe criteriile de orientare sexuală și convingeri și să achite victimei prejudiciul moral în valoare de MDL 5.000 (aproximativ EUR 254) prin hotărîrea din 28 iunie 2018. Hotărîrea primei instanțe a fost menținută de Curtea de Apel Chișinău la 7 martie 2019⁹⁹ și la 19 iunie 2019 de către Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al CSJ.¹⁰⁰

⁹⁵ CEDAW, cauza 104/2016 *Natalia Ciobanu c. Moldovei*, 4 noiembrie 2019, <https://juris.ohchr.org/Search/Details/2664>.

⁹⁶ Curtea Constituțională, decizie nr. 14 din 8 octombrie 2013 de respingere a sesizării nr. 27a/2013 pentru controlul constituționalității unor prevederi ale Legii nr. 121 din 25 mai 2012 cu privire la asigurarea egalității, disponibilă la: <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=decizii&docid=124&cl=ro>.

⁹⁷ Curtea Supremă de Justiție, încheiere din 19 iunie 2019, dosarul nr. 2ra-1073/19, Angela Frolov v. Ghenadie Văluță, disponibilă la: http://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=51698.

⁹⁸ Consiliul Egalității, decizie din 19 mai 2014, cauza 064/14, disponibilă la: https://egalitate.md/wp-content/uploads/2016/04/decizie_cauza_064_14_6276731.pdf.

⁹⁹ Curtea de Apel Chișinău, decizie din 7 martie 2019, dosarul nr. 2a-3142/18, disponibilă la: https://cac.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/4e8a8c2f-1d5d-e911-80d8-0050568b7027.

¹⁰⁰ CSJ, încheiere din 19 iunie 2019, dosarul nr. 2ra-1073/19, Angela Frolov v. Ghenadie Văluță, disponibilă la: http://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=51698.

O altă decizie a Consiliului de dată recentă indică atenția față de dimensiunea identității de gen și a formelor de exprimare a acesteia, inclusiv în ceea ce privește riscul discriminării indirecte. În cauză, Liceul Teoretic „Vasile Alecsandri” din mun. Ungheni a fost acuzat de discriminare pe criteriu de sex în procesul educațional, dată fiind practica administrației și a cadrelor didactice care nu permiteau băieților să aibă lungimea la păr mai mare de 3 cm sau să poarte cercei, prevederi incluse în Regulamentul intern al Liceului Teoretic „Vasile Alecsandri” într-o încercare de a defini conținutul noțiunii de „ținută decentă”.¹⁰¹ Consiliul explică în hotărârea sa importanța respectării identității individului și a mecanismului prin care limitarea unor drepturi, inclusiv a dreptului de a decide în legătură cu propria imagine se poate realiza numai în condițiile stricte ale aplicării unui test ce ține de legitimitatea obiectivului urmărit și de proporționalitatea și oportunitatea măsurilor luate.

„Consiliul este de opinia că reglementarea în detaliu a lungimii sau culorii părului, a numărului de cercei, fără a ține cont de diversitatea de personalitate a elevilor, trebuie evitată, or aceste tipuri de limitări nu sînt relevante scopului general pentru care se instituie astfel de cerințe. În opinia Consiliului, cerințele față de vestimentația și exteriorul elevului trebuie să aibă în vedere doar aspectele legate de igienă, apartenența la instituția de învățămînt după caz, nicidecum de personalitate. Dacă un băiat are părul mai lung, aceasta nu implică încălcarea regulilor de igienă. În egală măsură, dacă un elev poartă un cercei, aceasta nu echivalează cu o ținută indecentă sau provocatoare. Mai mult, Consiliul subliniază că lungimea și culoarea părului nu afectează reușita școlară. Consiliul subliniază că elevii care aleg să fie diferiți prin lungimea părului nu ar trebui să fie excluși sau sancționați atît timp, cît aceștia respectă normele de igienă și au un comportament respectuos față de cadrele didactice și față de colegi. În egală măsură, Consiliul îndeamnă cadrele didactice să se abțină de la etichetarea sau blamarea elevului în public de față cu alți elevi pentru aspectul fizic, deoarece acest fapt ar putea stîrni reacții adverse, răutăcioase din partea semenilor săi.”

Consiliul Egalității, decizie din 19 martie 2019, cauza nr. 23/19¹⁰²

c. Limba

Discriminarea care a avut la bază criteriul de limbă de stat, conform raportului de activitate a Consiliului, a fost motivul a 22,5% din totalul deciziilor de constatare emise de către Consiliu în anul 2019.¹⁰³ Numărul mare de cazuri poate fi explicat prin caracterul multi-etnic și multi-național al Republicii Moldova și prin potențialul multilingvismului de a fi utilizat nu ca oportunitate și atu cultural, ci ca vulnerabilitate, temei de a

¹⁰¹ Consiliul Egalității, decizie din 19 martie 2019, cauza nr. 23/19, disponibilă la: http://egalitate.md/wp-content/uploads/2016/04/Decizie_constatare_23_2019-1.pdf.

¹⁰² Consiliul Egalității, decizie din 19 martie 2019, cauza nr. 23/19, disponibilă la: http://egalitate.md/wp-content/uploads/2016/04/Decizie_constatare_23_2019-1.pdf.

¹⁰³ Consiliu privind asigurarea egalității, *Raport general privind situația în domeniul prevenirii și combaterii discriminării în Republica Moldova în 2019*, Chișinău, Aprilie 2020, document disponibil la: <http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=r0HeiZ%2bfK%2fw%3d&tabid=202&language=ro-RO>.

marginaliza sau de a contesta identitatea celor considerați diferiți. Cazurile constatate de Consiliu acoperă o paletă largă de domenii pornind de la imposibilitatea persoanelor care aparțin minorităților naționale de a utiliza limba rusă în fața instanțelor de judecată, la nerespectarea dreptului reprezentanților minorităților naționale de a primi răspuns în limba în care au formulat adresarea, evidențierea nejustificată a etniei în articolele de presă sau accesul discriminator la informația privind instrucțiunile de folosire a medicamentelor, la comportamentele diferențiate generate de necunoașterea limbii de stat.

În mod interesant, Consiliul a considerat că „neasigurarea acomodării rezonabile a necesităților lingvistice în cadrul interacțiunii cu instituțiile publice constituie discriminare pe criteriul de limbă în exercitarea dreptul de a primi răspuns în limba adresării,”¹⁰⁴ recomandând Primăriei mun. Chișinău să ia „măsurile necesare pentru a asigura tuturor persoanelor cu care interacționează exercitarea drepturilor prevăzute de lege, inclusiv dreptul de a primi răspuns în limba adresării”.

Una dintre temele restante este accesul la instanțe atunci când cererea de chemare în judecată a fost formulată în limba rusă și este restituită fără examinare pe considerentul că cererea nu e formulată în limba de stat. Această chestiune a fost analizată și în trecut,¹⁰⁵ rămâne însă o temă recurentă sensibilă ce necesită o intervenție coordonată cu respectarea standardelor internaționale și evitarea retoricilor politicianiste. Consiliul a subliniat că „din totalul de plângeri în care s-a constatat discriminarea pe criteriul de limbă 63,6%” sînt cazuri referitoare la instanțele de judecată.¹⁰⁶ Pornind de la cazurile recurente, este de recomandat clarificarea și coordonarea normelor care reglementează folosirea limbilor în procedurile judiciare, stabilirea unui grup de lucru care să implice reprezentanții Ministerului Justiției, ai CSM, CSJ și Consiliului Egalității pentru a stabili procedurile aplicabile, în ce condiții poate fi folosită limba rusă pentru cererile de chemare în judecată, care sînt responsabilitățile pentru fiecare actor în parte. În același sens, cadrul legislativ ar beneficia prin ratificarea Cartei europene a limbilor regionale și minoritare a Consiliului Europei și reanalizarea cadrului legislativ privind drepturile minorităților naționale pentru a asigura armonizarea legislației interne cu prevederile Cartei.

d. Religia

În 2019, 6,25% din totalul deciziilor de constatare adoptate de Consiliu au fost în baza criteriului de religie sau convingeri.¹⁰⁷ Pornind de la cazurile recente aduse în fața Consiliului

¹⁰⁴ Consiliul Egalității, decizie din 27 decembrie 2018, cauza nr. 136/18, disponibilă la: https://egalitate.md/wp-content/uploads/2016/04/Decizie_constatare_136_2018.pdf.

¹⁰⁵ CRJM-ECPI, Pavel Grecu, Nadejda Hriptievski, Romanița Iordache, Iustina Ionescu, Sorina Macrinici, *Compatibility analysis of Moldovan legislation with the European standards on equality and nondiscrimination*, Iulie 2015, secțiunea 6.5.2.

¹⁰⁶ Consiliu privind asigurarea egalității, *Raport general privind situația în domeniul prevenirii și combaterii discriminării în Republica Moldova în 2019*, Chișinău, Aprilie 2020, document disponibil la: <http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=r0HeiZ%2bfK%2fw%3d&tabid=202&language=ro-RO>.

¹⁰⁷ Consiliu privind asigurarea egalității, *Raport general privind situația în domeniul prevenirii și combaterii discriminării în Republica Moldova în 2019*, Chișinău, Aprilie 2020, document

și de la jurisprudența elaborată de acesta, se poate concluziona că Consiliul în exercitarea atribuțiilor sale care țin de domeniul prevenirii și combaterii discriminării, a devenit implicit și un garant al neutralității serviciului public și al principiului secularismului. Aceasta reprezintă o funcție importantă pentru a asigura coabitarea persoanelor aparținând unor confesiuni diferite sau având viziuni și convingeri diverse deoarece permite cultivarea și menținerea toleranței atât de necesare într-o societate democratică.

În practică, Consiliul s-a pronunțat în legătură cu refuzul în adaptarea procedurii de depunere a declarației de avere și interese, potrivit convingerilor religioase, folosirea materialelor educaționale îndoctinate și cu accent în favoarea unei religii, construcția edificiilor de cult pe teritoriul instituțiilor de învățământ și nerespectarea neutralității serviciului public și a principiului secularismului, prin amplasarea simbolurilor religioase în instituțiile publice.

Cazul cu cea mai mare vizibilitate în acest sens, este cel referitor la instalarea unui crucifix într-o instituție publică, astfel fiind încălcat principiul neutralității și secularismului în instituția publică. Prin decizia sa din 16 decembrie 2019, Consiliul Egalității a constatat că faptele reprezintă instigare la discriminare pe criteriu de convingeri, manifestată prin instalarea crucifixului, precum și prin discursul rostit de ministrul Andrei NĂSTASE la eveniment și a recomandat conducerii Ministerului Afacerilor Interne să înlăture simbolurile religioase plasate în holul instituției și să asigure protecția neutralității serviciului public și a principiului secularismului.¹⁰⁸ Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani a anulat decizia Consiliului în partea ce ține de Andrei NĂSTASE cu argumente ce țin atât de aspectele procedurale cât și de substanța dreptului.¹⁰⁹ Hotărîrea instanței a fost atacată în apel.

Rolul Consiliului de garant al secularismului și al caracterului laic al statului este reliefat și de deciziile luate în ceea ce privește conținutul materialelor educaționale în cazul unui manual de suport auxiliar pentru disciplina „Educația moral-spirituală” cu elemente de îndoctinare religioasă și cu accent în favoarea unei religii, caz în care Consiliul a recomandat Ministerului Educației, Culturii și Cercetării „să elaboreze un Ghid metodologic prin care să stabilească criteriile de evaluare a corespunderii materialelor didactice alternative standardelor de calitate pentru disciplina „Educația moral-spirituală”, iar instituțiilor de învățământ să revadă materialele auxiliare folosite de către profesori, în lumina constatărilor și explicațiilor formulate în decizie”¹¹⁰

Pe aceeași linie de afirmare a caracterului laic al învățământului se înscriu și deciziile Consiliului privind neadmiterea edificării și amplasării lăcașelor de cult în incinta sau

disponibil la: <http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=r0HeiZ%2bfK%2fw%3d&tabid=202&language=ro-RO>.

¹⁰⁸ Consiliul Egalității, decizie din 16 decembrie 2019, cauza nr. 184/19, disponibilă la: https://egalitate.md/wp-content/uploads/2016/04/Decizie_constatare_184_2019-1.pdf.

¹⁰⁹ Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, hotărîre din 31 iulie 2020, dosar nr. 3-293/2020, disponibilă la: https://jc.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/ab637c78-739e-471a-9654-cf33acea9637.

¹¹⁰ Consiliul Egalității, decizie din 29 noiembrie 2019, cauza nr. 172/19, disponibilă la: http://egalitate.md/wp-content/uploads/2016/04/Decizie_constatare_172_2019-1.pdf.

pe teritoriul instituțiilor de învățământ¹¹¹ și neadmiterea desfășurării ceremoniilor cu un caracter religios în incinta sau pe teritoriul instituțiilor de învățământ.¹¹²

”Consiliul notează că în Republica Moldova învățământul de stat este laic, iar în acest sens educația trebuie să se întemeieze pe principiul libertății de gândire și al independenței față de ideologii, dogme religioase și doctrine politice. Edificarea lăcașelor de cult pe teritoriul sau în incinta instituțiilor de învățământ nu se aliniază acestui principiu și nu ar trebui admise. Existența acestora ar putea sugera atașarea instituției publice la o anumită religie, ceea ce ar veni în contradicție cu obligația statului de a asigura o neutralitate religioasă în învățământul de stat. Consiliul subliniază că respectarea principiului învățământului laic are menirea de a contribui la formarea copiilor în afara oricărei influențe religioase. Consiliul este de opinie că instituțiile de învățământ, în realizarea obiectivului de educare a copiilor, ar trebui să pună accent pe varietatea de valori existente în societate, fără a influența opțiunea acestora referitoare la valorile care trebuie sau nu urmate. Consiliul notează că oficializarea ceremoniilor religioase în instituțiile de învățământ trebuie interzisă. Instituțiile de învățământ trebuie să urmeze scopul de a educa copiii în “pluralism” și “gândire critică” fără a le impune un anumit set de valori ca fiind prioritar față de altele.”

Consiliul Egalității, decizie din 6 noiembrie 2019, cauza nr. 177/19 ¹¹³

e. Opinia

Unul dintre criteriile în legătură cu care de la bun început au fost formulate semnale de alarmă este cel al opiniei.¹¹⁴ În timp ce Art. 14 din CtEDO menționează „opinii și opinii politice”, Legea nr. 121 prevede distinct „apartenența politică” și „opinia”, generând semne de întrebare referitoare la conținutul acestei noțiuni atunci când e invocată drept criteriu protejat împotriva discriminării. Raportul anual al Consiliului pentru 2019 arată că un număr destul de mare de decizii (3,75% din totalul deciziilor emise) au avut la baza tratamentul discriminator acest criteriu. Cauzele prezentate spre examinare au constatat în special din crearea situațiilor intimidante în activitatea persoanelor care și-au expus public poziția referitoare la anumite aspecte pe care le-au considerat ilegale.¹¹⁵

¹¹¹ Consiliul Egalității, decizie din 6 noiembrie 2019, cauza nr. 177/19, disponibilă la: http://egalitate.md/wp-content/uploads/2016/04/Decizie_constatare_177_-2019.pdf.

¹¹² Consiliul privind asigurarea egalității, *Raport general privind situația în domeniul prevenirii și combaterii discriminării în Republica Moldova în 2019*, Chișinău, Aprilie 2020, document disponibil la: <http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=r0HeiZ%2bfK%2fw%3d&tabid=202&language=ro-RO>.

¹¹³ Consiliul Egalității, decizie din 6 noiembrie 2019, cauza nr. 177/19, disponibilă la: http://egalitate.md/wp-content/uploads/2016/04/Decizie_constatare_177_-2019.pdf.

¹¹⁴ CRJM-ECPI, Pavel Grecu, Nadejda Hriptievski, Romanița Iordache, Iustina Ionescu, Sorina Macrinici, *Compatibility analysis of Moldovan legislation with the European standards on equality and nondiscrimination*, Iulie 2015.

¹¹⁵ Consiliul Egalității, *Raport general privind situația în domeniul prevenirii și combaterii discriminării în Republica Moldova în 2019*, Chișinău, aprilie 2020, disponibil la: <http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=r0HeiZ%2bfK%2fw%3d&tabid=202&language=ro-RO>.

În practică, și Consiliul și instanțele de judecată au considerat ca fiind suficientă afirmația reclamantului în ceea ce privește tratamentul diferențiat în baza unei opinii, fără a intra într-o analiză a substanței acelei opinii, pentru a identifica în ce măsură opinia respectivă este parte definitorie a identității persoanei necesitând protecția asigurată prin lege.¹¹⁶ În jurisprudența Consiliului apar însă și cazuri în care opinia nu este identificată ca atare, fiind înlocuită cu ale categorii – de exemplu „convingerile pacifiste”.¹¹⁷

Dificultatea pentru Consiliu este de a defini și contura în mod clar criteriul „opinie” în așa fel încât acesta să aibă consistența pe care o sugerează CtEDO în jurisprudența sa: „articolul 14 nu protejează împotriva oricărui tratament diferențiat, ci doar împotriva acelor care au la bază o caracteristică identificabilă, obiectivă sau personală ori un „statut”, pe baza căruia o persoană sau un grup de persoane se diferențiază între ele”.¹¹⁸

¹¹⁶ Curtea Supremă de Justiție, încheiere din 4 septembrie 2019, dosarul nr. 2ra-1509/19.

¹¹⁷ Consiliul Egalității, decizie din 22 noiembrie 2018, cauza nr. 87/18, disponibilă la: https://egali-tate.md/wp-content/uploads/2016/04/Decizie_constatare_87.pdf.

¹¹⁸ CtEDO, hotărârea *Clift c. Marii Britanii*, 13 iulie 2010, para. 55, disponibilă la: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-99913>.

4. EXCEPȚII LEGALE DE LA INTERZICEREA DISCRIMINĂRII

Deși, așa cum a fost subliniat în analize anterioare,¹¹⁹ excepțiile suplimentare de la aplicarea interdicției discriminării introduse în Art. 1 alin. (2) din Legea nr. 121 nu sînt conforme standardelor internaționale și au potențialul ele însele de a genera discriminarea prin lege, în practică aplicarea acestor prevederi nu a ridicat probleme.

CCRM în hotărîrea privind excepția de neconstituționalitate a Art. 1 alin. (2) lit. C) din Legea nr. 121 a stabilit că urmează a fi aplicat în măsura în care „se referă la învățăturile, canoanele și tradițiile cultelor religioase, ale căror prevederi sînt aplicabile propriilor credincioși, acțiunilor sacerdotale în spații destinate acestui scop, astfel încît să nu contravină legislației în vigoare și să nu aducă atingere drepturilor și libertăților fundamentale ale omului”.¹²⁰

Echilibrul dintre interzicerea discriminării și libertatea de exprimare

Pornind de la standardele internaționale din domeniu, legislația Republicii Moldova articulează soluția pentru momentele în care interzicerea discriminării este percepută ca intrînd în conflict cu libertatea de exprimare. Stabilirea unui „echilibru just dintre interesul protejat și libertatea de exprimare, precum și libertatea publicului de a fi informat”¹²¹ este urmărită prin lege. Legea nr. 64 din 2010 cu privire la libertatea de exprimare preia în Art. 3 alin. (5) din formulările utilizate de ONU și de CtEDO, subliniind că garanțiile privind libertatea de exprimare nu se extind asupra discursurilor care incită la ură sau la violență. Art. 2 din Legea nr. 64 definește discursul care incită la ură ca „orice formă de exprimare care provoacă, propagă, promovează sau justifică ura rasială, xenofobia, antisemitismul sau alte forme de ură fondate pe intoleranță”. Soluția legală pornește de la nevoia stabilirii

¹¹⁹ CRJM-ECPI, Pavel Grecu, Nadejda Hriptievski, Romanîța Iordache, Iustina Ionescu, Sorina Macrinici, *Compatibility analysis of Moldovan legislation with the European standards on equality and nondiscrimination*, Iulie 2015.

¹²⁰ Curtea Constituțională, Hotărîrea nr. 14 din 16 mai 2016 privind excepția de neconstituționalitate a articolului 1 alin. (2) lit. c) din Legea nr. 121 din 25 mai 2012 cu privire la asigurarea egalității, disponibilă la: <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=578&l=ro>.

¹²¹ Legea nr. 64 din 23 aprilie 2010 cu privire la libertatea de exprimare, Art. 3, disponibilă la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=83916&lang=ro.

echilibrului între drepturi și implicit de la importanța protejării împotriva discriminării, atunci când libertatea de exprimare este abuzată și folosită cu scopul sau cu efectul de a aduce atingere dreptului la demnitate al unei persoane sau al unui grup. Testul triplu stabilit de CEDO¹²² își găsește formularea și în legislația națională. Astfel, în aplicarea Art.10 (2) din Convenție, autoritățile naționale pot restrânge exercițiul libertății de exprimare atunci când cele trei condiții cumulative sînt îndeplinite: interferența (condiția, restricția sau sancțiunea) este prevăzută prin lege, interferența are ca scop protejarea unuia sau a mai multor interese sau valori cum ar fi: securitatea națională, integritatea teritorială sau siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protecția sănătății, a moralei, a reputației sau a drepturilor altora, pentru a împiedica divulgarea informațiilor confidențiale sau pentru a garanta autoritatea și imparțialitatea puterii judecătorești, interferența este necesară într-o societate democratică. În practica sa, Consiliul pare că a încercat să aplice în mod coerent acest test, în mod special în ceea ce privește analiza necesității restrîngerii libertății de exprimare și a proporționalității măsurilor luate.

Cum anul 2019 a fost un an electoral, monitorizarea presei scrise și on-line pare că a reprezentat o activitate prioritară a Consiliului Egalității, care a urmărit gradul de respectare de către concurenții electorali în spațiul mediatic a standardelor de egalitate și nediscriminare. În comunicarea sa publică, Consiliul a arătat că au fost folosite discursuri electorale instigatoare la ură și discriminare, comportamente generate de stereotipuri și prejudecăți legate de sex, de cele mai multe ori, și a adoptat împreună cu Oficiul Avocatului Poporului și Agenția Relații Interetnice o declarație prin care condamnă discursul de ură, oferind în același timp recomandări pentru fiecare dintre actorii implicați.¹²³

Practica instanțelor nu este la fel de încurajatoare din păcate. Aflate în poziția de a se pronunța în legătură cu constatarea unor fapte de instigare la discriminare atunci când deciziile Consiliului sînt contestate în instanță, precum și atunci când acțiuni civile sînt formulate direct, instanțele eșuează în a articula principiul că libertatea de exprimare nu poate fi folosită pentru a distruge oricare dintre drepturile și libertățile garantate de CEDO¹²⁴ și nu aplică testul dezvoltat în jurisprudența CtEDO pentru a analiza în ce măsură constatarea sau sancționarea incitării la discriminare, a discursului discriminator constituie o restrîngere a libertății de exprimare care respectă criteriile clar articulate în Art. 10 alin. (2) CEDO. Unele din cazurile identificate nici măcar nu includ analiza de bază a criteriilor: stabilirea limitării prin lege, scopul restrîngerii ține de apărarea unui interes public care se regăsește în Art. 10 alin. (2) CEDO și limitarea este necesară într-o societate

¹²² Council of Europe, Dominika Bychawska-Siniarska, *Protecting the Right to Freedom of Expression under the European Convention on Human Rights, A handbook for legal practitioners*, 2017.

¹²³ Oficiul Avocatului Poporului, Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității și Agenția Relații Interetnice, Declarație comună cu privire la desfășurarea și reflectarea campaniei electorale fără discriminare și discurs de ură, 20 septembrie 2019, disponibilă la: <http://egalitate.md/wp-content/uploads/2019/09/declaratie-comuna.pdf>.

¹²⁴ CtEDO, decizia *Norwood c. Marii Britanii*, 16 noiembrie 2004, disponibilă la: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-67632>; hotărîrea *Vejdeland și alții c. Suediei*, 9 februarie 2012, disponibilă la: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-109046>; hotărîrea *Beizaras și Levickas c. Lituaniei*, 14 ianuarie 2020, disponibilă la: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-200344>.

democratică. De exemplu, în cazul anulării deciziei Consiliului Egalității care constata instigare la discriminare a vorbitorilor de limba rusă și susținerea comportamentului discriminatoriu de către publicația periodică „Ziarul de Gardă”, judecătoria Chișinău sediul Rîșcani ca primă instanță se limitează la analiza aspectelor care țin de procedură, menționând rapid la finalul hotărârii eșecul Consiliului de a lua în calcul aspectele ce țin de legalitatea restrîngerii libertății de exprimare. În mod ironic, această concluzie nu este susținută de argumente de substanță referitoare la limitarea libertății de exprimare și la felul în care triplul test poate fi aplicat în caz.¹²⁵

Practica instanțelor pare a sugera o fetișizare a libertății de exprimare în detrimentul altor drepturi, cu neînțelegerea faptului că utilizarea abuzivă a libertății de exprimare în scopul restrîngerii drepturilor altor persoane, trebuie evaluată și comportă restrîngeri, nefiind un drept absolut. Diferit de jurisprudența CtEDO, instanțele moldovenești sugerează existența unor categorii profesionale protejate, cum ar fi jurnaliștii sau politicienii, care beneficiază de o libertate sporită, fără însă ca instanțele să analizeze și responsabilități profesionale ale acestor categorii. De exemplu în acțiunea pornită în instanța civilă de cultul religios Biserica Unificării pentru instigare la discriminare pe criteriul convingerilor religioase prin intermediul unei emisiuni TV a Publika TV,¹²⁶ acțiune care invocă stigmatizarea unui cult minoritar și generarea de ură interconfesională, simplul statut de jurnaliști al pîrîților pare a atrage emiterea unui cec în alb, fără a se face diferența dintre fapte și opinii. Instanțele nu au analizat și conținutul mesajelor incriminate, acuratețea acestora, impactul lor, contextul în care emisiunea a avut loc. Simpla calitate de jurnalist este considerată suficientă și ține loc de o verificare a substanței afirmațiilor care au făcut obiectul plîngerii: „din materialul probator administrat rezultă că ... la data la care se pretinde că au comis acțiuni de instigare la discriminare reclamanților pe criteriul convingerilor religioase, și-au exercitat atribuțiile de serviciu și anume pe cele de jurnalism ... exprimările jurnaliștilor nu pot fi calificate ca instigare la ură și discriminare, deoarece rolul jurnalistului constă în informarea publicului despre anumite fapte mai puțin cunoscute”.¹²⁷

Practic, Curtea de Apel Chișinău reține din jurisprudența CtEDO doar garanțiile sporite pentru libertatea de exprimare a jurnaliștilor, nu și responsabilitatea sporită pe care aceștia o au de a raporta informații corecte și care nu incită la discriminare.

Similar, în cazul anulării hotărârii Consiliului Egalității de constatare a faptei de instigare la discriminare de către Ilan ȘOR de către Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani, argumentația primei instanțe se concentrează asupra eșecului Consiliului de a respecta termenul legal și trece superficial peste aplicarea testului pentru a stabili dacă limitarea libertății de exprimare este sau nu justificată.

¹²⁵ Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani, hotărîre din 11 februarie 2020, dosarul nr. 3-3222/2019, disponibilă la: https://jc.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/f341c540-3688-42b5-8f6d-0eb0ac5c0765.

¹²⁶ Curtea de Apel Chișinău, decizie din 3 iulie 2018, dosarul nr. 2a-1073/18, disponibilă la: https://cac.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/8263aff8-ef8b-e811-80d6-0050568b7027.

¹²⁷ Curtea de Apel Chișinău, decizie din 3 iulie 2018, dosarul nr. 2a-1073/18, disponibilă la: https://cac.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/8263aff8-ef8b-e811-80d6-0050568b7027.

Instanța de fond a considerat formularea mesajelor considerate ca fiind discriminatorii în context de „agitație electorală” ca o scuză suplimentară¹²⁸ și nu reține responsabilitatea sporită a oamenilor politici dat fiind rolul lor de formatori: „Aprecierea Consiliului cum că, reclamant este o persoană politică/publică și că, acest criteriu urmează să fie apreciat că, mesajul său să fie primit și aplicat ca atare și de alte persoane, este o apreciere eronată a pîrîtului, dar mai ales care nu poate implica vreo încălcare conform constatărilor deciziei analizate”.¹²⁹ Instanțele nu au discutat rolul de personalitate politică al politicianilor, vizibilitatea lor și impactul în spațiul public al unor mesaje discriminatorii și ignoră un principiu de bază în jurisprudența dezvoltată de CtEDO, și anume acela că lupta împotriva tuturor formelor de intoleranță și a discursurilor de ură e parte integrantă a protecției drepturilor omului și că este extrem de important ca politicienii să evite să facă comentarii în discursurile lor care sînt susceptibile de a favoriza intoleranța.¹³⁰ Instanța de fond și cea de recurs¹³¹ au eșuat în a analiza și explica în ce măsură recomandarea formulată de Consiliu cu îndemnul adresat unui politician de a își prezenta „scuze publice și să dea dovadă de mai multă responsabilitate în pozițiile sale publice precum și să se abțină pe viitor de la declarații sexiste și intrigatoare la discriminare” ar contraveni libertății de exprimare și are potențialul de a constitui o măsură neproporțională de limitare a libertății de exprimare.

Justificarea ca afirmațiile cu caracter discriminatoriu, care incită la ură și discriminare constituie doar o exprimare a unei opinii și nu comportă sancționarea contravine jurisprudenței CtEDO care a constatat o încălcare a Art. 14 împreună cu Art. 8 al Convenției dat fiind eșecul autorităților naționale de a își îndeplini obligația pozitivă de a investiga și de a sancționa corespunzător incitări la ură sau discursuri de ură formulate online, mesaje cu caracter degradant și aducînd atingere demnității.¹³²

¹²⁸ Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani, hotărîre din 28 noiembrie 2019. ”Din textul deplîns și pus la bază de centrul pentru constatarea încălcării date, nu rezultă în primul rînd o instigare, ci, o manifestare de opinie, o exercitare a dreptului la exprimare, și, aceasta într-o campanie electorală, cînd una din modalitățile agitației electorale implică și astfel de expuneri. Totodată, în situația în care vizatul adresării date, în speță Maia Sandu se consideră vătămată prin aceste afirmații și/sau consideră că, ia fost atinsă onoarea demnității și/sau reputația profesională poate să-și apere dreptul în acest sens conform prevederilor legale. Dar, aceasta nu poate fi apreciată ca o instigare la discriminare. Mai mult decît atît, se constată în decizie precum că, instigare la discriminarea femeii în sfera politică. Ceea ce se exclude absolut din conținutul textului analizat. Sau, adresarea dată a fost în contextul analizat supra, și care nu atinge niciun vreun element de delimitare pe criteriu de gen cu anumite marginalizări în sfera politică.”

¹²⁹ Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani, hotărîre din 28 noiembrie 2019, disponibilă la: https://jc.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/261999b0-cf2c-4799-9d97-30a3beb67d8e.

¹³⁰ CtEDO, hotărîrea *Erbakan c. Turciei*, 6 octombrie 2006, disponibilă la: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-76232>; hotărîrea *Leroy c. Franței* din 2 septembrie 2008, disponibilă la <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-88657>; hotărîrea *Feret c. Belgiei* din 16 iulie 2009, disponibilă la: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-93626>; hotărîrea *Vona c. Ungariei* din 9 iulie 2013, disponibilă la: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-122183>.

¹³¹ Curtea de Apel Chișinău, decizie din 12 februarie 2019, disponibilă la: https://cac.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/49619f8d-d976-4a97-aa59-a03413d316ac.

¹³² CtEDO, hotărîrea *Beizaras și Levickas c. Lituaniei*, 14 ianuarie 2020, disponibilă la: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-200344>.

Din această perspectivă este recomandată corelarea prevederilor legislative care definesc și sancționează discursul de ură, incitarea la ură și discriminare și includerea în Legea nr. 121 a definiției discursului urii. Pentru coerență, Legea nr. 121, Legea nr. 298 și Codul contravențional trebuie modificate pentru a specifica atribuția Consiliului de a identifica, examina și sancționa cazurile de discurs de ură.¹³³

¹³³ Consiliul European, Constantin Cojocariu, Niall Crowley, *Opinion on Draft Amendments to: Law on Ensuring Equality (Law No. 121); and Law on Activity of the Council for Prevention and Elimination of Discrimination and Ensuring Equality (Law No. 298)*, noiembrie 2019.

5. REMEDII

Articolul 17 din Legea nr. 121 prevede că faptele de discriminare sînt pasibile de răspundere disciplinară, civilă, contravențională și penală, conform legislației în vigoare, fără însă a exista o specificare a unor remedii adecvate, eficiente și disuasive, așa cum impun directivele europene și cum a specificat CJUE.¹³⁴ Pornind de la Art. 15 al Directivei privind egalitatea rasială, în jurisprudența CJUE¹³⁵ a fost articulată legătura dintre constatarea încălcării dreptului la tratament egal și plata unei compensații, asigurarea unei sancțiuni cu rol compensator dar și cu funcție de descurajare. La rîndul său, CtEDO a subliniat importanța caracterului real și nu teoretic al remediilor asigurate în cazurile de încălcare a drepturilor.¹³⁶ Mecanismul sancționator stabilit în Legea nr. 121 este însă deficitar, atît în ceea ce privește imposibilitatea Consiliului Egalității de a stabili amenzi, cît și în ceea ce privește ratarea introducerii sancțiunilor pentru anumite forme de discriminare în Codul Contravențional.

Remedii acordate de Consiliul Egalității

Conform Art. 15 din Legea nr.121 cu privire la asigurarea egalității, în urma examinării plîngerii, Consiliul adoptă o decizie motivată care include și **recomandări** în vederea asigurării repunerii în drepturi a victimei și a prevenirii faptelor similare pe viitor. Conform pct. 65 din Regulamentul de activitate a Consiliului Egalității aprobat prin Legea nr. 298, decizia Consiliului rămasă definitivă este un act oficial, executoriu pentru subiecții vizați, iar conform Art. 71² din Codul contravențional ignorarea intenționată și ne-executarea recomandărilor formulate de Consiliu se sancționează. Nu a fost însă înțeles în practică și că recomandarea este de fapt obligatorie.

Dată fiind lipsa de vizibilitate în practică a unui mecanism de monitorizare a respectării recomandărilor aplicate și de utilizare concretă a interdicției din Art. 71², opinia prevalentă a practicienilor intervievați este că Consiliul Egalității nu poate emite decizii obligatorii, iar recomandările au o valoare simbolică. Parte din neclaritate vine din terminologie, este însă necesar ca un mecanism eficient de punere în aplicare a „recomandărilor” Consiliului

¹³⁴ CJUE, C-81/12, *Coman și alții c. Inspectoratului General de Imigrație*.

¹³⁵ Case C-30/19 *Diskrimineringsombudsmannen v Braathens Regional Aviation*, Opinion of Advocate General Saugmandsgaard Øe din 14 mai 2020.

¹³⁶ CtEDO, hotărîrea *Nardone c. Italiei*, 25 noiembrie 2004, disponibilă la: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-63108>, și *Centro Europa 7 S.R.L. și Di Stefano c. Italiei (Marea Cameră)*, 7 iunie 2012, disponibilă la: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-111399>.

ca remediu direct, să dea substanță acestora. Este neclară și valoarea actelor de mediere pe care Consiliul le facilitează în exercitarea rolului său. Legea nr. 121 specifică faptul că Consiliul trebuie informat în termen de 10 zile despre măsurile întreprinse pornind de la recomandările formulate în deciziile sale de constatare, iar în cazul în care nu este de acord cu măsurile întreprinse de persoana care a comis fapta discriminatorie, Consiliul are dreptul să se adreseze unui organ ierarhic superior pentru a se lua măsurile corespunzătoare și/sau să informeze opinia publică. Și aceste două posibilități de acțiune au o utilitate practică redusă.

În cazul hărțuirii, al instigării la discriminare, al eșecului acomodării rezonabile în alte domenii decât cel al relațiilor de muncă, victimele nu pot obține un remediu efectiv de la Consiliu. Chiar dacă instituția constată existența faptelor de discriminare, deciziile Consiliului au fost evaluate ca având un caracter de recomandare în ciuda prevederilor din punctul 65 al Regulamentului de activitate a Consiliului Egalității.

Pornind de la o lectură restrictivă a Art. 12 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 121 și a punctului 32 lit. a) din Regulamentul de activitate al Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității, aprobat prin Legea nr. 298, care stabilesc atribuția Consiliului de a remite autorităților publice propuneri de ordin general, formularea de **recomandări individuale** ca urmare a constatării unor fapte de discriminare a fost contestată în instanțe cu argumentul că ar duce la o încălcare a mandatului Consiliului. Această interpretare nu ține cont de formularea generală din Art. 15 alin. (4) care menționează mandatul Consiliului Egalității de formulare de „recomandări în vederea asigurării repunerii în drepturi a victimei și a prevenirii faptelor similare pe viitor”, indiferent dacă făptuitorul e persoană fizică sau juridică și indiferent dacă recomandările sînt individuale sau generale. Din acest punct de vedere, este neclar de ce unele instanțe au considerat ca fiind ilegale recomandări ale Consiliului care nu aveau caracter punitiv și răspundeau punctual specificului situației constatate fiind menite să prevină situații similare în viitor: „reclamantul să-și stopeze comportamentul intimidant față de petiționară și să-și prezinte scuzele în cadrul ședinței catedrei” sau „reclamantul va informa Consiliul, în termen de 10 zile calendaristice de la recepționarea prezentei decizii, despre acțiunile realizate și cele planificate pentru implementarea recomandărilor formulate de Consiliu”.¹³⁷ Din păcate, neclaritatea în legătură cu valoarea și rolul recomandărilor formulate de Consiliu în îndeplinirea mandatului său apare și în cazul unor hotărâri judecătorești – de exemplu în motivarea sa în cazul NĂSTASE, MAI judecătoria Rîșcani consideră în mod greșit formularea unei recomandări de către Consiliul Egalității ca o acțiune opțională, *ultra vires* și aplică o interpretare extrem de limitată conceptului de scuze.¹³⁸

„În virtutea art. 15 al. 4 din Legea cu privire la asigurarea egalității, Consiliul în vederea asigurării repunerii în drepturi a victimei discriminării și a prevenirii faptelor similare pe viitor poate recomanda și nicidecum impune silit o anumită conduită riscind în asemenea

¹³⁷ Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, hotărîre din 17 octombrie 2019, dosarul nr. 3-1048/2019.

¹³⁸ Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, hotărîre din 31 iulie 2020, dosar nr. 3-293/2020, disponibilă la: https://jc.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/ab637c78-739e-471a-9654-cf33acea9637.

manieră să acționeze ultra vires. Mai mult, în consonanță cu art. 1 din Legea cu privire la libertatea de exprimare, noțiunea scuze este definită ca declarație prin care persoana își exprimă regretul pentru injurie sau pentru informații despre viața privată și de familie, la caz, declarații de asemenea gen nu au fost lansate de reclamant.”

Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, hotărîre din 31 iulie 2020, dosar nr. 3-293/2020¹³⁹

Art. 15 alin. (8) prevede și procedura în cazurile mai grave, atunci cînd în timpul examinării plîngerii se atestă săvîrșirea unor fapte ce constituie contravenție, caz în care Consiliul întocmește și remite organelor competente **procesul-verbal** și materialele cauzei pentru examinare în fond. Acest detur duce la dublarea procedurii în contencios și la pierderea de timp, în condițiile în care obținerea unei constatări și a unor remedii eficiente în timp util este esențială în cazurile de discriminare atît pentru a redresa situația victimei, cît și pentru a educa și a descuraja făptuitorul. Mandatul Consiliului este limitat și necesită prezentarea în fața instanței de judecată ca pas suplimentar inclusiv în cazurile de împiedicare a activității Consiliului egalității prevăzută în Codul contravențional în Art. 71².

În cazul în care faptele examinate conțin elemente ale infracțiunii, Legea nr. 121 prevede că Consiliul expediază imediat materialele organelor de urmărire penală. Pînă în acest moment, nu există o procedură în acest sens.¹⁴⁰

Este lăudabilă capacitatea și disponibilitatea Consiliului de a extrapola pornind de la cazurile individuale și de a identifica modalitățile sistemice de a preveni situații similare de discriminare prin formularea unor **recomandări generale** care pot sta la baza dialogului cu autoritățile responsabile. O astfel de situație de încurajare a dialogului și educare a autorităților pentru a preveni riscul unor fapte de discriminare în viitor, a fost cea de reformulare a prevederilor din Regulamentul intern al IP Liceul Teoretic „Vasile Alecsandri” prin care se detalia noțiunea de ținută decentă, formularea inițială determinînd o decizie de constatare din partea Consiliului a discriminării pe criteriul de sex.¹⁴¹ În acest caz, Consiliul a recomandat Ministerului Educației, Culturii și Cercetării să revizuiască Regulamentul-tip de organizare și funcționare a instituțiilor de învățămînt primar și secundar, în vederea explicării noțiunii de „ținută decentă.”

O analiză a **nivelului de implementare a recomandărilor** emise de către Consiliu în 2018-2019 arată că, începînd din 2018, Consiliul a emis 84 decizii de constatare, în baza acestora fiind formulate 110 recomandări.¹⁴² Din totalul recomandărilor formulate, 72,8% au caracter

¹³⁹ Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, hotărîre din 31 iulie 2020, dosar nr. 3-293/2020, disponibilă la: https://jc.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/ab637c78-739e-471a-9654-cf33acea9637.

¹⁴⁰ A se vedea discuția din capitolul 1 secțiunea c.

¹⁴¹ Consiliul Egalității, decizie din 19 martie 2019 cauza nr. 23/19 disponibilă la: http://egalitate.md/wp-content/uploads/2016/04/Decizie_constatare_23_2019-1.pdf.

¹⁴² Consiliul Egalității, *Raport general privind situația în domeniul prevenirii și combaterii discriminării în Republica Moldova în 2019*, Chișinău, Aprilie 2020, document disponibil la: <http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=r0HeiZ%2bfK%2fw%3d&tabid=202&language>

general, implementarea lor avînd în opinia Consiliului capacitatea de a îmbunătăți situația din perspectiva egalității pentru un grup de persoane. Alte 27,2% au un caracter individual și au ca obiect remedierea situației individuale a victimelor discriminării. Dintre acestea, 40,9% au fost implementate, 46,5% au statut de monitorizare continuă, fiind recomandări de diligență pentru neadmiterea faptelor similare în viitor, iar 12,5% au rămas neimplementate.¹⁴³ În cazul recomandărilor formulate prin deciziile emise de Consiliu în anul 2019 situația este similară cu cea din 2018 existînd 122 recomandări formulate,¹⁴⁴ dintre care 66,3% au caracter general, respectiv 33,7% au caracter individual. Raportul anual al Consiliului observă că „din totalul recomandărilor formulate, 24 au fost contestate în instanță, reiese că 30,6% au fost implementate, 11,2% sînt neimplementate, iar 57,1% sînt în proces de monitorizare, dat fiind faptul că procesul a demarat recent sau termenul acordat pentru implementare a fost extins”.¹⁴⁵

Cît privește deciziile neexecutate, Consiliul observă în raportul său pentru 2019 că 52% din recomandările neimplementate vizează inacțiuni ale autorităților publice centrale în ceea ce privește modificarea legislației pentru a respecta standardele privind nediscriminarea, iar 14% vizează inacțiunile autorităților publice locale privind întreprinderea măsurilor individuale recomandate. Consiliul observă că cealaltă categorie de restanțieri în executarea recomandărilor Consiliului sînt persoanele publice, care ar fi trebuit să prezinte scuze publice pentru comportamentul și/sau declarațiile discriminatorii făcute (14%).

În concluzie, se impune regîndirea atribuțiilor Consiliului Egalității în sensul creșterii eficienței și al eficacității remediilor, prin revizuirea Legii nr. 121/2012 cu privire la asigurarea egalității, a Legii nr. 298/2012 cu privire la activitatea Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității și a Codului contravențional în partea ce ține de stabilirea de sancțiuni și de adoptarea de măsuri de oprire/remediere a discriminării de către Consiliu în mod direct și punerea în executare a acestora fără tergiversări și proceduri suplimentare.

Remedii acordate de instanțele de judecată

Tipurile de remedii posibile prevăzute de Art. 18 alin. (1) din Legea nr. 121 includ: a) stabilirea faptului încălcării drepturilor; b) interzicerea încălcării în continuare a drepturilor;

=ro-RO. Dintre cele 110 recomandări: 10 au vizat domeniul educației; 8 domeniul justiției; 6 au fost aferente lezării demnității; 45 cîmpul muncii; 38 accesul la bunuri și servicii disponibile publicului; 3 au vizat alte domenii care nu pot fi raportate la unul dintre cele indicate.

¹⁴³ Consiliul Egalității, *Raport general privind situația în domeniul prevenirii și combaterii discriminării în Republica Moldova în 2019*, Chișinău, aprilie 2020, disponibil la: <http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=r0HeiZ%2bfK%2fw%3d&tabid=202&language=ro-RO>.

¹⁴⁴ Consiliul Egalității, *Raport general privind situația în domeniul prevenirii și combaterii discriminării în Republica Moldova în 2019*, Chișinău, aprilie 2020, disponibil la: <http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=r0HeiZ%2bfK%2fw%3d&tabid=202&language=ro-RO>. Cele 122 de recomandări formulate în 2019 au ca obiect: 40 accesul la bunuri și servicii disponibile publicului; 29 au fost aferente lezării demnității; 24 domeniul educației; 21 cîmpul muncii; 7 domeniul justiției.

¹⁴⁵ Consiliul Egalității, *Raport general privind situația în domeniul prevenirii și combaterii discriminării în Republica Moldova în 2019*, Chișinău, aprilie 2020, disponibil la: <http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=r0HeiZ%2bfK%2fw%3d&tabid=202&language=ro-RO>.

c) restabilirea situației anterioare încălcării drepturilor; d) repararea prejudiciului material și moral ce i-a fost cauzat, precum și recuperarea cheltuielilor de judecată; e) declararea nulității actului care a condus la discriminare. Legea nu prevede expres posibilitatea instanței de a se pronunța în legătură cu măsuri temporare care să intervină cu celeritate pentru a opri continuarea discriminării victimei, atunci când există acest risc, însă Art. 16 din Codul civil al Republicii Moldova prezintă o varietate de metode de apărare a drepturilor civile care pot fi luate în calcul în mod pro-activ de instanțe pentru a restabili echilibrul care a fost afectat prin discriminare.

Este de reținut că, în ceea ce privește remediile acordate de instanțele de judecată, acestea trebuie să aibă un caracter adecvat, proporțional, disuasiv, de descurajare a comportamentelor similare în viitor, precum și un rol educativ. În acest sens, este important ca instanțele să stabilească remediile acordate în funcție de circumstanțele specifice ale cazului și este de dorit ca prevederile legislației anti-discriminare să fie corelate și completate cu alte prevederi legale relevante.

Tensiunea în ceea ce privește aplicarea remediilor adecvate este interesant reliefată în cazul de constatare a faptei de instigare la discriminare față de copiii cu dizabilități mentale sau motorii prin promovarea ideii de segregare socială a copiilor cu dizabilități printr-un articol publicat în revista *Făclia*.¹⁴⁶ În această cauză, după constatarea faptei de discriminare, Judecătoria Chișinău sediul Centru a dispus retragerea revistei *Făclia* cu articolul care incita la discriminare din toate bibliotecile și instituțiile de învățământ din Republica Moldova și din spațiul media de pe pagina de web a autorului articolului. În același timp, instanța de fond a respins ca nefondată cererea asociației reclamante de a obliga pîrîții la publicarea de scuze publice prin aceleași mijloace de informare în masă în care fusese publicat articolul al cărui caracter discriminator fusese constatat.¹⁴⁷ Motivarea primei instanțe care invoca lipsa unei prevederi exprese referitoare la acest remediu în Art. 18 din Legea nr. 121 a fost contestată ulterior. În apel, Curtea de Apel Chișinău a înlăturat această justificare și a reținut că posibilitatea solicitării scuzelor publice este prevăzută în Art. 7 alin (1) și (7) din Legea nr. 64 cu privire la libertatea de exprimare, completînd astfel cadrul remediilor existente în Legea nr. 121 cu măsura obligării la scuze publice, măsură care are un impact educativ și reparator ridicat.¹⁴⁸ Așa cum a reținut în mod corect Curtea de Apel Chișinău, restabilirea situației anterioare încălcării drepturilor poate avea loc prin multiple metode, inclusiv prin „exprimarea scuzelor publice prin aceleași mijloace

¹⁴⁶ Judecătoria Chișinău sediul Centru, hotărîre din 22 martie 2017, dosarul nr. 2a-1972/2017, *A.O. Centrul de asistență juridică pentru persoanele cu dizabilități c. Săptămânalul Făclia și Vitalie Pastuh-Cubolteanu*, Curtea de Apel Chișinău, decizie, Dosarul nr. 2a-1972/2017, *A.O. Centrul de asistență juridică pentru persoanele cu dizabilități c. Săptămânalul Făclia și Vitalie Pastuh-Cubolteanu*.

¹⁴⁷ Judecătoria Chișinău sediul Centru, hotărîre din 22 martie 2017, dosarul nr. 2a-1972/2017, *A.O. Centrul de asistență juridică pentru persoanele cu dizabilități c. Săptămânalul Făclia și Vitalie Pastuh-Cubolteanu*.

¹⁴⁸ Curtea de Apel Chișinău, decizie, Dosarul nr. 2a-1972/2017, *A.O. Centrul de asistență juridică pentru persoanele cu dizabilități c. Săptămânalul Făclia și Vitalie Pastuh-Cubolteanu*.

de informare în masă”.¹⁴⁹ Practica în acest sens nu este încă unitară și de exemplu, în cauza crucifixului instalat de Andrei NĂSTASE în sediul MAI, din păcate judecătoria Rîșcani a contestat posibilitatea scuzelor publice ca remediu în cazurile de constatare a faptelor de discriminare.¹⁵⁰

Restabilirea situației anterioare încălcării drepturilor poate avea loc prin diferite metode, printre care fiind și exprimarea scuzelor publice prin aceleași mijloace de informare în masă ... odată ce făptuitorul cere scuze prin același mijloc de informare în masă, prin care a discriminat o persoană, opinia publică și sentimentele victimei se schimbă în modul pozitiv.

Curtea de Apel Chișinău, decizie, dosarul nr. 2a-1972/2017, A.O. Centrul de asistență juridică pentru persoanele cu dizabilități c. Săptămânalul Făclia și Vitalie Pastuh-Cubolteanu

Cel mai încurajator semnal care vine din partea instanțelor de judecată este asumarea rolului pe care acestea îl au în a stabili acele remedii cu impact în caz și în societate. Din acest punct de vedere este lăudabilă abordarea Judecătoriei Chișinău sediul Ciocana care, sesizată de către Consiliul Egalității în legătură cu un proces-verbal de constatare a discriminării pe criteriul gen și statut marital cu depășirea atribuțiilor de serviciu, a apreciat gravitatea faptelor constatate, dată fiind funcția făptuitorului și a identificat sancțiuni proporționale cu gravitatea acestora, inclusiv interdicția de a ocupa funcții în cadrul Inspectoratului General al Poliției Republicii Moldova sau în cadrul subdiviziunilor acestuia pe un termen de 6 luni.¹⁵¹

„...instanța de judecată consideră rațional ca acestuia să i se aplice o sancțiune contravențională în concordanță cu acțiunile sale contravenționale și potrivit gravității lor, sub formă de amendă, a cărei mărime se va încadra în limita sancțiunii prevăzute de norma materială contravențională respectivă și, nu în ultimul rând, cu aplicarea sancțiunii complementare privind privarea de dreptul de a mai deține alte funcții. De altfel, sancțiunea privării de dreptul de a desfășura o anumită activitate constă în interzicerea temporară pentru persoana fizică de a desfășura o anumită activitate și poate fi aplicată în cazul în care activitatea a constat în săvârșirea contravenției sau în cazul în care contravenția constă în încălcarea regulilor de desfășurare a acestei activități – ceea ce reprezintă această cauză contravențională. La stabilirea categoriei pedepsei care îi va fi aplicată făptuitorului, instanța de judecată va ține cont de caracterul și de gradul prejudiciabil al contravenției săvârșite, de persoana vinovată și de circumstanțele cauzei care atenuează ori agravează răspunderea contravențională,

¹⁴⁹ Curtea de Apel Chișinău, decizie, Dosarul nr. 2a-1972/2017, A.O. Centrul de asistență juridică pentru persoanele cu dizabilități c. Săptămânalul Făclia și Vitalie Pastuh-Cubolteanu.

¹⁵⁰ Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, hotărîre din 31 iulie 2020, dosar nr. 3-293/2020, disponibilă la: https://jc.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/ab637c78-739e-471a-9654-cf33acea9637.

¹⁵¹ Judecătoria Chișinău, sediul Ciocana, hotărîre din 20 noiembrie 2019, dosar nr. 4-518/19, disponibilă la: https://jc.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/3978c91d-81c2-4e43-92a5-749cb1d0d05b.

precum și de faptul că pedeapsa contravențională este o măsură de constrângere statală, un mijloc de corectare și de reeducare a contravenientului, care se aplică de către instanțele de judecată, în numele legii, în cazul persoanelor care au săvârșit contravenții, cauzând anumite lipsuri și restricții drepturilor lor. Mai mult, pedeapsa are drept scop restabilirea echității sociale, corectarea făptuitorului, precum și prevenirea săvârșirii de noi fapte contravenționale atît de către contravenienți, cit și de către alte persoane.”

Judecătoria Chișinău sediul Ciocana, hotărîre din 20 noiembrie 2019, dosar nr. 4-518/19

Putem concluziona că mandatul Consiliului Egalității de a aplica amenzi este extrem de limitat, eventualele amenzi implicînd un detur prin instanța de contencios. Recomandările Consiliului sînt încă percepute ca avînd o valoare pur simbolică, fiind lipsite de un mecanism de aplicare directă și de monitorizare. Pentru anumite tipuri de discriminare prevăzute de Legea nr. 121, Codul contravențional nu conține sancțiuni, iar remediile care pot fi aplicate de instanțe sînt interpretate restrictiv de acestea.

În mod regretabil, există instanțe de judecată care nu înțeleg că legea oferă o paletă de remedii și că persoanele interesate și nu instanțele sînt cele care au dreptul de a decide calea de atac aleasă și forma de răspundere care le-ar satisface interesul în cazul constatării discriminării

Mecanismul de punere în aplicare a legii este incomplet, fracționat, lipsit de coerență și îngreunat, ceea ce duce la lipsa sa de eficiență. Această lipsă de eficiență a fost observată și în trecut în analizele independente ale legii și face necesară modificări legislative, precum și adoptarea de metodologii și proceduri interne și organizarea de cursuri de formare profesională pentru membrii Consiliului și pentru magistrați, astfel încît remediile asigurate în cazurile de discriminare să fie reale, eficiente și descurajatoare și să fie proporționale cu impactul negativ al discriminării.

Centrul de Resurse Juridice din Moldova este o organizație necomercială care contribuie la consolidarea democrației și a statului de drept în Republica Moldova, cu accent pe justiție și drepturile omului. Realizăm activități de cercetare și de advocacy. Suntem independenți și neafiliați politic.

Centrul de Resurse Juridice din Moldova

📍 Str. A. Șciusev 33, MD-2001 Chișinău,
Republica Moldova

☎ +373 22 843601

📠 +373 22 843602

@ contact@crjm.org

🌐 www.crjm.org

📘 CRJM.org

📺 CRJ Moldova

📻 CRJM

