

## Opinie juridică la proiectul legii pentru modificarea unor acte normative (revizuirea cadrului normativ privind nediscriminarea și asigurarea egalității)

<b>Nr./Data:</b>	30/22 din 30 august 2022
<b>Destinatari:</b>	<b>Parlamentul Republicii Moldova</b> , Comisii sesizate în fond: - Comisia drepturile omului și relații interetnice - Comisia juridică, numiri și imunități e-mail: cdo@parlament.md; cji@parlament.md;
<b>Prezentată de:</b>	<b>Centrul de Resurse Juridice din Moldova (www.crjm.org)</b> , persoană de contact: Daniel GOINIC, e-mail: daniel.goinic@crjm.org;

Prezenta opinie juridică este remisă Parlamentului Republicii Moldova cu referire la proiectul de lege înregistrat cu nr. 304 din 14 iulie 2022 pentru revizuirea cadrului normativ privind nediscriminarea și asigurarea egalității (în continuare - *proiectul*). Autorul proiectului este Ministerul Justiției.

Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM) salută intenția de îmbunătățire a legislației în acest domeniu prin lărgirea sferei de contravenții pe care Consiliul pentru egalitate (în continuare – *Consiliul*) le poate constata, adăugarea posibilității clare pentru Consiliu de a depune concluzii (*amicus curiae*) în instanța de judecată, fortificarea mecanismelor de sesizare a acestuia, de examinare a plângerilor reclamanților sau din oficiu de către membrii Consiliului etc.

Ținând cont de importanța consolidării capacităților Consiliului și având scopul asigurării corespunderii cadrului legal național cu standardele internaționale în domeniu, proiectul fost consultat anterior cu Consiliului European, alți parteneri de dezvoltare și societatea civilă. Din aceste considerente, este esențial ca orice amendamente propuse să nu dilueze standardele existente, ci, din contra, să ducă la un grad mai mare de eficiență a mecanismului dat.

Constatăm că, deși o serie de propuneri judicioase au fost subiect al discuțiilor anterioare cu Ministerul Justiției<sup>1</sup>, ele nu au fost acceptate și nu se regăsesc în versiunea proiectului înregistrată în Parlament. În acest context, CRJM solicită revizuirea proiectului prin includerea **atribuțiilor Consiliului de a sancționa actele de discriminare și oferirea dreptului acestuia de a sesiza Curtea Constituțională** atunci când anumite norme legale sunt discriminatorii.

În urma analizei recente a practicii judiciare și a practicii Consiliului, CRJM a constatat că mecanismul sancționator stabilit în Legea nr. 121/2012 și Legea nr. 298/2012 este deficitar, atât în ceea ce privește imposibilitatea Consiliului de a stabili amenzi, cât și în ceea ce privește ratarea introducerii sancțiunilor

<sup>1</sup> CRJM, Opinie juridică cu privire la revizuirea cadrului normativ privind nediscriminarea și asigurarea egalității, 2017, disponibilă la: [http://crjm.org/wp-content/uploads/2017/12/2017-12-07-PL-Egalitate\\_Opinie-CRJM\\_fin.pdf](http://crjm.org/wp-content/uploads/2017/12/2017-12-07-PL-Egalitate_Opinie-CRJM_fin.pdf)

### CENTRUL DE RESURSE JURIDICE DIN MOLDOVA



str. A. Șciusev 33,  
MD-2001, Chișinău,  
Republica Moldova



+373 22 84 36 01  
+373 22 84 36 02



contact@crjm.org



www.crjm.org



crjm.org



crjmoldiva

pentru anumite forme de discriminare în Codul Contravențional<sup>2</sup>. Deși ultimul aspect ar putea fi remediat de prezentul proiect, primul, care este de asemenea esențial, nu este prevăzut de proiect.

Actualmente, în mod paradoxal, Consiliul, chiar dacă are calitatea de agent constatator, nu are posibilitatea de a asigura remedii eficiente. Astfel, deși Consiliul are atribuția de constatare a contravențiilor, nu are și atribuția de aplicare a acestora. Includerea acestei prerogative ar asigura logica și coerență legislativă a proiectului. Această competență este cu atât mai importantă în cazul discriminării, în care inversarea sarcinii probațiunii este un standard recunoscut. Inversarea sarcinii probațiunii în procedura contravențională judiciară este imposibil de realizat.

Având în vedere experiența acumulată de Consiliu, cadrul legal din Republica Moldova, precum și tendințele generale pe plan regional, recomandăm includerea atribuției de sesizare a Curții Constituționale. Fără o asemenea atribuție, Consiliul nu va putea efectiv să-și exercite mandatul, dacă prevederile legislative sunt discriminatorii sau tolerează tratamentul discriminator. Această atribuție este în special importantă pentru a oferi Consiliului competențe legale suficiente de a combate discriminarea structurală.

Propunerile și comentariile punctuale sunt în tabelul anexat. Vă rugăm să nu ezitați să ne contactați pentru orice clarificări suplimentare.

Vladislav GRIBINCEA,

Președinte



---

<sup>2</sup> Romanița-Elena Iordache, Raport, Analiza practicii judiciare și a Consiliului Egalității privind egalitatea și nediscriminarea în Republica Moldova, 2020, disponibil la: <https://crjm.org/2020/05/11/analiza-practicii-judiciare-si-a-consiliului-egalitatii-privind-egalitatea-si-nediscriminarea-in-republica-moldova/>

Nr.	Textul existent în lege sau propus în proiectul legii	Modificări propuse de CRJM (formulările în legătură cu care se propune eliminarea au fost tăiate cu o linie, iar textul care se propune a fi adăugat este subliniat)	Comentarii
Legea nr. 121 din 25 mai 2012 cu privire la asigurarea egalității			
1.	<p>La articolul 12:            Articolul 12. Atribuțiile Consiliului            (1) Consiliul are următoarele atribuții:            a) examinează corespunderea legislației în vigoare cu standardele privind nediscriminarea;            b) inițiază propuneri de modificare a legislației în vigoare în domeniul prevenirii și combaterii discriminării; ...</p>	<p>Art.12 alin. 1 se completează lit. b<sup>1</sup>), după cum urmează:  <b>b<sup>1</sup>) sesizează Curtea Constituțională în cazul identificării unor prevederi legislative discriminatorii;</b></p>	<p>Este recomandată includerea atribuției date pentru a permite Consiliului pentru egalitate să solicite controlul de constituționalitate în cazurile în care constată că anumite prevederi legislative sunt discriminatorii.</p> <p>Considerăm necesar de a modifica cadrul normativ aferent controlului de constituționalitate, <b>deoarece Consiliul este o entitate care ar aduce plus-valoare procesului de perfecționare a legislației prin sesizarea înaltei Curți și stoparea aplicabilității actelor normative ce conțin prevederi discriminatorii.</b> Deși autorul proiectului consideră că „cercul de subiecți cu drept de sesizare a Curții Constituționale este suficient de larg”, îl considerăm irelevant, nefiind de unul singur suficient pentru a priva Consiliul, una din instituțiile naționale pentru drepturile omului, de prerogativa de a sesiza Curtea Constituțională. Totodată, argumentul privind „existența unor alte căi” prin care Consiliul ar putea sesiza Curtea Constituțională, și anume prin intermediul instanței de judecată, fiind parte la un proces, nu epuizează problematica în discuție, întrucât soluția propusă este limitativă, și depinde de discreția părților în procedura administrativă de a contesta sau nu decizia Consiliului. Mai mult, Consiliul nu are pârghii de a interveni aici sub nici o formă, ori nu poate contesta în instanța de judecată actele administrative proprii, în vederea ridicării excepției de neconstituționalitate.</p>

			<p>Fără o asemenea atribuție, Consiliul nu va putea efectiv să-și exercite mandatul, constatând prevederi legislative care ridică probleme de constituționalitate, dar neavând o cale legală sigură de a acționa în acest sens. Faptul dat este reiterat, inclusiv prin <a href="#">Avizul Consiliului Europei</a> din Noiembrie 2019 ( a se vedea pag.15).</p> <p>Această atribuție este în special importantă pentru a oferi Consiliului competențe legale suficiente de a combate discriminarea structurală. Fără o asemenea atribuție, va rămâne riscul perpetuării unei practici contestabile a Consiliului și anume examinarea compatibilității legislației naționale cu principiul egalității și nediscriminării prin intermediul examinării plângerilor individuale. În asemenea situații, Consiliul stabilește prin decizie că o anumită normă nu este conformă principiului respectiv și recomandă autorității emitente să modifice norma legislativă. O atare abordare nu oferă nici victimei un remediu efectiv, nici autorității vizate nu-i poate fi impusă o recomandare de modificare a legislației în condițiile în care unica autoritate cu dreptul de a examina constituționalitatea legislației este Curtea Constituțională.</p>
--	--	--	--

2.	<p>La articolul 12:  Articolul 12. Atribuțiile Consiliului  (1) Consiliul are următoarele atribuții:  ...  k) constată contravențiile cu elemente discriminatorii în conformitate cu prevederile Codului contravențional ...</p>	<p>k) constată contravențiile și <b>aplică sancțiunea contravențională</b> în conformitate cu prevederile Codului contravențional;</p>	<p>Se recomandă completarea mandatului Consiliului în ceea ce privește constatarea și aplicarea contravențiilor pentru a asigura eficacitatea mecanismului de aplicare a legii. Lipsa unei atribuții clare a Consiliului în ceea ce privește sancționarea discriminării după contestarea acesteia duce la erodarea imaginii publice a instituției și la limitarea mandatului și a intervenției eficiente a Consiliului.</p> <p><b>Această recomandare se bazează în primul rând pe necesitatea acordării unui remediu efectiv victimelor discriminării.</b> Competența actuală a Consiliului cu privire la examinarea plângerilor individuale este prea restrânsă, iar mecanismul prevăzut de legislator nu oferă victimei discriminării un remediu efectiv prin intermediul Consiliului. Și anume, Consiliul poate examina plângeri individuale, dar nu poate aplica sancțiuni. Consiliul are doar două opțiuni: fie constată faptul discriminării și formulează recomandări, fie constată faptul discriminării și o încadrează drept contravenție, pentru confirmarea căreia urmează să meargă în instanța de judecată ca agent constator, cu sau fără formularea recomandărilor. Dacă victima dorește să obțină o sancționare a persoanei vinovate, aceasta trebuie să se adreseze Consiliului care este agentul constator pentru fapte contravenționale de discriminare și care urmează să trimită cauza în instanța de judecată pentru aplicarea sancțiunii. În cazul în care victima faptei de discriminare vrea să obțină constatarea faptei de discriminare și sancțiune contravențională și daune morale, aceasta trebuie să depună atât cerere la Consiliu, cât și în instanța de judecată. Victima discriminării este pusă în fața unui mecanism greoi și complicat, greu accesibil unor persoane care nu beneficiază de reprezentare juridică</p>
----	--	--	---

			<p>Un alt argument pentru atribuirea funcției de examinare și sancționare în cazurile de discriminare Consiliului ține de însăși raționamentul creării acestuia și volumul mare de lucru al judecătorilor. Consiliul are o procedură mai simplă de depunere și examinare a plângerilor de discriminare decât instanțele. Acest lucru este esențial pentru a oferi victimelor de discriminare o șansă reală de a adresa plângeri, cu respectarea în același timp a garanțiilor de contradictorialitate și independență pe durata procedurii. Instanțele de judecată ar examina doar contestațiile depuse cu privire la deciziile Consiliului.</p> <p>La fel, reamintim că în hotărârea Curții de Justiție a UE C-1/12 <i>ACCEPT c. CNCD</i>, care a subliniat că simpla constatare a discriminării, constituie un remediu simbolic care nu este în sine un remediu adecvat, disuasiv și proporțional pentru cazurile de discriminare. <b>Consiliul European la fel consideră oportun de a împuternici Consiliu pentru egalitate să aplice direct sancțiuni financiare eficiente</b>, proporționale și disuasive, și alte sancțiuni, precum și să emită ordine relevante, în cazurile în care s-a constatat discriminare, <b>fără a merge în instanță pentru asigurarea aplicării sancțiunilor</b> (<a href="#">recomandarea nr.20 din Avizul CoE 2019</a>).</p>
3.	<p>La articolul 15:  „(3<sup>1</sup>) În procesul examinării plângerii, Consiliul are dreptul să efectueze vizite de documentare a faptelor care formează obiectului plângerii. Împiedicarea activității de documentare se sancționează conform legislației.</p>	<p>„(3<sup>1</sup>) În procesul examinării plângerii <b>sau a monitorizării modului de executare a prescripțiilor/recomandărilor formulate</b>, Consiliul are dreptul să efectueze vizite de documentare și <b>monitorizare</b> a faptelor care formează obiectului plângerii. Împiedicarea activității de documentare se sancționează conform legislației.</p>	<p>În argumentarea propunerii respective, atragem atenția asupra faptului că vizitele de documentare ar putea fi necesare pentru a constata neexecutarea prescripțiilor Consiliului și obligațiilor asumate prin acordurile de conciliere, fapte ce constituie contravenția prevăzută de art. 71<sup>2</sup> din Codul contravențional (împiedicarea activității Consiliului pentru egalitate). Din acest motiv, se impune posibilitatea efectuării de către Consiliu a vizitelor de documentare și în cadrul procesului de monitorizare, nu doar în procesul de examinare a obiectului plângerii.</p>

			Adițional, acest lucru este necesar, fiindcă se va aduce în concordanță cu modificările la Codul Contravențional, propuse în proiect ( a se vedea amendamentele la 71 <sup>2</sup> CC).
Legea nr. 298 din 21 decembrie 2012 cu privire la activitatea Consiliului pentru egalitate			
4.	la articolul 32 lit. d din proiect d) constată și, după caz, examinează contravenții în conformitate cu prevederile Codului contravențional;”;	la punctul 32 lit. d din proiect d) <b>constată contravenții, examinează cauze contravenționale și aplică sancțiuni</b> în conformitate cu prevederile Codului contravențional;”;	A se vedea argumentele de mai sus (pct.2).
5.	Articolul 33 din legea 298/2012: 33. În calitate de agent constator, Consiliul remite instanței de judecată spre examinare în fond procesul-verbal cu privire la contravenție și materialele cauzei.	Articolul 33 se abrogă.	Odată cu acordarea Consiliului pentru egalitate a competenței de examinare a proceselor-verbale întocmite și de a aplicare a sancțiunilor decade necesitatea de remite procesele-verbale instanței de judecată.
Codul Contravențional al Republicii Moldova nr.218/2008			
6.	Articolul 423 <sup>5</sup> . (1)... (2) Sînt în drept să constate contravenții și să încheie în mod colegial procese-verbale membrii Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității. (3) Procesele-verbale cu privire la contravenții se remit spre examinare în fond instanței de judecată competente.	Articolul 423 <sup>5</sup> . (2) Sînt în drept să constate contravenții, <b>să examineze cauze contravenționale și să aplice sancțiuni</b> membrii Consiliului pentru egalitate. <del>(3) Procesele-verbale cu privire la contravenții se remit spre examinare în fond instanței de judecată competente.</del>	A se vedea argumentele de mai sus (pct.2 și pct.5).

Legea nr. 317 din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională			
7.	Articolul 25. Subiecții cu drept de sesizare Dreptul de sesizare îl au:	Art. 25 se completează cu lit.i <sup>2</sup> ), după cum urmează: <b>i<sup>2</sup>) Consiliul pentru egalitate</b>	A se vedea argumentele de mai sus (pct.1)
Codul jurisdicției constituționale nr. 502 din 16 iunie 1995			
8.	Articolul 38. Subiecții cu drept de sesizare (1) Curtea Constituțională exercită jurisdicția constituțională la sesizarea făcută de:	Art. 38 se completează cu lit.i <sup>2</sup> ), după cum urmează: <b>i<sup>2</sup>) Consiliul pentru egalitate</b>	A se vedea argumentele de mai sus (pct.1)