

**Proiect APE: "Monitorizarea civică a Planului de Acțiuni
privind Liberalizarea Regimului de Vize cu Uniunea Europeană"**

**Implementarea legii anti-discriminare
în contextul liberalizării regimului de vize cu UE: realizări și provocări**

Ion Schidu, Expert în domeniul drepturilor omului

Contextul general

În contextul implementării Planului de Acțiuni privind liberalizarea regimului de vize cu Uniunea Europeană (UE), subiectul egalității și non-discriminării s-a regăsit în mod constant, sub diferite aspecte, în atenția opiniei publice și pe agenda de acțiuni a autorităților centrale.

Mass-media și organizațiile neguvernamentale au elucidat, în mod sistematic, cazuri când reprezentanții diferitor grupuri de persoane au fost supuse discriminării, referindu-se în special la persoanele cu dezabilități mentale și fizice, persoanele HIV pozitive, persoanele de orientare homosexuală, romii și membrii grupurilor religioase minoritare¹.

De asemenea, au existat cazuri când declarațiile publice ale înalților demnitari², liderilor confesiilor religioase³ și altor persoane publice⁴ au avut un limbaj homofobic, exprimând stereotipuri negative și agresive împotriva persoanelor ce aparțin grupurilor minoritare etnice și sexuale.

Acțiunile deficitare ale autorităților publice în ceea ce privește asigurarea realizării tuturor persoanelor a drepturilor și libertăților fundamentale în spirit de egalitate⁵, au constituit subiectul rapoartelor anuale ale Centrului pentru Drepturile Omului din Moldova⁶ și organismelor internaționale de monitorizare a respectării angajamentelor asumate de către R. Moldova în baza tratatelor privind interzicerea discriminării⁷, iar mai recent a hotărârii de condamnare a R. Moldova la Curtea Europeană pentru Drepturile Omului⁸.

¹ Studiul APE "Prevenirea și combaterea discriminării în RM: cadrul legislativ și percepție socială"

² Raportul AIM „Spre egalitate. Discriminarea în Moldova”

³ <http://discriminare.md/tag/ps-marchel/>

⁴ Raportul Centrului pentru Drepturile Omului p/u anul 2011, <http://ombudsman.md/file/Rapoarte/RAPORT%20CpDOM%20%202011.pdf>

⁵ În luna martie 2012, Consiliul Municipal Bălți și alte 3 localități au adoptat decizii care atacă direct grupurile minoritare sexuale și religioase, fapt dezaprobat de către ONG-urile locale de protecție a drepturilor omului și reprezentanții Adunării Parlamentare a Consiliului Europei.

⁶ Raportul Centrului pentru Drepturile Omului p/u anul 2011

⁷ Concluziile Consiliului ONU pentru Drepturile Omului, Raportul final RM privind Evaluarea Periodică Universală pe marginea raportului periodic al RM din 16.03.2012; Concluziile Comitetului pentru Eliminarea Discriminării Rasiale (CERD) asupra situației discriminatorii în R.M din 5.6.03.2008;

⁸ Hotărârea Genderdoc- M c Moldovei <http://www.lhr.md/news/328.html>

O rezonanță publică deosebită a avut procesul de elaborare și adoptare a Legii anti-discriminare prevăzută de Planului de Acțiuni pentru Liberalizarea regimului de vize cu UE. Respectiva lege a provocat nemulțumirea reprezentanților Bisericii Ortodoxe din R. Moldova și a susținătorilor săi care au organizat un șir de proteste împotriva adoptării proiectului de lege. Totuși, urmare a eforturilor organizațiilor neguvernamentale în domeniul drepturilor omului⁹ și organismelor internaționale¹⁰, susținute de oficialii UE, Parlamentul R. Moldova a adoptat Legea nr. 121/2012 cu privire la asigurarea egalității¹¹ (*în continuare - Legea nr. 121/2012*).

Cu toate acestea, trebuie să menționăm că în pofida abordării sistematice de către autorități, organizații non-guvernamentale, organisme internaționale de specialitate, înalți oficiali europeni, reprezentanți ai societății civile, inclusiv ai Bisericii Ortodoxe a problemei discriminării în R. Moldova, în societate nu există o claritate în ceea ce privește necesitatea și beneficiile creării pe plan național a unui mecanism de asigurare egalității între cetățeni și protecție împotriva discriminării. Această realitate poate crea obstacole suplimentare implementării coerente a Legii nr. 121/2012.

Ce nou aduce Legea privind asigurarea egalității?

Urmărind aplicarea principiului egalității de tratament între persoane¹², Legea nr. 121/2012 a definit noțiunea și formele de discriminare interzise, a enumerat criteriile protejate în baza cărora se interzice tratamentul diferit al unei persoane sau al unui grup de persoane, specificând, de asemenea, domeniile unde se interzice discriminarea.

Capitolul trei al Legii reglementează crearea și funcționarea *Consiliului pentru prevenirea și combaterea discriminării și asigurarea egalității* (*în continuare - Consiliu*), în calitate de organ colegial cu statut de persoană juridică de drept public, creat în scopul asigurării protecției împotriva discriminării și asigurării egalității de șanse și tratament tuturor persoanelor ce se consideră a fi victime ale discriminării.

Principale atribuțiile ale Consiliului sunt: examinarea plângerilor persoanelor care se consideră a fi victime ale discriminării și, eventual, constatarea contravențiilor cu elemente discriminatorii în conformitate cu prevederile Codului Contravențional, elaborarea și promovarea politicii de protecție împotriva discriminării, inițierea propunerilor de promovare și amendare a legislației pentru implementarea și îmbunătățirea protecției împotriva discriminării, etc.

În baza art. 19 din Legea nr. 121/2012 a fost introdus un alt element esențial pentru examinarea plângerilor pe faptul discriminării ce vizează procesul de probațiune în fața Consiliului și instanței de judecată (*inversarea/ repartizarea sarcinii probațiunii*). Esența mecanismului respectiv constă în faptul derogării de la principiul clasic conform căruia fiecare parte trebuie să dovedească circumstanțele pe care le invocă ca temei al pretențiilor și obiecțiilor sale¹³. Persoanele care vor înainta o plângere privind

⁹ Consiliul Național al Tineretului din Moldova; Centrul de Informații "GenderDoc-M"; Centrul Național al Romilor; Centrul de Resurse pentru Drepturile Omului; Liga Apărării Drepturilor Omului din Moldova; Asociația pentru Promovarea Clinicilor, care au constituit Coaliția Nediscriminare

¹⁰ Misiunii OSCE în Moldova, Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare, Consiliul European

¹¹ Publicat : 29.05.2012 în Monitorul Oficial Nr. 103, <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=343361&lang=1>

¹² potrivit căruia toate ființele umane au dreptul de a fi egale în demnitate, de a fi tratate cu respect și considerație și au dreptul de a participa în condiții de egalitate cu ceilalți¹² la orice aspect al vieții economice, sociale, politice, culturale sau civile, fără nici o deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere, origine social sau alte criterii, stă la baza noțiunii de drepturi ale omului și se regăsește, practic, în toate tratatele internaționale de protecție a drepturilor omului

¹³ Prevăzută în alin. (1) al art. 118 din Codului de procedură civilă

nerespectarea față de ea a principiului egalității (presupusele victime ale discriminării), vor prezenta doar circumstanțele care permit presupunerea existenței unei discriminări, în timp ce pârâtului îi va reveni sarcina demonstrării lipsei discriminării.

Prevederile Legii nr. 121/2012 urmează să intre în vigoare la 1 ianuarie 2013¹⁴. Guvernul, în termen de 6 luni de la data intrării în vigoare a Legii, va prezenta Parlamentului propuneri de aducere a legislației în concordanță cu prevederile Legii nr. 121/2012 și va adopta actele normative necesare executării acesteia.

Până la momentul actual de către Guvern nu au fost întreprinse careva măsuri tangibile în vederea executării prevederilor art. 23 din Legea nr. 121/2012 privind asigurarea egalității.

Eficiența mecanismului național de prevenire și protecție împotriva discriminării

Adoptarea de către Parlament a „variantei de compromis” a Legii privind asigurarea egalității a adus nemulțumirea mai multor organizații non-guvernamentale în domeniul drepturilor omului¹⁵, fiind invocată ineficiența acesteia în raport cu victimele discriminării ilicite în bază de orientarea sexuală, stare a sănătății, avere și origine socială¹⁶. Organizația Amnesty International și-a expus, de asemenea, îngrijorarea privind neincluderea în lista criteriilor protejate a identității sexuale ca motiv interzis de discriminare¹⁷.

Argumentul autorităților precum că Legea va proteja grupurilor minoritare vizate mai sus în toate domeniile și sferile de activitate, în virtutea caracterului deschis al listei criteriilor protejate din art. 1 alin. (1) din Lege¹⁸, nu a fost acceptat de către apărătorii drepturilor omului, fiind invocat faptul limitării prevederilor legale doar la protecția în domeniul angajării în câmpul muncii a persoanelor homosexuale. Cuvântul „similar”, regăsit la sfârșitul listei criteriilor protejate, va face practic imposibilă aplicarea Legii în privința cazurilor de discriminare ce au la bază asemenea criterii ca graviditate și orientare, identitate sexuală, datorită deosebirii acestora de criteriile stipulate în listă.

Excluderea criteriului de protecție “orientare sexuală” din art. 1 al Legii nr. 121/2012 contravine prevederilor Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice¹⁹, *acquis-ului comunitar*, inclusiv Cartei Uniunii Europene cu privire la Drepturile și Libertățile Fundamentale ale omului și jurisprudenței Curții Europene pentru Drepturile Omului.

O altă particularitate care poate constitui un impediment în asigurarea realizării eficiente a principiului egalității se referă la prevederile art. 1 alin (2) din Legea nr. 121/2012²⁰. Având în vedere că norma respectivă prevede expres neextinderea efectelor Legii asupra regimului încheierii căsătoriilor și adopțiilor, care de altfel sunt stabilite de legi speciale, există riscul interpretării eronate a acesteia, fapt

¹⁴ Conform art. 23 din Lege

¹⁵ Coaliția nediscriminare http://nediscriminare.md/index.php?module=news&item_id=229, Amnesty International Moldova <http://amnesty.md/press-releases/schimb%C4%83rile-de-ultima-or%C4%83-la-legea-nediscriminare-denot%C4%83-la%C5%9Fitatea-guvernului>

¹⁶ proiectul de lege prezentat de către Ministerul Justiției la 11 mai 2012, adoptat ulterior în Parlament, exclude din art. 1 din Lege criteriile de protecție menționate

¹⁷ Raportul AIM „Spre egalitate. Discriminarea în Moldova”

¹⁸ Include fraza “alte criterii similare”

¹⁹ Art. 2, alin. (2) 2. Statele părți la prezentul pact se angajează să garanteze ca drepturile enunțate în el vor fi exercitate fără nici o discriminare întemeiată pe rasa, culoare, sex, limba, religie, opinie politică sau orice altă opinie, origine națională sau socială, avere, naștere sau orice altă împrejurare.

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

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

care poate duce spre exemplu la interzicerea arbitrară unei persoane de anumită etnie adopția unui copil.

În ceea ce privește funcționalitatea Consiliului pentru prevenirea, eliminarea discriminării și asigurarea egalității, îngrijorările organizațiilor în domeniul drepturilor omului s-au concentrat împrejurul procedurii de numire a membrilor, asigurarea independenței funcționale și autonomiei financiare a instituției. De menționat că redacția actuală a Legii nr. 121/2012 nu favorizează atragerea membrilor organizațiilor din domeniul drepturilor omului în procesul de selectare și desemnare a candidaților în Consiliu respectiv²¹, fapt care ne permite să admitem existența unui eventual risc de exercitare a influenței de către politic a procesului de numire a membrilor Consiliului, ceea ce ar putea duce, în consecință, la o posibilă diminuare a eficienței activității acestuia.

În acest context remarcăm importanță deosebită, pentru instituirea unei practici coerente de lucru în cadrul organizației, formarea memoriei instituționale, a desfășurării procesului de selectare a candidaților (în special pentru actuala componență) la funcția de membru al Consiliului într-un mod transparent și participativ.

O altă premisă pentru desfășurarea de către Consiliu a unei activități imparțiale și independente este asigurarea autonomiei financiare a instituției. Conform Principiilor de la Paris²² instituțiile naționale pentru protecția drepturilor omului vor avea infrastructura potrivită pentru buna desfășurare a activităților sale, în particular finanțare adecvată. Scopul acestei finanțări este de a permite instituției să aibă propriul personal și sediu, fiind garantă independența de autorități.

Cu referire la cele menționate imediat mai sus, constatăm că până la moment componența aparatului administrativ care va asista activitatea Consiliului nu a fost aprobată, iar o claritate privind modul de finanțare a instituției²³, posibilitatea determinării de sine stătătoare a propriului buget, care va fi inclus în bugetul național public, nu există.

Un alt eventual impediment în asigurarea examinării și soluționării corespunzătoare a plângerilor presupuselor victime ale discriminării este lipsirea Consiliului de dreptul de a aplica sancțiuni (dacă în urma examinării plângerilor acesta a constatat comiterea unei contravenții). Conform prevederilor Legii nr. 121/2012, Consiliul constată contravențiile cu elemente discriminatorii în conformitate cu prevederile Codului contravențional²⁴, în timp ce sancțiunile urmează a fi aplicate de către instanța de judecată. Astfel, deficiențe în procesul de aplicare a sancțiunii ar putea apărea pe segmentul termenului soluționării plângerilor și soluțiilor luate de instanțele de judecată. Reprezentanții societății civile s-au expus, de asemenea, asupra oportunității investirii Consiliului pentru prevenirea și

²¹ **Articolul 11.** Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității

(4) Pentru desemnarea candidaților în Consiliu, Parlamentul instituie o comisie specială formată din membri ai Comisiei drepturile omului și relații interetnice și Comisiei juridice, numiri și imunități, care organizează un concurs public. Concursul se organizează cu cel puțin 30 de zile înainte de expirarea mandatului membrilor desemnați anterior.

(8) Candidații sânt audiați de comisia specială instituită, care întocmește avize argumentate referitoare la fiecare candidat selectat, pe care ulterior le prezintă în plenul Parlamentului. Candidații sânt numiți în funcție cu votul majorității deputaților aleși.

²² Principiile de la Paris cu privire la statutul instituțiilor naționale adoptate prin rezoluția Adunării Generale a ONU 48/134, 20. 12.1993

²³ Unica prevedere se conține în articolul 22 din Lege - Finanțarea

(1) Autoritățile publice abilitate cu implementarea prezentei legi sânt finanțate din contul și în limitele mijloacelor financiare aprobate anual în bugetul de stat și în bugetele unităților administrativ-teritoriale.

(2) Activitățile de prevenire și combatere a discriminării pot fi finanțate și din alte surse neinterzise de lege.

²⁴ Art. 12 alin (1) lit. k) și Art. 15 alin. (7) din Legea nr. 121/2012.

eliminarea discriminării și asigurarea egalității cu atribuția sesizării Curtea Constituțională în cazul constatării neconstituționalității anumitor prevederi legale²⁵.

Este de menționat că odată cu elaborarea Regulamentului Consiliul pentru prevenirea, eliminarea discriminării și asigurarea egalității, care va trebui să conțină prevederi referitoare la procedura examinării plângerilor în fața Consiliului, inclusiv mecanismul de participare a membrilor la procedura de examinare, administrarea simplificată a probelor audio-video²⁶, referitoare la mecanismele de responsabilizare calitativă a membrilor Consiliului²⁷, etc. este necesară aducerea legislația în vigoare în concordanță a cu prevederile Legii nr. 121/2012.

Astfel, modificările respective vor viza în mare parte Codul Contravențional²⁸, Codul de Procedură Civilă²⁹ și Codul Penal³⁰.

Concluzii și recomandări

R. Moldova a făcut pași semnificativi în vederea aducerii legislației naționale în domeniul asigurării egalității persoanelor și combaterii discriminării în cvasi conformitate cu recomandările organismelor internaționale de specialitate și standardele Uniunii Europene, fapt ce a permis UE să ia decizia de a trece la etapa a doua de implementare a Planului de Acțiuni privind liberalizarea regimului de vize cu R. Moldova.

Totuși testul decisiv al guvernării în ceea ce privește sustenabilitatea reformelor inițiate și calitatea implementării acestora va fi desfășurat către anul 2013, unde în cadrul Summit-ului Parteneriatului Estic, oficialii Europeni se vor expune privind progresele R. Moldova la capitolul implementării fazei finale a Planului de Acțiuni privind liberalizarea regimului de vize și perspectivele semnării Acordului de Asociere cu R. Moldova.

Susținând eforturile depuse de autorități în ceea ce privește ralierea cadrului legal național la standardele Uniunii Europene, considerăm necesar să formulăm recomandări chemate să intensifice conlucrarea cu societatea civilă pe segmentul elaborării, monitorizării și evaluării implementării politicilor și deciziilor publice. Astfel, la aceasta etapă este importantă conjugarea eforturilor în vederea:

1. Elaborării Regulamentului de activitate al Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității;
2. Selectării candidaturilor corespunzătoare la funcția de membri ai Consiliului, or numirea unor membri profesioniști, independenți și dedicați, cu o reputație ireproșabilă constituie premisa unei bune funcționări a instituției;
3. Inițierii procesului de aducere a legislației în vigoare în conformitate cu prevederile Legii nr. 121/2012 privind asigurarea egalității
4. Inițierii procesului de amendare a Legii nr. 121/2012 în vederea corespunderii acesteia exigențelor Uniunii Europene și recomandărilor organismelor internaționale de specialitate;
5. Intensificarea eforturile în reciclarea funcționarilor publici, colaboratorilor de poliție, procurorilor și în special judecătorilor în domeniul prevenirii și combaterea discriminării;

²⁵ Comentariile CRJM la proiectul de Lege din 24.02.2012

²⁶ Conform art. 146 alin. (2) CPC Nu poate servi ca probă înregistrarea audio-video ascunsă dacă nu este permisă prin lege

²⁷ 4 dintre membrii Consiliului nu vor activ permanent, fiind astfel cazul monitorizării modului de îndeplinire a atribuțiilor

²⁸ stabilirea sancțiunii pentru neprezentarea Consiliului a informației solicitate, introducerea în lista agenților constatatori Consiliu, lărgirea prevederilor art. 43 în vederea includerii în lista circumstanțelor agravante a criteriilor de discriminare, etc.

²⁹ în ceea ce privește solicitarea opiniei Consiliului în cazul examinării în fața instanței a cauzelor de discriminare

³⁰ în ceea ce privește completarea circumstanțelor agravante, specificate în art. 77, cu criteriile de apărare împotriva discriminării stabilite în Legea 121/2012 și prevederilor din partea specială ce stabilesc pedepse pentru infracțiuni motivul cărora poate fi motivele de discriminare, ca art. 145, 151, 152, 176, 197, etc.

6. Monitorizarea și evaluarea modului de aplicare a prevederilor Legii nr. 121/2012 și Regulamentului Consiliului de către Membri organului, instanțele de judecată și alte autorități implicate, cu prezentarea concluziilor de rigoare.

****Studiul a fost realizat cu asistența Balkan Trust for Democracy, un proiect al German Marshall Fund al Statelor Unite. Opiniile exprimate în această publicație aparțin autorului și nu reprezintă neapărat poziția Balkan Trust for Democracy sau a partenerilor săi.***