

NOTĂ DE EVALUARE A PROIECTULUI LEGII PRIVIND PREVENIREA ȘI COMBATerea DISCRIMINĂRII

I. Premise false în necesitatea adoptării Legii privind prevenirea și combaterea discriminării

Proiectul Legii privind prevenirea și combaterea discriminării („**proiectul Legii**”) prevede că „*Scopul prezentei legi este prevenirea și combaterea discriminării precum și asigurarea egalității de șanse sau tratament a tuturor persoanelor aflate pe teritoriul Republicii Moldova...*”.

Concomitent, proiectul Legii stabilește că „*crează cadrul necesar aplicării Directivei 2000/43/CE a Consiliului din 29 iunie 2000 de punere în aplicare a principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de rasă sau origine etnică și Directivei 2000/78/CE a Consiliului din 27 noiembrie 2000 de creare a unui cadru general în favoarea egalității de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă*”.

În susținerea scopului urmărit de proiectul Legii, Nota informativă asupra proiectului Legii („**Nota informativă**”) stabilește următoarele:

- a) *Existența normelor care impun garanții eficiente împotriva discriminării și practicilor discriminatorii sunt absolut necesare într-o societate democratică;*
- b) *Aderînd la anumite instrumente internaționale (Declarația Universală a Drepturilor Omului, Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale, etc.) Republica Moldova și-a asumat obligații primordiale de a respecta demnitatea și drepturile omului pentru fiecare persoană ce se află sub jurisdicția sa.*

Constatăm, că proiectul Legii urmărește 2 obiective complementare și interdependente:

- a) garantarea principiului egalității tuturor persoanele în fața legii și neadmiterii discriminării pe diferite criterii;
- b) transpunerea în legislația Republicii Moldova a reglementărilor internaționale și ale UE în materie de egalitate a drepturilor omului, în special Directiva 2000/43/CE, Directiva 2000/78/CE, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale.

Analiza Legii și a actelor legislative în vigoare ne permite lesne să constatăm, că atât obiectul de reglementare, cât și conținutul proiectului Legii nu este nou pentru legislația Republicii Moldova și nu aduce noi reglementări în domeniul asigurării egalității drepturilor omului și neadmiterii discriminării. Mai mult ca atât, legislația în vigoare a Republicii Moldova este mai extinsă și mai detaliată în privința reglementărilor ce țin de egalitatea drepturilor, decît reglementările propuse de proiectul Legii. Or, în prezent există peste **70 de acte legislative** care asigură egalitatea drepturilor și neadmiterea discriminării (a se vedea Anexa la prezenta Notă). De remarcat, că alături de aceste acte legislative, există un număr impunător de acte subordonate legii (în special Hotărîri ale Curții Constituționale, Parlamentului și Guvernului), care se referă în mod direct la problematica egalității și discriminării.

Proiectul Legii pornește de la constatarea falsă, că „crează cadrul necesar aplicării” Directivelor menționate mai sus. În Republica Moldova cadrul normativ în cauză este creat și supus unei constante perfecționări – fapt dovedit de adoptarea pînă în prezent a numeroase acte legislative și acte subordonate care garantează principiul egalității drepturilor omului și neadmiterii discriminării.

De facto, prevederile proiectului de Lege constituie o reproducere (repetare) a normelor din actele legislative în vigoare ale Republicii Moldova. Drept dovadă aducem următoarele:

Prevederi ale proiectului Legii*	Existența în actele legislative actuale
Art.2,6 și 8 prevăd interzicerea discriminării în termeni generali (în toate sferele vieții și pentru toate categoriile de persoane)	Interzicerea discriminării este realizată expres în toate cele peste 70 de acte legislative în vigoare <i>(a se vedea Anexa 1)</i>
Art.7. Interzicerea discriminării în câmpul muncii	Art.5, 7, 8, 9, 10, 128, 199 din Codul muncii Art.4 din Legea cu privire la migrația de muncă Art.8, 13 din Legea privind ocuparea forței de muncă și protecția socială a persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă <i>(a se vedea pct.31, 33, 62 din Anexa 1)</i>
Art.8. Interzicerea discriminării în accesul la bunuri și servicii disponibile publicului	Interzicerea discriminării este realizată expres în toate cele peste 70 de acte legislative în vigoare, inclusiv în privința accesului la bunuri și servicii <i>(a se vedea Anexa 1)</i>
Art.9. Interzicerea discriminării în domeniul învățământului	Art.4 din Legea învățământului Art.13 din Legea cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați Art.23 din Legea cu privire la profilaxia infecției HIV/SIDA Art.9 din Legea cu privire la drepturile și responsabilitățile pacientului <i>(a se vedea pct. 8, 42, 45, 51 din Anexa 1)</i>
Art.19. Dreptul de protecție a victimei	Art.5, 7 din Codul de procedură civilă <i>(a se vedea pct. 34 din Anexa 1)</i>
Art.20. Sarcina probațiunii	Art.56, 116-170, 204 din Codul de procedură civilă
Art.21. Termenele de prescripție	Art.267-283 din Codul Civil
Art.22 Taxa de stat	Toate aspectele de reglementare referitoare la taxa de stat (inclusiv înlesnirile de plată) sunt stabilite de Legea taxei de stat nr.1216-XII din 03.12.1992
Art.23 Finanțarea (autorităților publice)	Toate aspectele de reglementare referitoare la finanțarea autorităților publice sunt stabilite de Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar, legile anuale bugetului și de legile referitoare la activitatea autorităților publice

* Art.1,2,3,4,5,18 și 24 au un caracter general, lipsit de substanță cu caracter de reglementare, care nu implică și nu necesită reflecție în alte acte legislative

** Art.10-17 conține prevederi referitoare la crearea unui organ public specializat (a se vedea capitolul II din prezenta Notă)

Reproducerea (repetarea) normelor din actele legislative în vigoare ale Republicii Moldova în cadrul proiectului Legii este greșită și vicioasă din următoarele considerente:

a) se încalcă normele tehnicii legislative, și anume art.18 (3) din Legea nr.780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative, care prevede că „în cazul în care proiectul de act legislativ cuprinde prevederi din legislația în vigoare, acestea, de regulă, nu se reproduc, dar se face trimitere la ele”;

- b) existența unor norme similare în acte diferite, și în egală măsură, expunerea (formularea) unor reglementări în mod diferit, ducе inevitabil la conflicte de reglementare, probleme în interpretare și deficiențe în aplicarea acestora;
- c) se instituie noi mecanisme de constrângere și represiune împotriva persoanelor fizice și juridice (a se vedea capitolul III din prezenta Notă).

Proiectul Legii conține un număr mic de prevederi noi, insuficient pentru a fi necesară adoptarea unui act legislativ separat. Aceste noi prevederi au o valoare minoră: ele nu aduc nimic semnificativ nou și nu pot avea un impact esențial în domeniul reglementărilor ce țin de asigurarea egalității drepturilor și neadmiterii discriminării. În fine, dacă se consideră că aceste noi prevederi sunt necesare pentru o reglementare mai eficientă, atunci este rațional și corect ca ele să fie incluse în legile speciale, în dependență de domeniul pe care îl vizează. Respectiv, normele noi ce țin de nediscriminarea în câmpul muncii urmează a fi incluse în Codul muncii, normele ce țin de nediscriminarea în domeniul învățământului – în legea învățământului etc.

II. Rolul și funcțiile organului public specializat

Proiectul Legii prevede instituirea unui organ public specializat, care va fi responsabilă de supraveghere respectării legislației în domeniul egalității drepturilor și neadmiterii discriminării – Consiliul pentru prevenirea și combaterea discriminării („**Consiliu**”), format din 5 membri și asistat de un aparat administrativ.

Fără a diminua importanța legislației în domeniul discriminării, sunt de neînțeleas măsurile exclusive pe care le propune proiectul Legii în privința Consiliului. În mod vădit, proiectul legii într-un mod exagerat favorizează condițiile de instituire și activitatea a acestui organ. În această privință trebuie remarcate următoarele:

- a) Este neclară motivația instituirii unui organ public, care, din toate drepturile și libertățile stabilite de Constituție (accesul la justiție, dreptul la viață și integritate fizică și psihică, siguranța persoanei, dreptul la trai decent, dreptul la apărare, dreptul la libera circulație, dreptul la inviolabilitatea domiciliului, dreptul la ocrotirea sănătății, dreptul la protecția familiei etc.), în mod separat se va ocupa doar de supravegherea respectării legislației în domeniul discriminării. Acest fapt ar presupune că trebuie instituite autorități publice separate pentru fiecare drept, libertate și îndatorire stabilite de Constituție.
- b) Candidații pentru funcția de membru al Consiliului ar urma să fie propuși nu de deputați, președintele parlamentului, comisii parlamentare etc., cum este cazul unor alte autorități publice, ci de o comisie specială, instituită de Parlament doar în acest scop. Este unicul caz în care se propun astfel de măsuri exclusive, în care nici chiar deputații nu sunt în drept să înainteze candidați.
- c) Majoritatea funcțiilor care ar urma să fie realizate de Consiliu sunt formale și vagi, fără posibilitatea de evaluare a eficienței acestora. Astfel, conform proiectului Legii, Consiliul examinează corespunderea legislației cu standarde nediscriminatorii, adoptă avize consultative, monitorizează modul de implementare a legislației, intervine pe lângă alte autorități, contribuie la sensibilizarea și conștientizarea opiniei publice, contribuie la soluționarea amiabilă a conflictelor, etc. Precum poate fi remarcat, astfel de activități sunt realizate de asociații obștești și grupuri asociative, și nu de autorități publice, numite de Parlament.
- d) Pe lângă funcțiile indicate în lit.c), se propune ca Consiliul să examineze cauze contravenționale și să aplice sancțiuni. Mai mult ca atât, proiectul Legii prevede că Consiliul va fi în drept să solicite informații de la persoanele care se presupune că au comis acțiuni de discriminare. Cu alte cuvinte,

Consiliul ar urma să efectueze investigații și controale. Observăm, că pe de o parte, Consiliul are funcții formale (indicate în lit.c)), iar pe de altă parte, una funcție tangibilă este cea de efectuare a investigațiilor și aplicare a sancțiunilor. Ca esență, Consiliul va deveni încă un organ de control și sancționare.

- e) Proiectul Legii prevede, că Consiliul va prezenta anual Parlamentului un raport privind situația în domeniul prevenirii și combaterii discriminării. Este inexplicabil, că un atare raport nu se prezintă în privința altor aspecte ce țin de drepturile omului (accesul la justiție, dreptul la viață și integritate fizică și psihică, siguranța persoanei, dreptul la trai decent, dreptul la apărare, dreptul la libera circulație, dreptul la inviolabilitatea domiciliului, dreptul la ocrotirea sănătății, dreptul la protecția familiei etc.), dar anume în privința legislației din domeniul discriminării.

De facto, prin activitatea sa, Consiliul în mod evident dublează activitatea diferitor autorități existente. Autoritățile actuale acoperă integral funcțiile de supraveghere a legislației de asigurare a egalității drepturilor și neadmiterii discriminării, și anume:

- în domeniul muncii – Inspecția muncii și Ministerul muncii, protecției sociale și familiei;
- în domeniul învățământului – Ministerul Educației și organisme de acreditare a instituțiilor de învățământ;
- în domeniul tineretului – Ministerul tineretului și sportului;
- în domeniul drepturilor omului – avocații parlamentari, Centrul pentru Drepturile Omului, Ministerul Justiției;
- în domeniul sănătății și activității instituțiilor medicale – Ministerul Sănătății etc.

Realmente, funcțiile care urmează să le desfășoare Consiliul coincid (cu mici și neînsemnate excepții) cu activitățile desfășurate în prezent de avocații parlamentari și Centrul pentru Drepturile Omului. Drept dovadă pot fi aduse rapoartele de activitate ale Centrului pentru Drepturile Omului din Moldova¹, care pe larg descriu activitățile Centrului în domeniul egalității drepturilor și non-discriminării. Din nou, este de neînțeles motivul din care din toate activitățile ce țin de protecția drepturilor omului, realizate de Centrul pentru Drepturile Omului, doar pentru domeniul discriminării sunt propuse condiții favorizate (lege specială, organe publice specializate, măsuri exclusive, sancțiuni cu grad înalt de).

De remarcat, că conform proiectului, ca organ public, Consiliul trebuie să fie finanțat din contul bugetului de stat.

III. Condiții represive de supraveghere

Deși proiectul legii își propune valori și idealuri în spiritul democrației (egalitate, nediscriminare, toleranță etc.), prin prevederile sale, proiectul Legii stabilește un cadru de reglementare agresiv și represiv. Astfel, supravegherea și controlul respectării legislației în domeniul discriminării, și respectiv, aplicarea sancțiunilor în cauză urmează a fi efectuată atât de un organ specializat (Consiliul pentru prevenirea și combaterea discriminării), ci și de toate autoritățile publice din Republica Moldova (a se vedea art.10 lit.b) și art.16 din proiectul Legii).

Suplimentar, pe lângă răspunderea disciplinară și civilă, proiectul Legii prevede, că faptele de discriminare sunt supuse răspunderii contravenționale și penale. Fără îndoială, discriminarea constituie o încălcare a legislației, dar nu orice încălcare a legislației trebuie să fie supusă unor forme rigide de sancționare, așa cum este răspunderea penală. În opinia noastră, faptele de discriminare nu presupune un nivel de gravitate

¹ A se vedea <http://www.ombudsman.md/md/anuale/>

atît de înalt, încît o persoană care le comite să fie supusă răspunderii penale, eventual să-i fie aplicată pedeapsa cu închisoarea.

Este evident, că faptele de discriminare afectează persoana supusă discriminării. Respectiv, cea mai echitabilă formă a răspunderii pentru nerespectarea legislației în domeniul discriminării este răspunderea civilă, în care persoana vinovată va trebui să compenseze prejudiciul material și moral cauza persoanei supuse discriminării.

De remarcat, că în Republica Moldova, sancțiunile contravenționale și alte forme de penalizare aplicate de autoritățile publice au un caracter individual – ele se aplică persoanelor care încalcă legislația într-un regim privat, fără a fi comunicate publicului. Și în această privință, proiectul Legii stabilește condiții speciale de represiune asupra persoanei care comite fapte de discriminare, prin faptul că obligă Consiliul să publice deciziile sale. Astfel, pe lângă faptul că Consiliul va aplica sancțiuni contravenționale și/sau alte măsuri represive, deciziile de sancționare vor fi publicate, iar în acest mod, persoana sancționată va fi supusă oprobiului public. În esență, persoana care comite fapte discriminatorii ar urma să fie sancționată de două ori pentru aceeași faptă.

IV. Analiza impactului

Proiectul Legii nu este însoțit de analiza impactului de reglementare. Este de presupus, că autorii proiectului Legii au considerat, că reglementările în cauză nu se referă la activitatea de întreprinzător, și respectiv, evaluarea impactului de reglementare nu este necesară. În același timp, putem observa, că numeroase prevederi ale Legii afectează în mod direct activitatea de întreprinzător și instituie cerințe suplimentare pentru desfășurarea activității de întreprinzător, nerespectarea cărora va duce la aplicarea sancțiunilor.

În această privință, art.7 (4) al proiectul Legii prevede că angajatorul este obligat să amplaseze în locurile accesibile pentru toți salariații, prevederile legale care garantează respectarea egalității de șanse și de tratament la locul de muncă. Această normă este abuzivă din următoarele motive:

- a) În primul rînd, nu este clar de ce anume normele referitoare la neadmiterea discriminării constituie o prioritate în comparație cu oricare alte norme ce țin de drepturile omului. Dacă e să fie aplicată o abordare echitabilă și justă, atunci toate normele ce țin de drepturile omului, dar și oricare alte norme care vizează salariații (codul muncii, normele referitoare la protecția muncii, etc.), ar urma să fie amplasate în locuri accesibile salariaților.
- b) În al doilea rînd, nu este clar ce ar însemna „prevederile legale care garantează respectarea egalității de șanse și de tratament la locul de muncă”?! Înseamnă oare că întreprinzătorul trebuie să plaseze doar normele din Constituție privind egalitatea drepturilor și neadmiterea discriminării, sau trebuie plasată parțial sau integral textul proiectului Legii, sau alături de textul proiectului Legii trebuie plasate normele din Codul muncii referitoare la neadmiterea discriminării, sau textul integral al Legii cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați, sau trebuie publicate extrasele din toate cele peste 70 de acte legislative?! Oricare nu ar fi intenția autorilor Legii, aceste prevederi admit orice interpretări, lăsate la discreția Consiliului și altor autorități. Respectiv, Consiliul și autoritățile de supraveghere vor avea un temei în plus pentru a considera că întreprinzătorul a antreprenorul a încălcat aceste norme și urmează să fie sancționat.
- c) Practica arată, că astfel de cerințe, ca regulă, nu sunt respectate de către întreprinzător, datorită caracterului formal al acestora. Respectiv, proiectul Legii în mod conștient instituie o normă care se știe că nu va fi respectată, dar va servi ca temei pentru a sancționa întreprinzătorii.

Proiectul Legii instituie un model de supraveghere, care presupune, că aceleași aspecte ale activității întreprinzătorului (respectarea legislația discriminării) sunt supuse controlului de mai multe organe publice. Respectiv, relațiile de muncă care legislația în domeniul discriminării, vor fi supuse controlului și sancționării din partea Inspecției muncii și a Consiliului pentru prevenirea și combaterea discriminării, fapt ce va implica cheltuieli suplimentare din partea întreprinzătorilor. Suprapunerea funcțiilor între diverse autorități existente și Consiliul va duce la situația în care aceleași măsuri și activități ale persoanelor juridice vor fi supuse deopotrivă controlului și sancționării din partea diferitor autorități publice. Acest fapt contravine politicilor promovate de stat în domeniul reglementării controalelor de către autoritățile publice. În acest sens, funcția de control pusă pe seama Consiliului contravine art.4 (4) din proiectul Legii privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, examinat în prezent de Parlament, care interzice suprapunerea domeniilor de control între organele de control.

De remarcat, că în conformitate cu art.12 (1) e) și 15 (1) și (2) din proiectul Legii, întreprinzătorii urmează să prezinte Consiliului diverse informații și diverse date (explicații scrise și verbale). Astfel, întreprinzătorii obțin un nou organ public față de care au obligați de a raporta, cu toate consecințele de rigoare (cheltuieli pentru pregătirea acestor informații, prezentarea informațiilor în termen prescris, sancțiuni pentru neprezentarea informației etc.).

Centrul Ortodox de Sociologie „Aletheia”