

CZU 342.72/.73

ASIGURAREA IMPLEMENTĂRII ȘI RESPECTĂRII PRINCIPIULUI NEDISCRIMINĂRII

Liliana CREANGĂ,

doctor în drept, conferențiar universitar,
Catedra „Drept public, securitate a frontierei, migrație și azil”
a Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI
ORCID: 0000-0002-7118-9715

Rezumat

Discriminarea constituie un tratament diferențiat față de o persoană sau un grup de persoane în baza unui criteriu protejat, în comparație cu o persoană aflată în situație analogică, în realizarea unui drept. Discriminarea are la bază stereotipuri și prejudecăți, se poate manifesta în orice domeniu și oricine poate deveni victimă a discriminării. Fiecare dintre noi are dreptul de a nu fi discriminat, în caz contrar ne confruntăm cu o încălcare a drepturilor fundamentale ale omului. În literatura de specialitate sunt analizate consecințele discriminării, care pot fi de scurtă durată și de lungă durată, dar care pot afecta persoana la un anumit moment, sau o pot afecta pentru întreaga viață: în plan personal (relațiile cu cei din jur, comportamentul), familial (formarea familiei, relațiile cu alți membri ai familiei), profesional (încadrarea în câmpul muncii, salarizarea), social (bunăstarea) etc. În acest sens, trebuie să se înțeleagă că tolerarea discriminării sau utilizarea acesteia împotriva altor persoane poate avea efect de „bumerang”, mai devreme sau mai târziu.

Cuvinte-cheie: egalitate de șanse, nediscriminare, drepturi și libertăți fundamentale, incluziune.

Abstract

Discrimination constitutes a differentiated treatment towards a person or a group of persons based on a protected criterion, compared to a person in an analogous situation, in the realization of a right. Discrimination is based on stereotypes and prejudices, it can manifest itself in any field and anyone can become a victim of discrimination. Each of us has the right not to be discriminated against, otherwise we face a violation of fundamental human rights. In the specialized literature, the consequences of discrimination are analyzed, which can be short-term or long-term, but which can affect the person at a certain moment, or can affect them for the whole life: on a personal level (relationships with those around you, behavior), family (family formation, relationships with other family members), professional (employment, salary), social (welfare) etc. In this sense, it must be understood that tolerating discrimination or using it against other people can have a „boomerang” effect sooner or later.

Keywords: equal opportunities, non-discrimination, fundamental rights and freedoms, inclusion.

Introducere. Atunci când vorbim despre discriminare, de cele mai multe ori suntem în prezența unei intenții reale a unei persoane de a limita drepturile cuiva în acces la anumite bunuri și servicii, care sunt însoțite de inexistența unei justificări rezonabile pentru a acționa în asemenea mod. În general putem identifica doi factori care influențează în mod direct apariția și răspândirea fenomenului de discriminare și ură în societate. Acești factori sunt prejudecățile și stereotipurile [1].

Prejudecățile reprezintă ideile preconceptuate care, de cele mai multe ori, sunt și eronate, pe care o persoană și le formează asupra unui lucru, adoptate de obicei fără cunoașterea directă a faptelor, impuse în mare parte prin educație copiilor de la o vârstă fragedă sau prin promovarea acestora de către societate.

Stereotipurile reprezintă următorul nivel al prejudecăților. Atunci când este stereotipică, o persoană poate avea o viziune distorsionată despre anumite lucruri.

Revenind la realitățile din Republica Moldova, putem spune că întâlnim în toate sferile sociale cazuri de discriminare a oamenilor. Pentru anumite diferențe, persoanele sunt limitate sau excluse din activități sau le sunt limitate interesele care le privesc atunci când este vorba despre participarea lor la locul de muncă, la școală, în instituțiile medicale, etc., indiferent de legile care sunt emise pentru a proteja persoana de tratamente incorecte și inegale, ofensatoare sau agresive față de ei și semenii lor. Totuși actualmente cetățenii încă nu dispun de mecanisme eficiente care să le asigure egalitatea de șanse și participarea lor eficientă la treburile sociale, iar prin urmare drepturile acestora rămân a fi doar la nivel declarativ fără a avea un impact pozitiv asupra beneficiarilor acestor drepturi [2].

Menționăm că actualmente numărul cazurilor de discriminare rezolvate în Republica Moldova este foarte mic comparativ cu posibilele cazuri care ar putea fi abordate reieșind din situația reală care este în instituțiile din Republica Moldova. Acest lucru se datorează faptului că în afară de Consiliul pentru Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității care depune eforturi pentru a oferi cetățenilor ce suferă din cauza discriminării, asigurarea dreptului la un tratament egal și nediscriminatoriu, nici o altă autoritate cu competențe în domeniul protecției drepturilor omului împotriva discriminării nu se mai implică activ în acest proces de combatere a fenomenului de discriminare și promovare a toleranței în rândurile cetățenilor.

Scopul studiului constă în elucidarea aspectelor teoretice și practice, precum și a reglementărilor juridice ale egalității de șanse și nediscriminării, prin analiza unor decizii din jurisprudența Consiliului pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității, care au fost pronunțate pe marginea fenomenului de discriminare și care au adus în atenție o serie

de probleme sistemice în aplicarea prevederilor legale, mai ales în ceea ce privește discriminarea persoanelor cu dizabilități prin refuzul asigurării accesibilității și acomodării rezonabile, dar și altele.

Metode aplicate și materiale utilizate. În vederea realizării scopului și a obiectivelor trasate ne-am ghidat de un complex de metode teoretice și empirice, care au permis cercetarea problemelor de nediscriminare în mod multi-aspectual, în particular: metoda istorică, metoda sistematică, metoda comparativă, metoda sociologică, metoda logică. Rezultatele cercetării au ca bază actele normative, inclusiv reglementările constituționale în vigoare, actele internaționale, prevederile legii cu privire la asigurarea egalității.

Rezultatele obținute și discuții.

Articolul 16 din Constituția Republicii Moldova [3] stipulează că „Toți cetățenii Republicii Moldova sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială”. Legislația națională garantează drepturi egale cetățenilor de a participa la viața economică și socială, de a se pregăti pentru o anumită profesie, de a avea acces egal la ocuparea funcțiilor publice, de a se promova și participa la distribuirea beneficiilor, bucurându-se de protecția statului. Promovarea egalității șanselor în viața socială constituie o cerință esențială a societății, fiind considerată o componentă de bază pentru respectarea drepturilor fundamentale ale oamenilor.

Un rol aparte în asigurarea respectării principiului nediscriminării, în conformitate cu Legea nr. 121/2012 cu privire la asigurarea egalității, îi revine Consiliului pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității, care are misiunea de prevenire și combatere a discriminării, de asigurare a egalității și de promovare a diversității. 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.

În conformitate cu Standardele stabilite prin directivele relevante pentru egalitate, spre exemplu, 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 [6] și pornind de la obligația statului de a asigura remedii eficiente în cazurile de constatare a discriminării, de la standardele

de 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 sunt cele prevalente [7].

Cu scopul de a determina percepția populației generale și de a afla opinia specialiștilor din sectorul justiției cu privire la nivelul de pregătire a actorilor din acest sector și a Consiliului pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității pentru a face față cazurilor de discriminare, în noiembrie 2020 a fost realizat un studiu „Studiu național cu referire la percepția populației generale și opinia specialiștilor cu privire la pregătirea actorilor din sectorul justiției pentru a face față cazurilor de discriminare”, elaborat în cadrul proiectului național „Consolidarea capacităților actorilor din sectorul justiției pentru realizarea actului de justiție în conformitate cu standardele europene, pentru combaterea discriminării în Republica Moldova” cofinanțat de Uniunea Europeană și Consiliul Europei în contextul Parteneriatului pentru Buna Guvernare [8].

Studiul a inclus atât cercetarea cantitativă, cât și cercetarea calitativă:

- Pentru evaluarea opiniilor populației generale, a fost realizat un studiu național reprezentativ pe un eșantion de 1059 de respondenți, cu vârsta 18+;
- În rândul specialiștilor din sectorul justiției (judecători, avocați, procurori, ofițeri de poliție, mediatori comunitari, para-juriști, reprezentanții ONG-urilor) au fost efectuate 7 Focus grupuri și un sondaj online cu auto-completare, pe un eșantion de 569 de respondenți (din categoriile enumerate mai sus, cu excepția reprezentanților ONG-urilor).

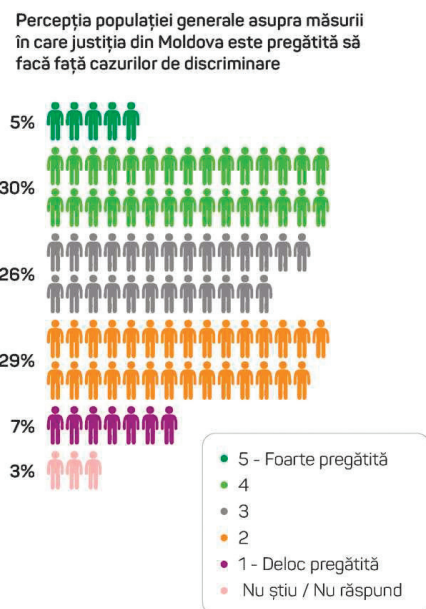
Potrivit rezultatelor studiului, percepția populației generale asupra pregătirii actorilor din sectorul justiției pentru a face față cazurilor de discriminare este următoarea: populația interviuată este familiarizată, în general, cu termenul de „discriminare” - unul din patru respondenți a asociat acest cuvânt cu limitarea în drepturi, nedreptate, umilire sau înjosire. Rugați să ofere un exemplu de discriminare, cel mai des respondenții au indicat o situație legată de discriminarea pe bază de statut socio - economic (13%), sex (12%), etnie sau naționalitate (10%).

Ponderea persoanelor care afirmă că nu toți cetățenii din Moldova sunt egali în fața legii constituie 61%.

Aproximativ fiecare al doilea participant a apreciat justiția din Moldova ca fiind puțin sau deloc pregătită să facă față cazurilor de discriminare (vezi tabelul.1). Majoritatea a menționat că, în general, are puțină încredere în modul în care sunt gestionate cazurile de discriminare în Moldova. În ceea ce privește instituțiile în care populația generală are încredere, s-a mențio-

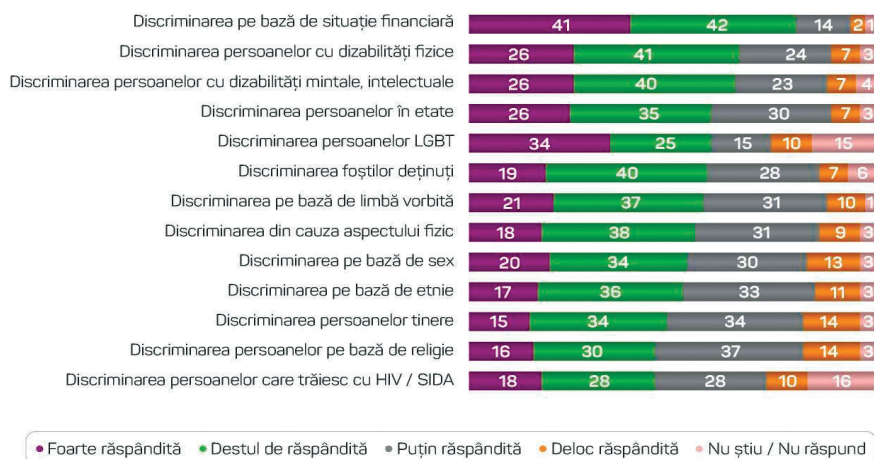
nat că 29% au multă sau foarte multă încredere în birouri de avocați, 20% - în poliție, 18% - în judecătorii și 16% - în procuratură. Totodată, ponderea persoanelor care are încredere în biserică este de 58%, iar în armată - 32%.

Tabelul 1.



Majoritatea (88%) persoanelor intervievate susțin că discriminarea este des întâlnită în Moldova (vezi tabelul.2). În opinia populației generale, cele mai răspândite tipuri de discriminare sunt: discriminarea pe bază de situație financiară (83%), discriminarea persoanelor cu dizabilități fizice (67%) și discriminarea persoanelor cu dizabilități mintale și intelectuale (66%). Totodată, 53% susține că persoanele LGBT+ ar trebui să aibă aceleași drepturi ca și ceilalți.

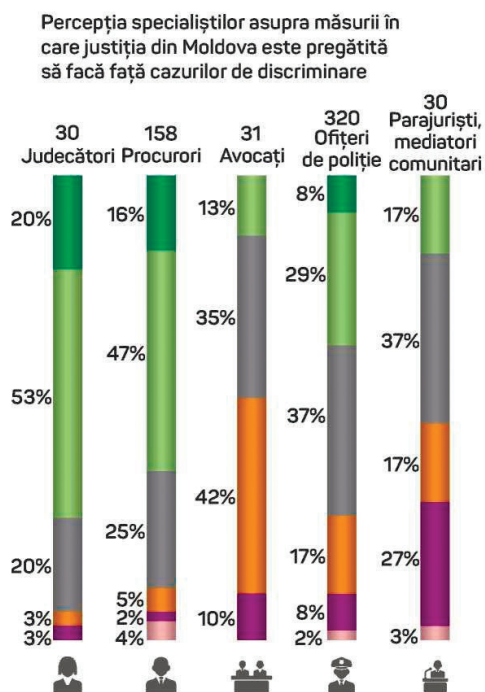
Tabelul 2. Discriminarea în Republica Moldova 2020 [9]



Cu referire la domeniul în care este cel mai răspândită discriminarea, se consideră că aceasta este cel mai frecvent întâlnită la angajarea în câmpul muncii și la interacțiunea cu instituțiile medicale. În același timp, aproximativ fiecare al treilea participant nu sesizează o problemă în situația în care ar fi supus discriminării.

La întrebarea care este percepția specialiștilor din sectorul justiției asupra pregătirii actorilor din acest domeniu pentru a face față cazurilor de discriminare (vezi tabelul 3), în cadrul sondajului online, specialiștii intervievați au prezentat păreri diferite despre egalitatea cetățenilor din Moldova în fața legii – judecătorii (90%) și procurorii (82%) consideră într-o măsură mai mare că fiecare persoană este egală în fața legii, iar 66% dintre ofițeri de poliție, 44% dintre para-juriști, mediatori comunitari și 39% dintre avocați afirmă același lucru. La fel, o pondere majoritară dintre judecători și procurori consideră că justiția în Moldova este pregătită să facă față cazurilor de discriminare, pe când ponderi mult mai mici de para-juriști, mediatori comunitari (17%), avocați (13%) cred la fel.

Tabelul 3.



Specialiștii intervievați în sondajul online consideră că discriminarea are loc, cel mai des, din cauza următoarelor aspecte:

- ✓ lipsa grupului sanitar adaptat persoanelor cu dizabilități;
- ✓ lipsa asistenței și serviciilor acomodate;
- ✓ accesul în clădiri, săli, pentru persoane cu dizabilități;
- ✓ atitudinea negativă față de anumite persoane din grupuri minoritare sau dezavantajate.

Opiniile specialiștilor referitor la atenția acordată cazurilor de discriminare au fost diferite – pe când majoritatea judecătorilor, procurorilor și ofițerilor de poliție intervievați în sondaj afirmă că și cazurilor de discriminare li se acordă aceeași atenție ca și altor tipuri de cazuri, 57% dintre

para-juriști, mediatori comunitari și 35% dintre avocați susțin că acestor ca-

zuri li se acordă o importanță mai mică.

Majoritatea (73%) dintre para-juriști, mediatori comunitari și circa jumătate dintre avocați (55%) și judecători (50%) au indicat că au participat la un curs de instruire în domeniul juridic referitor la discriminare. În cadrul focus grupurilor a fost relevat interesul specialiștilor față de instruire comprehensivă, multidimensionale pe discriminare.

În țările care au adoptat ca politică publică protejarea egalității de șanse, discriminarea este descurajată și prin acte normative. În Republica Moldova, persoanele și instituțiile care comit acte de discriminare, se expun efectelor stabilite prin lege. Reproducem aici câteva dintre cele mai importante acte normative care se referă la discriminare [10]:

- Principalul act normativ care reglementează drepturile și libertățile cetățenilor este Constituția Republicii Moldova adoptată la 29 iulie 1994. Astfel, în art. 1 alin. (3) din Constituție, Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate. Un aspect al protecției drepturilor omului vizează și asigurarea egalității de șanse și de tratament tuturor persoanelor indiferent de criteriu, prin aceasta, garantându-se respectarea principiului non-discriminării.

- Cel mai complet act normativ care reglementează fenomenul combaterii și prevenirii discriminării este Legea cu privire la asigurarea egalității nr. 121 din 25.05.2012. În art. 1, alin(1) legiuitorul a stabilit că: „Scopul prezentei legi este prevenirea și combaterea discriminării, precum și asigurarea egalității tuturor persoanelor aflate pe teritoriul Republicii Moldova în sferile politică, economică, socială, culturală și alte sfere ale vieții, fără deosebire de rasă, culoare naționalitate, origine etnică, limbă, religie sau convingeri, sex, vârstă, dizabilitate, opinie, apartenență politică sau orice alt criteriu similar.” Art. 2 oferă definiția discriminării ca fiind „orice deosebire, excludere, restricție ori preferință în drepturi și libertăți a persoanei sau a unui grup de persoane, precum și susținerea comportamentului discriminatoriu bazat pe criteriile reale, stipulate de prezenta lege sau pe criterii presupuse”.

- Un alt act normativ est Legea nr. 5 din 09.02.2006 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați. Art.1 al legii ne informează că „scopul prezentei legi constă în asigurarea exercitării drepturilor lor egale de către femei și bărbați în sfera politică, economică, socială, culturală, în alte sfere ale vieții, drepturi garantate de Constituția Republicii Moldova, în vederea prevenirii și eliminării tuturor formelor de discriminare după criteriul de sex”. Iar la art. 2 găsim definiția noțiunii de discriminare după criteriul de sex – „orice deosebire, excepție, limitare ori preferință având

drept scop ori consecință limitarea sau intimidarea recunoașterii, exercitării și implementării pe bază de egalitate între femei și bărbați a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului”.

Prevederi cu caracter anti-discriminatoriu pot fi observate în toate aspectele legate de accesul la justiție, în Codul Penal și de Procedură Penală, Codul Civil, Contravențional și de Procedură Civilă:

- Codul Penal al Republicii Moldova – „Articolul 5. Principiul democraticismului”.

(1) Persoanele care au săvârșit infracțiuni sunt egale în fața legii și sunt supuse răspunderii penale fără deosebire de sex, rasă, culoare, limbă, religie, opinii politice sau orice alte opinii, origine națională sau socială, apartenență la o minoritate națională, avere, naștere sau orice altă situație.”

- Cod de procedură penală al Republicii Moldova – „Articolul 9. Egalitatea în fața legii și a autorităților”.

(1) Toți sunt egali în fața legii, a organelor de urmărire penală și a instanței de judecată fără deosebire de sex, rasă, culoare, limbă, religie, opinie politică sau orice altă opinie, origine națională sau socială, apartenență la o minoritate națională, avere, naștere sau orice altă situație.”

- Codul civil al Republicii Moldova – „art. 23 Inadmisibilitatea lipsirii și limitării capacității de folosință și de exercițiu – că „capacitatea civilă este recunoscută în măsură egală tuturor persoanelor, indiferent de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere, origine socială, grad de cultură sau de alte criterii similare.”

Concluzii. În concluzie menționăm că Republica Moldova, fiind parte la mai multe tratate cu privire la drepturile omului ce interzic discriminarea, trebuie să înființeze un organism național independent de combatere a discriminării care să monitorizeze și să facă recomandări cu privire la respectarea legislației privind nediscriminarea. Acest organism trebuie să dispună de competențe eficiente de investigare, de un mandat care să îi permită examinarea plângerilor individuale în domeniul discriminării, atât din sectorul privat, cât și din cel public și să emită decizii obligatorii și cu caracter executoriu, să dispună de personal și fonduri adecvate și de posibilitatea de a furniza acces la remedii judiciare eficiente pentru victimele discriminării, inclusiv măsuri cum ar fi oferirea de consiliere juridică și asistență judiciară, posibilitatea de a acționa în numele victimelor discriminării sau sprijinirii acestora în cadrul procedurilor organizate de organizații non-guvernamentale, sindicate etc. și asigurarea monitorizării efective a impactului legislației și politicilor asupra diferitelor grupuri și colectarea de date defalcate exacte, care pot fi utilizate în identificarea și abordarea cazurilor de discriminare.

În prezent, legea stabilește un sistem instituțional de prevenire și combatere a discriminării și de asigurare a egalității care include trei entități

cheie: Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității, autoritățile publice și instanțele de judecată.

Referințe bibliografice

1. Banari Roman, Drumea Gheorghina, Toma Olga., „Fenomenul discriminării în instituțiile de învățământ din Republica Moldova”, Chișinău 2017, 46 p.
2. DCAF, OSCE/ODIHR, UN Women (2019), „Guvernanța sectorului de securitate, Reforma sectorului de securitate și genul”, în Setul de instrumente privind aspectele de gen și securitatea. Geneva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN Women, 62 p.
3. Constituția Republicii Moldova, adoptată la data de 29 iulie 1994.
4. Legea nr. 298 cu privire la activitatea Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității din 21 decembrie 2012.
5. Audierile plenului CSM din 1 iulie 2020, disponibile la: <https://csm.md/ro/arhiva-sedintelor-csm.html#/?playlistId=0&videoId=0>.
6. <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018H0951&from=EN>.
7. <https://www.equalitylaw.eu/downloads/4763-equality-bodies-making-a-difference-pdf-707-kb>.
8. „Studiu național cu referire la percepția populației generale și opinia specialiștilor cu privire la pregătirea actorilor din sectorul justiției pentru a face față cazurilor de discriminare”, pregătit pentru Consiliul Europei și implementat de S.C. Magenta Consulting S.R.L. Chișinău 2020.
9. <http://egalitate.md/wp-content/uploads/2016/04/final-infographic-COE-discriminare-RO-1.pdf>.
10. Manual anti-discriminare pentru judecători. Pregătit cu suportul Înaltului Comisar ONU pentru Drepturile Omului (OHCHR) și Uniunea Europeană (UE) la cererea Ministerului Justiției al Republicii Moldova, Chișinău 2014, 124 p.