CZU [342.72/73:305](478) DOI 10.5281/zenodo.4671334

PREVENIREA ŞI COMBATEREA DISCRIMINĂRII ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Liliana CREANGĂ,
doctor în drept, conferențiar universitar

Prin intermediul legislației privind nediscriminarea se dorește asigurarea tuturor persoanelor cu perspective egale și echitabile de acces la oportunitățile disponibile în societate. Garanțiile juridice de asigurare a egalității și nediscriminării sunt esențiale, deoarece discriminarea poate avea un impact negativ semnificativ asupra victimelor vizând starea socială și economică, bunăstarea și sănătatea. Experiențele privind actele de discriminare au dus la concluzia că acestea pot fi asociate la nivel individual, prin prisma efectelor, cu simptome legate de stres și depresie. Discriminarea nu are un efect amenințător doar asupra victimelor, ci și asupra întregii societăți în general, ducând la disfuncționalități economice, la denaturarea concurenței între instituții și la subminarea coeziunii sociale.

Cuvinte-cheie: discriminare, drepturile și libertățile fundamentale, garanții juridice, egalitate de gen, sector de securitate și apărare.

DISCRIMINATION PREVENTING AND COMBATING IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Liliana CREANGĂ,
PhD, associate professor,

The aim of the legislation regarding non-discrimination is to ensure that all people have equal and equitable access to the opportunities available to society. Legal guarantees to ensure equality and non-discrimination are essential, as the discrimination can have a significant negative impact on victims in terms of social and economic status, well-being and health. Experiences on acts of discrimination have led to the conclusion that they can be associated at the individual level, in terms of effects, with symptoms related to stress and depression. Discrimination has a threatening effect not only on victims but also on society as a whole, leading to economic dysfunctions, distortions of competition between institutions, and undermining social cohesion.

Keywords: discrimination, fundamental rights and freedoms, legal guarantees, gender equality, security and defense sector.

Introducere. Egalitatea de gen reprezintă una dintre cele cinci valori care stau la baza Uniunii Europene. Potrivit art.2 din Tratatul UE, acesta „se întemeiază pe valorile respectării demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept, precum și pe respectarea drepturilor omului, inclusiv drepturilor persoanelor care aparțin minorităților. Aceste valori sunt comune statelor membre într-o societate caracterizată prin pluralism, nediscriminare, toleranță, justiție, solidaritate și egalitate între femei și bărbați. Pentru a obține rezultate concludente, toate componentele societății trebuie să utilizeze toate atributele legale necesare pentru a preveni discriminările, directe sau indirecte, posibil a se manifesta în activitatea cotidiană.

Prin intermediul legislației privind nediscriminarea se dorește asigurarea tuturor persoanelor cu perspective egale de acces la oportunitățile disponibile în societate [1]. Începând cu Declarația Universală a Drepturilor Omului și continuând cu tratatele dedicate drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, exercițiul acestora urmează să se facă „fără nici un fel de deosebire de rasă, culoare, sex, limbă, religie, opinie politică sau orice altă opinie, de origine națională sau socială, avere, naștere sau orice alte împrejurări”.

Potrivit normelor europene referitoare la nediscriminare atât judecătorii, cât și procurorii au obligația de a aplica măsurile de protecție prevăzute de Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor și a Libertăților Fundamentale (CEaDO) și directivele Uniunii Europene (UE) privind nediscriminarea, indiferent dacă o parte a procedurii le invocă sau nu.

Aderând la anumite instrumente internați-

onale (Declarația Universală a Drepturilor Omului, CEDO, Tratatele ONU), Republica Moldova și-a asumat obligații de a respecta demnitatea și drepturile omului pentru fiecare persoană ce se află sub jurisdicția sa și de a modifica legislația națională în conformitate cu normele internaționale. Or, Constituția RM în articolele 1 și 16 stabilește că demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane reprezintă valori supreme, iar statul garantează, în măsură egală, tuturor cetățenilor RM egalitate în fața legii și autorităților publice pentru realizarea plenară a acestor valori [2].

1. Componentele discriminării

Discriminarea, potrivit art.1 al Convenției privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială [3] este orice deosebire, excludere, restricție sau preferință, pe bază de rasă, naționalitate, etnie, limbă, religie, categorie socială, convingeri, sex, orientare sexuală, vârstă, handicap, boală cronică necontagioasă, infectare HIV, apartenență la o categorie defavorizată, precum și orice alt criteriu care are ca scop sau efect restrângerea, înlăturarea recunoașterii, folosinței sau exercitării, în condiții de egalitate, a drepturilor omului și a libertăților fundamentale sau a drepturilor recunoscute de lege, în domeniul politic, economic, social și cultural sau **în** orice alte domenii ale vieții publice.

Astfel, discriminarea se definește prin tratarea mai puțin favorabilă a unei persoane în comparație cu alta în baza unei trăsături individuale sau datorită apartenenței, reale sau presupuse, a acesteia la un anumit grup social, cu efecte negative asupra victimei.

Spre exemplu, suntem limitați în exercitarea pe bază de egalitate între femei și bărbați a drepturilor și libertăților fundamentale prin deosebire, c**â**nd un magazin angajează femei de serviciu și bărbați în calitate de paznici, pentru că se consideră ceva firesc că femeile sunt cele care trebuie să facă curat, iar bărbații să se ocupe de protecție, chiar dacă aceștia nu sunt în cea mai bună formă fizică.

Tot discriminare se consideră preferința unei persoane în detrimentul alteia chiar dacă ambii corespund exigențelor profesionale. Spre exemplu, în cadrul unui concurs de promovare pentru o funcție superioară, au depus dosarele de aplicare o femeie și un bărbat. Femeia a fost presată să renunțe de a participa, pentru că se prezumă că aceasta, fiind căsătorită recent, va da naștere unui copil și va sta în concediu de îngrijire a copilului.

Obligația de a asigura egalitatea tuturor și a interzice discriminarea presupune că persoanele aflate în situații similare trebuie să beneficieze de tratament similar și să nu fie tratate mai puțin favorabil numai din cauza unei anumite caracteristici „protejate" pe care o dețin, ceea ce constituie discriminare „directă".

O situație de discriminare trebuie să cuprindă patru elemente. Dacă oricare din cele patru componente lipsește, suntem în situația violării unui drept și nu în prezența discriminării: tratamentul nefavorabil (diferențiat), comparatorul, situația similară și criteriul interzis [4].

1) Tratamentul diferențiat este orice acțiune sau inacțiune întreprinsă cu scopul de a diferenția două persoane sau două grupuri, una din care este tratată nefavorabil sau mai puțin favorabil decât cealaltă. Pentru a fi în prezența unei fapte de discriminare directă trebuie să existe o legătură de cauzalitate între tratamentul mai puțin favorabil și criteriul de discriminare. Pentru a îndeplini acest criteriu, nu trebuie decât să ne punem o întrebare simplă: ar fi fost persoana în cauză tratată mai puțin favorabil dacă ar fi fost de sex diferit, de rasă diferită, de vârstă diferită sau orice situație opusă conform fiecăruia dintre celelalte criterii? Dacă răspunsul este da, atunci tratamentul mai puțin favorabil este în mod clar cauzat de criteriul respectiv;

2) Comparatorul presupune identificarea unei persoane sau grup cu care poate fi comparată victima. În aplicarea testului pentru discriminare, trebuie hotărât ce grupuri sau indivizi urmează a fi comparați pentru a stabili dacă există un tratament diferențiat. Egalitatea este un concept comparativ, o persoană poate să stabilească dacă are „egalitate" numai comparând condițiile lui cu ale altora. În multe jurisdicții, legea recunoaște că discriminarea apare atunci c**â**nd o persoană cu un statut protejat demonstrează cum el sau ea a avut parte de un tratament mai puțin favorabil în comparație cu persoane cu un statut opus;

3) Situația similară presupune că atât victima, cât și comparatorul ei trebuie să se afle în aceeași situație: ambii să candideze la aceeași funcție, ambii să solicite prestarea unui anumit serviciu, ambii să se afle în același loc unde are loc trata-

mentul diferențiat al victimei (locul de muncă, restaurant, centru de agrement);

4) Criteriul protejat este o caracteristică a persoanei, pe care o are de la naștere sau o capătă pe parcursul vieții, de care persoana nu poate scăpa ușor: sexul, orientarea sexuală, dizabilitatea, vârsta, rasa, culoarea pielii, originea etnică, naționalitatea, religia sau convingerile etc.

2. Fenomenul discriminării în RM prin prisma activității desfășurate de Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității

Prevenirea și combaterea discriminării reprezintă o obligație de bază a Republicii Moldova, asumate odată cu ratificarea tratatelor internaționale și regionale în domeniul drepturilor omului. Una din premisele amplificării eforturilor de combatere a discriminării a servit crearea instituției de egalitate, inclusiv prin expunerea acesteia la experiența României, prin sprijinirea în procesul de instruire a personalului, prin facilitarea dialogului cu organizațiile de profil din regiune, precum și prin alte acțiuni de suport relevante.

Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității are misiunea de prevenire și combatere a discriminării, asigurare a egalității și promovare a diversității. Anual, Consiliul prezintă într-o descriere amplă situația privind fenomenul discriminării în RM. Datele sunt sintetizate într-un raport, în care, în baza jurisprudenței Consiliului sunt reflectate problemele care constituie bariere în asigurarea efectivă a egalității.

Analizând Raportul General privind situația în domeniul prevenirii și combaterii discriminării în RM în anul 2019 [5], s-a constatat o creștere a plângerilor privind faptele de discriminare pe criteriul de sex. Astfel, în 25% din totalul deciziilor de constatare, consiliul a reținut că faptele de discriminare au fost determinate de acest criteriu. Printre problemele identificate la acest capitol sunt: lipsa măsurilor adecvate care ar permite și încuraja îmbinarea armonioasă a obligațiilor de serviciu cu cele familiale; refuzul de angajare a persoanei 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; prevederile discriminatorii în regulamentele instituțiilor de învățământ.

Criteriul de limbă a stat la baza a 22,5% din totalul deciziilor de constatare emise de către Consiliu în anul 2019. Problemele identificate aici țin de: imposibilitatea persoanelor care aparțin minorităților naționale de a utiliza limba rusă în fața instanțelor de judecată; nerespectarea dreptului reprezentanților minorităților naționale de a primi răspuns în limba în care au formulat adresarea; evidențierea nejustificată a etniei în articolele de presă; accesul discriminator la informația privind instrucțiunile de folosire a medicamentelor; comportamentele diferențiate generate de necunoașterea limbii de stat.

Dintre deciziile de constatare emise de Consiliu, alte 13,75% au fost în baza criteriului de dizabilitate. Examinând plângerile parvenite, legislația în vigoare, precum și proiectele de acte normative, Consiliul a identificat următoarele probleme: insuficiența politicilor efective de încadrare în câmpul muncii a persoanelor cu dizabilități; limitarea accesului la bilete de recuperare balneosanatorială; îngrădirea accesului la facilități fiscale și vamale pentru persoanele cu dizabilități locomotorii; menținerea unei formule de calcul al venitului lunar minim garantat per familie la accesarea ajutorului social care face imposibilă eligibilitatea persoanelor cu dizabilități severe; impedimente de acces în unitățile de comercializare a produselor alimentare pentru persoanele cu dizabilități de vedere însoțite de câinele-ghid; inaccesibilitatea instituțiilor de învățământ pentru elevii cu dizabilități; neasigurarea accesului la învățământ liceal pentru elevii cu dizabilități auditive și, problemă comună pentru toate domeniile, neconștientizarea necesității de a recurge la măsuri de acomodare rezonabilă a necesităților specifice persoanelor cu dizabilități.

Referindu-ne la faptele de discriminare pe criteriu de vârstă/statut de pensionar pentru limită de vârstă, acestea au fost constatate în 10% din totalul deciziilor emise de către Consiliu. În relațiile de muncă se păstrează, la fel ca și în anul 2018, atitudinea discriminatorie față de persoanele vârstnice, problema concedierii arbitrare a persoanelor care dețin statutul de pensionar pentru limita de vârstă fiind reținută în 50% din totalul

deciziilor de constatare pe acest criteriu.

În anul 2019, 6,25% din totalul deciziilor de constatare au fost în baza criteriului de religie sau convingeri, fiind scoase în evidență o serie de probleme: refuzul în adaptarea procedurii de depunere a declarației de avere și interese, potrivit convingerilor religioase; folosirea materialelor educaționale îndoctrinate 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 simbolisticii religioase în instituțiile publice.

În baza constatărilor făcute de Consiliu, alte criterii care au stat la baza discriminării în 2019 au scos în evidență următoarele probleme:

1) limitarea accesului la anumite funcții pe criteriu de apartenență politică;

2) nerespectarea principiului de plată egală pentru munca de valoare egală pentru persoanele restabilite;

3) nerecunoașterea drepturilor persoanelor reprimate, dacă acestea s-au născut în locurile de represie în familii care au încheiat căsătoria după represie sau ai căror părinți au fost în concubinaj;

4) limitarea accesului la prestații sociale pentru persoanele care nu primesc pensia din Republica Moldova;

5) aprobarea unor prestații sociale care vor fi acordate selectiv pe criteriul statutului matrimonial;

6) stabilirea diferențiată a cuantumului compensației pentru transport în funcție de locul de trai.

Făcând o comparație cu anul 2018 în privința gradului de implementare a recomandărilor formulate de Consiliul de prevenire și combatere a discriminării și asigurare a egalității, constatăm că aproximativ 40% din rândul celor formulate în 2018 au fost implementate, iar în anul 2019 au fost implementate 30%.

Cât privește deciziile neexecutate, observăm că 52% din cele neimplementate vizează inacțiunile autorităților publice centrale în partea ce ține de ajustarea legislației în conformitate cu standardele privind nediscriminarea; 14% vizează inacțiunile autorităților publice locale privind întreprinderea măsurilor individuale recomandate.

Cele mai importante recomandări formulate de Consiliu în vederea prevenirii și combaterii discriminării pe criteriu de gen ar fi ratificarea Convenției Cosiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice, reglementarea eficientă a mecanismului de sancționare a hărțuirii sexuale.

Susținem, prin demers științific, necesitatea ratificării Convenției de la Istanbul, iar statul ar trebui să depună suficiente eforturi pentru a combate fenomenul violenței și în consecință a garanta un important instrument internațional de prevenire a discriminării în bază de gen.

3. Politici interne care susțin managementul diversității

Astăzi este recunoscută utilitatea elaborării unor regulamente interne în cadrul unor instituții, care în cele mai multe cazuri conțin prevederi cu caracter general aplicabile, referitoare la relațiile de muncă din cadrul instituției: reguli generale, reglementări legislative ale unor aspecte specifice ale relațiilor de muncă, prevederi direct legate de particularitățile activității derulate.

Un aspect important subliniat de legislația în vigoare în domeniul muncii prevede obligația angajatorilor de a include în regulamentul intern reguli specifice privind respectarea principiului nediscriminării și înlăturării oricărei forme de încălcare a demnității. Aceasta atât în contextul în care prevederile legislative antidiscriminare sunt obligatorii în domeniul muncii, cât și în condițiile în care există instituții special abilitate să controleze includerea acestor prevederi, dar și aplicarea lor în lucrul curent.

Codul muncii definește criteriile care pot sta la baza discriminărilor și a încălcării principiilor egalității de tratament față de salariați și angajatori. De asemenea, Codul muncii oferă repere foarte importante în legătură cu principalele aspecte care trebuie să fie conținute de regulamentele interne și cu aplicarea acestora [6]:

– reguli privind respectarea principiului nediscriminării și al înlăturării oricăror forme de încălcare a demnității;

– drepturile și obligațiile angajatorului și ale salariaților;

– procedura de soluționare a cererilor sau reclamațiilor individuale ale salariaților;

– reguli concrete privind disciplina muncii în unitate;

– abaterile disciplinare și sancțiunile aplicabile;

– reguli referitoare la procedura disciplinară;

– modalități de aplicare a altor dispoziții legale sau contractuale specifice.

Politicile interne care susțin managementul diversității în instituții recunosc utilitatea regulamentelor interne în funcție de complexitatea aspectelor pe care le abordează. Printre beneficii se numără:

1) Regulamentele interne eficientizează comunicarea sau transmiterea către angajați a aspectelor-cheie care definesc instituția;

Adesea, utilizarea acestui tip de documente oferă informații importante, care facilitează procesul de comunicare. Tocmai pentru că ne raportăm la comunicare și relaționare la locul de muncă, iar regulamentul intern se adresează tuturor angajaților, indiferent de nivelul de pregătire și poziția ocupată în instituție, este important ca limbajul adoptat de regulament să fie facil, nespecializat, folosindu-se exemple pentru o mai bună înțelegere a mesajului transmis.

2) Regulamentele interne oferă „soluții" general aplicabile și adaptabile pentru situații care apar în instituție.

Acestea pot fi adaptate la situații diverse, astfel contribuind la creșterea calității actului de management, prin luarea de decizii prompte, obiective și nepărtinitoare:

a) Regulamentele interne introduc proceduri clare pentru situații diverse care pot apărea în contextul relațiior de muncă;

b) Regulamentele interne asigură angajaților tratament egal, prin aplicarea în mod nediscriminatoriu a procedurilor.

Pentru realizarea unor regulamente interne eficiente care să sprijine diversitatea și să asigure respectarea principiului nondiscriminării este necesar de urmat 7 pași:

1. Cercetează (legea, practicile, așteptările angajaților)

Munca de cercetare este una foarte complexă, care se derulează în planuri multiple: cercetarea legislației generale și speciale în domeniul muncii; cercetarea practicilor organizaționale; interviuri/chestionare cu managerii pentru analiza unor aspecte specifice legate de munca în instituție; chestionare aplicate angajaților pentru analiza unor aspecte specifice legate de muncă; cercetarea situațiilor apărute în trecut în instituție și a modului în care au fost soluționate.

2. Compară, află ce cuprind regulamentele altor instituții

Înainte de a formula prevederile propriu-zise ale regulamentului este foarte util să analizăm modul în care alte instituții au elaborat regulamente interne, și anume ce proceduri aplică pentru gestionarea anumitor situații sau pentru respectarea anumitor principii. Aceasta oferă posibilitatea să descoperi modalități noi de abordare și posibile bune practici.

3.Elaborează

Pe măsură ce redactăm documentul, este binevenit să ne asigurăm că se respectă principii simple, care vor face regulamentul intern prietenos și ușor de înțeles pentru oricare dintre angajații instituției: folosim cuvinte simple, comune; nu utilizăm limbaj specializat; lansăm mesaje clare și concise; valorile instituției pot fi transformate în pași de urmat pentru angajați și manageri.

4.Anunță, comunică, promovează prevederile din regulament

Este prioritar, înainte ca angajații să primească în scris noile prevederi interne ale instituției, acestea să fie anunțate public de manager. Astfel, obținem garanția că regulile vor fi integrate ca importante și văzute ca imperative și esențiale pentru buna funcționare a instituției.

5. Monitorizează și evaluează impactul regulamentului

Monitorizarea modului în care sunt cunoscute și aplicate prevederile interne ale regulamentului se poate face prin aplicarea unui chestionar anual la nivelul angajaților sau prin discuții organizate la anumite intervale de timp.

6. Aplică

Pentru a ne asigura că prevederile regulamentului sunt aplicate, este esențial să discutăm cu persoanele responsabile despre conținutul acestuia. Conținutul regulamentului se va aplica unitar, fără diferențe de la angajat la angajat, iar răspunsul la solicitări trebuie să fie imediat.

7. Adaptează

Pentru a fi funcțional, orice regulament trebuie să fie actual și să răspundă unor nevoi curente. Deci consultarea periodică cu angajații și managerii este necesară în legătură cu nevoia de actualizare și adaptare a regulamentului.

Concluzii. Prevenirea și combaterea discriminării reprezintă o obligație de bază a Republicii Moldova, asumate odată cu ratificarea de către Republica Moldova a tratatelor internaționale și regionale în

domeniul drepturilor omului și odată cu adoptarea Constituției din 29 iulie 1994. Atât organizațiile neguvernamentale, cât și organismele internaționale au identificat necesitatea stringentă a Republicii Moldova să-și ajusteze și fortifice sistemul juridic pentru a combate tratamentele discriminatorii și a oferi protecție reală victimelor discriminării.

Fiind conștienți de faptul că problema practicilor discriminatorii rămâne a fi în continuare una dintre principalele încălcări ale drepturilor omului întâlnite în societatea contemporană, considerăm oportun să se desfășoare continuu sesiuni de instruire pentru funcționarii publici, funcționarii publici cu statut special și alți actori relevanți în domeniul prevenirii și combaterii discriminării.

Bibliografie

1. Iurco Tatiana, Protocolul 12 al CEDO: Cât de pregătită este Republica Moldova pentru interzicerea generală a discriminării, Chișinău 27 iunie 2016.
2. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994.
3. Convenția privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială din 21.12.1965, adoptată de Adunarea Generală a Națiunilor Unite.
4. Legea nr.121 cu privire la asigurarea egalității din 25.05.2012.
5. Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității. Raport general privind situația în domeniul prevenirii și combaterii discriminării în RM în anul 2019, Chișinău 2020.
6. Cugler Nina, Managementul diversității. Suport de curs pentru implementarea Cartei Diversității. Elaborat în cadrul Proiectului I.D.E.A.S.- Inclusion. Diversity.Equality.Awerence.Success, cofinanțat de Comisia Europeană prin programul DG Justiție și Consumatori, 2015.

Despre autor:
Liliana CREANGĂ,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Catedra „Drept public și securitate a frontierei”,
Academia „Ștefan cel Mare” a MAI
e-mail: creanga_liliana@gmail.ru
tel.: 069313116