



Institutul pentru
Dezvoltare și
Inițiativă Sociale
"Viitorul"

BULETIN DE POLITICĂ EXTERNĂ AL MOLDOVEI

Numărul 26, Iunie 2011

MARIN GURIN

NON-DISCRIMINARE PRIN ARMONIZARE

**TEMA
URMĂTOAREI EDIȚII:**

**Efectele scutului
anti-rachetă din
România asupra
securității Moldovei**

In existența în RM a unui cadru juridic adecvat în domeniul prevenirii și combaterii discriminării a suscitată o serie de reacții din partea partenerilor externi, dar și în interiorul societății moldovenești. Elaborarea de către Guvern a unui proiect de lege în acest domeniu și transmiterea lui în Parlament a fost ca un catalizator, care a activizat diferiți actori interesați de subiect. Deși parlamentarii nu au careva obligații de a examina un proiect de lege în interiorul unor termene maxime, ținând cont de importanța și rezonanța legii în cauză, era plauzibil ca aceasta să fie examinată în niște termene mai mult sau mai puțin rezonabile. Dar, odată cu retragerea proiectului de lege de către Ministerul Justiției, dezbaterile în Legislativ au fost amânate pentru o perioadă nedeterminată.

Starea de drept și de fapt în domeniul combaterii și protecției împotriva discriminării în RM

În prezent, Constituția RM conține în art. 16 și 32 unele prevederi menite să protejeze persoanele de discriminare. Cu părere de rău, aceste articole nu conțin careva prevederi privind egalitatea persoanelor cu dizabilități mentale și fizice sau a persoanelor cu orientare sexuală

Buletinul de Politică Externă al Moldovei reprezintă o serie de analize scurte, scrise de experți locali și străini, dedicate celor mai importante subiecte de politică externă, dezvoltărilor majore din Marea Neagră, cooperarea cu organizațiile internaționale și a activităților de menținere a păcii din regiune. Buletinul are scopul să creeze o platformă comună pentru discuții între experți, comentatori, oficiali și diplomați care sunt interesați de perspectivele de integrare europeană a Moldovei. Buletinul mai tinde să ofere diplomaților și analiștilor moldoveni o tribună veritabilă pentru dezbaterile celor mai controversate puncte de vedere care ar putea ajuta Moldova să-și găsească mai ușor calea spre UE.

netradițională, categorii care, conform unor date¹, sunt cele mai discriminate. E regretabil că art. 16 prevede egalitatea cetățenilor și nu a persoanelor, fapt care lipsește de protecție constituțională persoanele juridice și cetățenii străini sau apatrizii. Mai interesant din acest punct de vedere este textul art. 32, care conține noțiunea generică de discriminare, fără a duce careva completări, ceea ce permite utilizarea acestor norme pentru toate categoriile de persoane. Totuși, acestea se referă doar la interzicerea proliferării unor discursuri discriminatorii și nu protejează de discriminarea propriu-zisă. Se pot spicui norme care conțin interzicerea discriminării și în alte legi ale RM, cum ar fi Codul penal,² civil, contravențional, Legea cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați, codul muncii sau altele. Despre eficiența acestora nu ne putem expune, cum nu sunt cazuri practice de adresare în instanța de judecată în baza acestor norme generale.

La nivel intern, Planurile Naționale de Acțiuni în domeniul Drepturilor Omului (PNADO) a Republicii Moldova pentru perioada 2004-2008 și 2011-2014, prevăd consolidarea cadrului normativ în domeniul nediscriminării și ajustarea acestuia la normele internaționale. În special se face referință la combaterea discriminării pe motive etnice, gen, rasă și altele. Elaborarea și implementarea acestor Planuri a fost susținută de partenerii externi ai RM, prin acordare de granturi, asistență tehnică și expertiză.

În principiu, existența unui fenomen al discriminării în Moldova nu a fost negată, cel puțin oficial, ba din contra, în rapoartele internaționale prezentate de Moldova, seminarele, conferințele de presă³ etc., se recunoștea prezența discriminării și impactul negativ al acesteia asupra societății. De asemenea, fenomenul discriminării este demonstrat și de unele studii sociologice recente⁴.

Care totuși sunt argumentele pro și contra unei astfel de legi?

Un argument frecvent înaintat de unii juriști, însă nu numai, este faptul că prevederi care combat discriminarea sunt prezente în mai multe legi autohtone, inclusiv în Constituție și din acest motiv nu este clar cu ce valoare adăugată ar putea veni o lege nouă. Un alt argument al celor care sunt contra adoptării acestei legi, este faptul că în rezultatul ei, persoanele cu orientare sexuală netradițională vor avea dreptul să încheie căsătorii și să adopte copii. Nu dorim să discutăm despre un pseudo-argument ce se referă la moralitate, inclusiv din simplul motiv că instituirea unei protecții contra discriminării a unui grup de persoane nu poate fi mai amorală decât lipsa ei.

În calitate de contrargumente se invocă de obicei că existența unor prevederi constituționale care ar interzice discriminarea persoanelor, nu asigură protecția lor efectivă. Realitățile sistemului nostru de drept sunt de așa natură că nu avem posibilitatea să înaintăm acțiuni în instanță bazându-ne doar pe Constituție, sunt necesare și alte norme materiale și procedurale care ar permite aceasta. De asemenea, reglementările cuprinse în textul proiectului de lege nu influențează în nicio măsură instituția familiei, ele nu presupun legalizarea căsătoriilor pentru persoanele de același sex sau adopția copiilor, ceea ce ar contraveni art. 48 din Constituție și Codului Familiei al RM. Nici Curtea Europeană pentru Drepturile Omului (CtEDO) nu consideră că faptul de a avea o legislație non-discriminare așa cum se dorește în

1 „Percepțiile populației din Republica Moldova privind fenomenul discriminării : studiu sociologic”, Fundația Soros - Moldova, 2011, pag. 5, http://www.soros.md/perceptia_discriminare_RM

2 De exemplu art. 176 Cod Penal al RM, „Încălcarea egalității în drepturi a cetățenilor”.

3 A se vedea de ex. <http://www.dejure.md/index.php?go=news&n=4494>, Raportul Moldovei la Comitetul pentru Drepturile Economice, Sociale și Culturale, 2003, pag 36, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G03/411/92/PDF/G0341192.pdf?OpenElement>

4 „Percepțiile populației din Republica Moldova privind fenomenul discriminării : studiu sociologic”, Fundația Soros - Moldova, 2011, http://www.soros.md/perceptia_discriminare_RM

Moldova oferă dreptul la crearea unor familii între persoane cu orientare sexuală netradițională. Un alt motiv, la fel de important este inexistența unei practici judiciare în domeniu,⁵ ceea ce vine să întărească afirmația conform căreia mecanismele existente sunt ineficiente. Proiectul de lege privind combaterea și prevenirea discriminării vine cu niște instrumente juridice adecvate realităților, punând sarcina probațiunii nu doar pe seama celui ce se consideră discriminat, ci și a persoanei care este acuzată de discriminare.

Oferirea unei protecții juridice în domeniul discriminării semnifică asigurarea egalității în drepturi a tuturor și nicidecum conferirea unor drepturi suplimentare anumitor grupuri din societate. Mai multe studii și rapoarte internaționale și naționale arată că persoanele nu sunt egale în practică, de aceea pentru ele sunt instituite niște mecanisme care le vor ajuta să atingă un nivel comparabil de protecție contra nediscriminării comparativ cu ceilalți.

Dreptul la nediscriminare, un „moft” al aproximării legislative?

Moldova are nu doar obligații interne de a proteja persoanele de discriminare, ci și obligații ce reies din angajamentele internaționale asumate. În cadrul ONU, RM este parte la un șir de convenții și pacte care conțin prevederi ce interzic discriminarea⁶. Moldova este parte și la 2 convenții regionale care prevăd protecția împotriva discriminării: Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale și Convenția pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale (CEDO). Aplicarea Convențiilor este susținută prin instituirea mecanismelor internaționale de supraveghere. Astfel Moldovei, ca stat semnatar, îi revine datoria de a prezenta rapoarte asupra măsurilor de ordin legislativ, judiciar, administrativ sau de alt ordin care le-a adoptat în aplicarea dispozițiilor convențiilor și asupra progreselor realizate în această privință. Anumite obligații ce prevăd protecția împotriva discriminării reies și din relațiile RM-UE, iar deschiderea UE din ultimii ani față de noi a focusat atenția și asupra acestui domeniu, legislația Uniunii Europene asigurând un nivel înalt de protecție împotriva discriminării, inclusiv a discriminării pe criterii de dizabilitate, orientare sexuală, origine etnică sau rasă. Prevederi care cer RM elaborarea și implementarea unei legislații anti-discriminare cuprinzătoare, așa cum se recomandă de către structurile de monitorizare ale ONU și Consiliului European, conține și Planul de acțiuni privind liberalizarea regimului de vize, oferit Moldovei de către UE în ianuarie 2011.

Pe de altă parte, apar tot mai multe voci care abordează acest subiect pe plan intern. Tot mai multe persoane conștientizează faptul că discriminarea este o încălcare a drepturilor lor naturale și cer ca aceste drepturi să fie efectiv protejate de către statul al căror cetățeni sunt. Totuși, impresia ce se creează este că această problemă denotă un interes constant al partenerilor din exterior, statul nostru, din diferite motive, fiind inconsecvent în asigurarea unei protecții eficiente împotriva discriminării. Ne permitem această presupunere bazându-ne pe „peripețiile” pe care le are proiectul de lege privind prevenirea și combaterea discriminării, proiect care a fost elaborat de mai multe ori, înaintat și în final retras din Parlament. De asemenea, poziția statutului față de anumite minorități religioase și riscul de anulare a înregistrării Ligii islamice (care și așa a fost înregistrată cu o dificultate deosebită), demonstrează lipsa de dorință de a face anumite progrese în domeniu. Această reticență vine probabil de la calculele politice, într-o țară unde peste 90 % din populație se declară de religie ortodoxă, șefii spirituali ai căreia duc o luptă acerbă cu minoritățile religioase și grupurile de persoane supuse unui risc de discriminare.

5 Claude Cahn, „O lege anti-discriminare”, http://un.md/news_room/pr/2011/04_03/index_rom.shtml

6 Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice, în vigoare în RM din 26.04.1993; Pactul Internațional cu privire la Drepturile Economice, Sociale și Culturale, în vigoare pentru RM din 26.04.1993; Convenția Internațională privind Eliminarea tuturor formelor de Discriminare Rasială, în vigoare în RM din 25.02.1993; Convenția asupra Eliminării tuturor Formelor de Discriminare față de Femei, în vigoare în RM din 31.07.1994; Convenția cu privire la Drepturile Persoanelor cu Dizabilități, în vigoare în RM din 21.09.2010.

Concluzii

În domeniul dreptului la nediscriminare, țara noastră dispune de câteva prevederi legislative, preluate în mare parte din tratatele internaționale și care se consideră că oferă o protecție juridică persoanelor lezate în drepturile lor. În realitate însă, situația este diferită. Multe din prevederile legislative autohtone în domeniu sunt plasate în partea generală a legilor (de exemplu art. 6 din Codul Contravențional al RM), fiind considerate ca niște principii generale. Această abordare însă nu permite protecția efectivă a drepturilor, deoarece sunt inexistente articolele care prevăd câteva sancțiuni. Totodată, legile care conțin și sancțiuni, nu sunt aplicate, practica judecătorească fiind inexistentă.

Retragerea proiectului din Parlament este un regres important în domeniul protecției drepturilor omului în general și a protecției împotriva discriminării în special. Acest fapt afectează grav imaginea statului nu doar la nivel internațional, dar și legitimitatea sa internă, persoanele rămânând în continuare vulnerabile în fața unor manifestări rasiste, xenofobe sau de altă natură discriminatorie. De asemenea, Moldova ca stat este pasibil de condamnare în fața CtEDO, în baza art. 14, pentru lipsa unei legislații în domeniul discriminării care ar permite persoanelor să ceară repunerea în drepturi la nivel național și ei vor fi nevoiți să ceară acest lucru la nivel internațional, ceea ce implică și cheltuieli suplimentare din buget. Însă, faptul că vom avea lege nu exclude condamnarea de CtEDO, deoarece legea poate să nu fie aplicată, din acest motiv trebuie să fie instituite suficiente mecanisme pentru implementarea acesteia în practică.

Nu poate fi neglijat nici impactul pe care ar putea să îl aibă ne-adoptarea unei legi în domeniul non-discriminării asupra liberalizării regimului de vize cu UE. Acest Plan nu are prevăzuți câteva termene minime sau maxime în care trebuie să fie îndeplinit, însă conform Programului național de implementare a Planului de Acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană în domeniul liberalizării regimului de vize⁷, adoptarea de Parlament a legii cu privire la prevenirea și combaterea discriminării în prima și ultima lectură trebuie să aibă loc pe parcursul trimestrului II din 2011. Amânarea adoptării acestei legi va duce la tergiversarea procesului de liberalizare a regimului de vize, care și așa după cele mai optimiste prognoze nu va avea loc înainte de 2013⁸.

Multe probleme pe care le-a ridicat aprobarea acestei legi ar fi mai simplu de evitat în cadrul unor discuții, mese rotunde sau chiar audieri publice în Parlament, cu participarea tuturor actorilor interesați. Factorii de decizie trebuie să fie unii din protagoniștii-cheie a acestor discuții pentru a amortiza eventualele efecte secundare ale acestei legi și a evita polarizarea și radicalizarea tuturor actorilor implicați, astfel încât acest proces să fie unul participativ, conform celor mai bune practici europene.

7 Hotărârea Guvernului RM 122/04.03.2011 cu privire la aprobarea Programului național de implementare a Planului de Acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană în domeniul liberalizării regimului de vize, Monitorul Oficial 37-38/152 din 11.03.2011

8 Leonid Litra, „Studiu de bază privind facilitarea regimului de vize”, Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „Viitorul”, 2011, pag. 9, http://www.novisa.md/uploads/2011/03/VISA_FACILITATION_BASELINE_STUDY_rom.pdf



Această publicație a fost elaborată de IDIS „Viitorul” cu sprijinul financiar al Fundației Soros – Moldova și al the National Endowment for Democracy. Opiniile exprimate în această publicație reflectă poziția autorilor/autorului și nu reprezintă în mod neapărat punctul de vedere al instituțiilor finanțatoare.