



ПРАВИТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 315

от 23 мая 2012 г.

Кишинэу

О проекте Закона об обеспечении равенства

Правительство ПОСТАНОВЛЯЕТ:

Одобрить и представить Парламенту для рассмотрения проект Закона об обеспечении равенства.

Премьер-министр

ВЛАДИМИР ФИЛАТ

Контрасигнует:

Министр юстиции

Олег Ефрим

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА к проекту Закона об обеспечении равенства

I. Общие положения. Международные и национальные нормы

Принцип недискриминации представляет собой важный элемент социальной политики европейских сообществ, а равные возможности являются необходимым подходом для достижения социальной политики на государственном и европейском уровне. Существование норм, которые требуют эффективных гарантий против дискриминации и дискриминационных практик абсолютно необходимые в демократическом обществе.

Борьба с дискриминацией крайне необходима для содействия абсолютного равенства для всех. Международное право в области прав человека обеспечивает не только право на равенство, но и право не подвергаться дискриминации на основе конкретных перечисленных критериев. Например, во Всеобщей декларации по правам человека, в Международном пакте о гражданских и политических правах, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах и в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ), содержатся положения, касающиеся недискриминации. Эти правовые документы интернационализировали вопрос о защите прав человека, который постепенно стал одним из наиболее важных заинтересованностей.

Кроме того, принцип недискриминации вытекает из стандартов, установленных европейским законодательством, а именно, Директивой 2000/43/ЕС от 29 июня 2000 г. о реализации принципа равного обращения с лицами независимо от расового или этнического происхождения, Директивой 2000/78 / ЕС от 27 ноября 2000 г., устанавливающая общие рамки для равного обращения в отношении труда и занятости, Директивой Совета Европейского союза №. 2000/78/ЕС от 27 ноября 2000 г. об установлении общего кадра для равного обращения в области труда и занятости и Директивой Совета Европейского союза № 97/80/ЕС от 15 декабря 1997 г. о представлении доказательств в случае дискриминации по признаку пола («Директива о представлении доказательств»). Эти директивы появились после принятия Амстердамского договора от 10 ноября 1997 г., 13 статья которого представила новые полномочия Европейскому Сообществу для борьбы с дискриминацией по признаку пола, расового или этнического происхождения, религии, убеждений или сексуальной ориентации.

С 2000 г. государствами-членами Европейского Союза в дополнение к положениям, направленным на обеспечение равного обращения с женщинами и мужчинами, порименяется анти-дискриминационное законодательство для обеспечения гарантий минимального уровня защиты и равного для всех граждан, проживающих и работающих в Европе. Эти положения, направлены на обеспечение реализации равного обращения независимо от расы или этнического происхождения, религии или убеждений, инвалидности, сексуальной ориентации, возраста, и т.д.. Равное обращение относится ко многим аспектам повседневной жизни - как на работе,

и в различных секторах, таких, как образование, здравоохранение и доступ к товарам и услугам.

Поддерживая определенные международные документы (Всеобщая декларация прав человека, ЕКПЧ, и т.д.) Республика Молдова взяла на себя главную ответственность по уважению прав и достоинств каждого человека под своей юрисдикцией. Согласно части (3) статьи 1 *Конституции*, Республика Молдова является правовым государством, демократической страной, где человеческое достоинство, права и свободы, свободное развитие человеческой личности, справедливость и политический плюрализм являются высшими и гарантированными значениями.

Один из аспектов проблемы защиты прав человека имеет в виду и обеспечение равенства возможностей и обращения для всех лиц, независимо от критерия, тем самым гарантируя принцип недискриминации.

Статья 16 *Конституции* закрепляет равенство перед законом граждан Республики Молдова и органами публичной власти, независимо от расы, национальности, этнического происхождения, языка, религии, пола, политической принадлежности, имущественного положения или социального происхождения.

Следует отметить, что согласно статье 19 *Конституции*, иностранные граждане и лица без гражданства имеют те же права и обязанности, что и граждане Республики Молдова, с изъятиями, установленными законом.

Потому как принципы, изложены в Конституции, которые должны применяться на практике, есть необходимость их развития в кадрах законодательной системы в Республике Молдова. Анализируя кратко правовую систему Республики Молдова, находим ряд положений, включенных в разные законодательные акты, запрещающие дискриминацию по признаку расы, национальности, этнического происхождения, языка, религии, социального происхождения, убеждений, пола, политической принадлежности, имущественного положения или любых других критериев, направленных на ограничение или устранение признания, осуществления в условиях равенства прав человека и основных свобод или прав, признанных по закону, в политической, экономической, социальной и культурной области или любых других областях общественной жизни.

Несмотря на существование многочисленных положений в области недискриминации на национальном уровне не существует общего закона в этой области, а юридическая практика в вопросах о дискриминации отсутствует. В некоторых европейских странах были приняты отдельные законы в области предупреждения дискриминации (например: Румыния, Ирландия, Финляндия, Норвегия, Греция, Болгария, Сербия, Косово, и т.д.).

Стремления Республики Молдова к европейской интеграции требуют приведения в соответствие национального законодательства с международным. В связи с этим Министерство юстиции подготовило проект закона о предупреждении и борьбе с дискриминацией. Проект закона предлагает укрепить существующие нормы о недискриминации.

II. Документам политик, который включают изменение законодательство с точки зрения антидискриминаций

Международные обязательства, в частности те, которые касаются защиты прав и свобод человека, требует принятия и реализации государством протекционистской политики, в том числе в области борьбе с дискриминацией.

В этом контексте, Молдова приняла документы, направленные на сохранение, обеспечение и защиту прав человека. Цели и конкретные действия по отношению к категории субъектов, с учетом права были вставлены в различных документах, а именно:

1. Национальный программ по реализации Плана действий Республка Молдова - Европейский Союз по либерализации визового режима, утвержден Постановление Правительства №122 от 4 марта 2011.

2. Национальный план действий в области прав человека на 2011–2014 годы, утвержден Постановление Парламента № 90 от 12 мая 2011.

3. Национальной стратегии развития на 2008–2011 годы, утверждена Законом № 295 от 21 декабря 2007.

4. Стратегия социальной интеграции лиц с ограниченными возможностями (2010–2013 гг.), утверждена Законом № 169 от 9 июля 2010.

5. Национальный план действий по занятости рабочей силы на 2011 год, утвержден Постановление Правительства № 81 от 15 февраля 2011.

III. Содержание законопроекта

Таким образом, проект Закона об обеспечении равенства состоит из четырех основных глав, а именно: общие положения, специальные положения, институциональные основа для предупреждения и борьбы с дискриминацией, ответственность за совершение дискриминационных деяний.

В первой главе проекта закона установлены цели, которые относятся к предупреждению и борьбе с дискриминацией по критериям расы, национальности, этнического происхождения, языка, религии, цвета кожи, пола, возраста, состояния здоровья, инвалидности, сексуальной ориентации, политических убеждений, социального статуса, принадлежности к категории малолетних, а также по любым другим критериям. Кроме того, целью этого закона является определение понятия *дискриминации (прямой и косвенной)* и других понятий, как *притеснение, подстрекательство к дискриминации, виктимизация, позитивные меры* и т.д., определение которых не содержится в действующем законодательстве.

Несмотря на то, что перечень критериев, изложенных в статье 1, гораздо более многочисленен, чем тот, который предусматривает статья 16 Конституции Республики Молдова, необходимо отметить, что их включение в проект закона вытекает из практики Европейского суда по правам человека. Таким образом, статья 14 *Европейской конвенции по правам человека и основным свободам* перечисляет 13 признаков дискриминации и заявляет, что этот список может быть дополнен и другими критериями, которые вытекают из синтагмы «или иным признакам», так что, наличие этого списка являются *индикативными* и не является *исчерпывающим*.

Кроме того, Протокол 12 к Конвенции предусматривает, что осуществление любого права, предусмотренного законом, должно быть обеспечено без дискриминации, в частности, по признакам пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного, сословного или иного положения. Ратификация этого правового документа находится в пределах

приоритетов нашего государства в контексте ее активного участия в деле поощрения и защиты демократических ценностей.

Кроме того, в соответствии с частью (2) статьи 4 и статьи 8 Конституции Республики Молдова при наличии несоответствий между пактами и договорами об основных правах человека, одной из сторон которых является Республика Молдова, и внутренними законами приоритет имеют международные нормы.

Положения, предусмотренные в данном проекте (ст. 7) содержат положения, что не все дифференцированные поведения являются дискриминацией. Европейское право, включая судебную практику ЕСПЧ, установило стандарт оценки, при котором дифференцированные поведения являются или нет дискриминацией. Разница в обращении является дискриминацией, если оно не основано на разумных и объективных критериях. Чтобы было оправдано, дифференцированное обращение должно преследовать законную цель и должна существовать разумная и в то же время пропорциональная связь между используемыми средствами и преследуемыми целями.

В этом контексте части (2) ст. 1 устанавливает что, *положения закона не применяются в отношении брака и в деятельности религиозных культах и их составных частей и других организаций созданы на основе религии или убеждений.* В соответствии со статьи 48 Конституции *"Семья основана на браке, заключенном по взаимному согласию мужчины и женщины."* Аналогичные правила существуют в Семейный кодекс №.1316-XIV от 26 октября 2000, в котором установлено, что *"Для заключения брака необходимы лично выраженное бескорыстное, не обусловленное чем-либо взаимное согласие мужчины и женщины, вступающих в брак, а также достижение ими брачного возраста."*

Статья 4 регламентирует отягчающие формы дискриминации, а именно поддержка дискриминации через средства массовой информации, а также размещение дискриминационных сообщений в общественных местах, поощрение дискриминации со стороны государственных органов, а ст. 5 регулирует ликвидацию различных форм дискриминации посредством создания позитивных действий, через создание некоторых мер, таких как посредничество и т.д.

Вторая глава проекта регламентирует предупреждение и борьбу с дискриминацией в различных областях. Таким образом, запрещается любое различие, исключение или предпочтение, которое влечет за собой ограничение при приеме на работу. Предложенные нормы дополняют и уясняют уже существующие нормы в Трудовом кодексе. Следующие действия работодателя должны считаться дискриминационными: размещение объявлений о приеме на работу с указанием условий, которые благосклонны определенным лицам, необоснованный отказ в приеме на работу, неравное вознаграждение за однотипную работу, виктимизация, притеснения, основанные на каких-либо критериях, и т.д. В целях обеспечения соблюдения принципа недискриминации на рабочем месте работодатель должен разместить в местах, доступных для населения основные нормы, связанные с обеспечением этого принципа. Кроме того, работодатель должен сотрудничать с работниками для создания внутреннего порядка с целью предупреждения и исключения случаев дискриминации на рабочем месте (ст. 7). В этом сегменте путем разъяснения отметим, что были включены нормы в Трудовой кодекс Республики Молдова. Которые устанавливает что, как работника так и работодателя проявляется недискриминационное поведение в сфере трудовых отношений. Кроме того, Трудовой кодекс была включено понятие «*сексуальное домогательство*».

Другой аспект проекта, который рассматривается в главе II предусматривает запрет дискриминации в доступе к товарам и услугам для общественности (например, услуги в области здравоохранения, банковские, транспортные, социальные услуги, и т.д.).

Другое право, защищенное конституционными нормами, право на образование. Конвенция ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования, Европейская конвенция по правам человека и другие международные акты требуют от стран обеспечения равенства в отношении доступа к образованию. Запрещение дискриминации в области образования предусмотрено и настоящим проектом (ст. 9).

Запрещение дискриминации в наиболее важных областях, включая право на труд, образование, здравоохранение, товары и услуги, доступные для общественности, установлено в Рекомендации № 7 ЕКРН по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией от 13 декабря 2002 г.

Третья глава проекта закона, регламентирует институциональные рамки. Таким образом, после изучения организационной структуры в иностранных государствах, удостоверяем о существовании независимых организаций, которые имеют юрисдикцию в целях предотвращения и борьбы с дискриминацией. В этом контексте, в настоящем проекте предлагается создание *Совета по предупреждению и борьбе с дискриминацией*, который будет наделен полномочиями в этой области.

Совет по предупреждению и борьбе с дискриминацией будет коллегиальным органом со статусом юридического лица публичного права, созданным для обеспечения защиты от дискриминации и обеспечения равенства возможностей и обращения для всех лиц, которые считают себя жертвами дискриминации. Совет будет действовать в условиях беспристрастности и независимости от публичной власти. Совет, как предполагается, будет состоять из пяти членов, назначаемых Парламентом сроком на пять лет. Учитывая тот факт, что Совет будет коллегиальным органом, члены которого не имеют постоянной в нем деятельности (не получая постоянного вознаграждения), последнему требуется наличие административного аппарата, в целях обеспечения эффективной работы.

Среди обязанностей, которые указаны в компетенции Совета: обеспечение разработки и продвижения политики в области защиты от дискриминации; выдвигание предложений по продвижению и внесению поправок в законодательство в целях имплементации и улучшения защиты от дискриминации; направление в центральные и местные органы замечаний и предложений общего характера, которые относятся к борьбе и предупреждению дискриминации, сбор информации о масштабах, состоянии и тенденциях в дискриминации на национальном уровне, контроль за осуществлением законодательства, и т.д.

В соответствии с нормами, установленными проектом, лица, которые считают себя жертвами дискриминации, смогут обращаться с жалобой в Совет. Последний будет рассматривать жалобу, и если он считает, что имел место акт дискриминации, имеет компетенцию направить адрес лица, против которого была подана жалоба заключение, которое будет содержать рекомендации по отмене дискриминационных актов. Совет необходимо проинформирован в течение 10 дней о принятых мерах.

Однако, в целях придания характеру, наиболее эффективного механизма, относящегося к продвижению политики в борьбе с дискриминацией, большинство европейских государств установило в компетенции последнего право установить меры наказания за уголовные акты дискриминации. Учитывая существующие национальные правовые рамки, законопроект устанавливает *среди полномочий Совета право*

рассматривать правонарушительные дела и налагать санкции. Одновременно, с учетом существующей единой кодификации актов, которые являются собой как преступления, так и правонарушения, действия и бездействие, которые являются дискриминационные применяемые санкции будут предусмотрены в Уголовном кодексе, и в соответствии в Кодексе о правонарушениях.

В качестве превентивных мер по предупреждению дискриминации, Совет будет способствовать повышению осведомленности общества в целях ликвидации всех форм дискриминации, основанной на демократических ценностях и направлять центральным и местным органам публичной власти общию возражение и предложение по предотвращению и борьбе с дискриминацией и для улучшения отношения к лицам, охватываемым правовыми положениями.

Институциональные рамки устанавливают и право неправительственных организаций осуществлять определенные полномочия в сфере борьбы и предупреждения дискриминации (ст.17). Это положение даст возможность гражданскому обществу участвовать в искоренении этого негативного феномена.

В целях обеспечения соблюдения принципа недискриминации, виновное лицо привлекается к уголовной, правонарушительной, гражданской и дисциплинарной ответственности. Лицо, которое считает себя жертвой дискриминации, имеют право подавать иск в суд и потребовать установить факт нарушения своих прав, запретить продолжающиеся нарушение, возмещение причиненного материального и морального ущерба, объявить недействительность акта, который привел к дискриминации.

Защиту жертв дискриминации следует реализовать путем распределения обязанности по доказыванию. Принимая во внимание сложность доказывания дискриминации пострадавшим лицам, потребуется только описать факты, на базе которых можно предположить, что имело место дискриминация. Таким образом, в соответствии со статьей 20 проекта, бремя доказывания отсутствия дискриминации возлагается на ответчика.

IV. Финансовые последствия проекта

Относительно финансового покрытия проекта закона, статья 26 устанавливает, что действия по имплементации закона будут финансироваться из государственного бюджета, бюджетов административно-территориальных единиц, в рамках ежегодно установленных средств, из других источников, незапрещенных законом.

Финансовые средства, выделяемые из государственного бюджета будут необходимы для обеспечения работы Совета по предупреждению и борьбе с дискриминацией. В соответствии со ст. 13 проекта закона Совет будет состоять из пяти членов. Однако, только Президент Совета будет работать постоянно, а другие члены Совета будут созываться Президентом по мере необходимости. В этом контексте, учитывая, что четыре члена Совета не будут действовать постоянно, часть (8) статья 13 устанавливает, что *члены Совета которые действуют не постоянно получают вознаграждение в размере 10 процентов средней заработной платы по экономике за одно совещание.* Таким образом, принимая во внимание, что в соответствии с Постановлением Правительства № 968 от 18 октября 2010 г. средняя месячная сумма заработной платы по экономике по прогнозу на 2011 г. будет в размере 3300 леев, то за участие в ежемесячных заседаниях Совета *его член будет получать 330 леев.* Таким образом, *на эти цели будет выделено из бюджета ежегодно в среднем 15840 леев.*

Кроме того, из бюджета будут выделены финансовые ресурсы и на административное обслуживание Совета. Сумма, которую необходимо будет выделить будет оценена позже, на момент разработки положения о деятельности Совета.

V. Обеспечение прозрачности в продвижение проекта

С точки зрения прозрачности и обсуждения законопроекта с представителями гражданского общества отметим, что 28 июня была организована конференция с участием международных экспертов, где обсуждался содержание законопроекта, а также опыт Румынии, Болгарии Германии и Сербии в этом области.

В этом же контексте, 16 сентября 2011 года в Министерстве юстиции провел круглый стол для рассмотрения проекта закона о предупреждении и борьбе с дискриминацией. В мероприятии приняли участие представители Парламента Молдовы, Центр по правам человека, гражданского общества и религиозных культов.

Одновременно законопроект размещен на официальном сайте Министерства юстиции www.justice.gov.md в каталоге: "Проекты законов / Проекты нормативных актов, представленных для координации".

Проект закона был согласован в установленном законом порядке с заинтересованными учреждениями и гражданским обществом. Аргументы, по представленным заключениям заинтересованных органов, содержатся в таблице разногласий. Также проект был подвергнут антикоррупционной экспертизе.

Министр

Олег ЕФРИМ