

# Partnership for Good Governance

## Parteneriat pentru buna guvernare



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

22 ianuarie 2018

**Raport privind punerea în aplicare a Cartei sociale europene în Republica Moldova:**

**Provocări cheie**

**Elaborat de Olivier De Schutter, consultant al Consiliului Europei**

Opiniile exprimate în acest raport aparțin autorului și nu reflectă neapărat opiniile Consiliului Europei sau ale Uniunii Europene. Raportul a fost elaborat în urma unei evaluări independente efectuată de consultantul contractat în cadrul Proiectului „Susținerea eforturilor naționale privind prevenirea și combaterea discriminării în Republica Moldova”

## Cuprins

<b>I. Introducere .....</b>	<b>3</b>
<b>II. Cadrul instituțional de punere în aplicare a Cartei sociale europene .....</b>	<b>4</b>
1. Statutul tratatelor internaționale privind drepturile omului în ordinea juridică internă a Republicii Moldova .....	4
2. Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității (Consiliul egalității) .....	5
3. Oficiul Avocatului Poporului .....	7
4. Consiliul Național pentru Drepturile Omului .....	9
<b>III. Domenii de preocupare importante .....</b>	<b>10</b>
1. Încadrarea în muncă, formarea și egalitatea de șanse .....	10
2. Drepturile lucrătorilor .....	15
3. Copii, familie, migranți .....	17
<b>IV. Concluzii și recomandări .....</b>	<b>19</b>

## I. Introducere

Carta socială europeană a fost prezentată la 3 mai 1996 în vederea semnării de către statele membre ale Consiliului Europei și a intrat în vigoare la 1 iulie 1999<sup>1</sup>. Republica Moldova a aderat la Consiliul Europei la 13 iulie 1995. A ratificat Convenția europeană a drepturilor omului la 24 iulie 1997 și a ratificat Carta socială europeană (*în continuare Carta*) la 8 noiembrie 2001, acceptând 63 dintre cele 98 de paragrafe ale Cartei. Republica Moldova nu a semnat și nu a ratificat Protocolul adițional la Carta socială europeană din 1961 care prevede un sistem de plângeri colective<sup>2</sup>.

Acest raport identifică principalele lacune în punerea în aplicare a Cartei sociale europene în Republica Moldova și obstacolele cu care se confruntă țara în îndeplinirea angajamentelor asumate în temeiul Cartei. Prezentul raport nu se dorește în niciun caz a fi exhaustiv. Mai degrabă, intenționează să rezume principalele probleme constatate în timpul unei misiuni de informare, desfășurată între 20 și 21 decembrie 2017, privind preocupările semnalate de anumiți interlocutori cu referire la standardele Consiliului Europei și, în special, cu referire la interpretarea prevederilor Cartei sociale europene de către Comitetul european pentru drepturile sociale.

Raportul a fost întocmit la cererea Consiliului Europei, în cadrul proiectului comun al Consiliului Europei și al Uniunii Europene *Susținerea eforturilor naționale privind prevenirea și combaterea discriminării în Republica Moldova*, care face parte din Parteneriatul pentru buna guvernare (PGG). A fost redactat între 14 decembrie 2017 și 20 ianuarie 2018. Raportul se bazează atât pe cercetări documentare, cât și pe constatările misiunii de informare menționate anterior, desfășurată la Chișinău între 20 și 21 decembrie 2017.

Autorul mulțumește Oficiului Consiliului Europei din Chișinău pentru facilitarea misiunii. În timpul misiunii, autorul a discutat cu dl Ian Feldman, președintele Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității, cu dna Rusu Svetlana, director al Direcției de investigare și monitorizare a Oficiului Avocatului Poporului, și cu reprezentanți ai fundației Caritas Moldova, ai organizației Terre des Hommes și ai Alianței ONG-urilor Active în domeniul Protecției Sociale a Familiei și Copilului (APSCF). De asemenea, s-a întâlnit cu înalți funcționari ai Ministerului Sănătății, Protecției Sociale, Muncii și Familiei și ai Ministerului de Justiție. Autorul dorește să mulțumească acestor interlocutori pentru spiritul de cooperare care a marcat respectivele întâlniri.

După această introducere, raportul analizează cadrul instituțional de punere în aplicare a Cartei sociale europene (II) și mai multe domenii de interes importante (III). Raportul se încheie cu un set de concluzii și recomandări (IV).

---

<sup>1</sup> E.T.S., nr. 163.

<sup>2</sup> E.T.S., nr. 158. Protocolul adițional la Carta socială europeană din 1961 care prevede un sistem de plângeri colective a fost prezentat în vederea semnării la 9 noiembrie 1995 și este în vigoare de la 1 iulie 1998.

## II. Cadrul instituțional de punere în aplicare a Cartei sociale europene

### 1. Statutul tratatelor internaționale privind drepturile omului în ordinea juridică internă a Republicii Moldova

Articolul 4 din Constituția Republicii Moldova prevede:

1. Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte.
2. Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și legile ei interne, prioritate au reglementările internaționale.

Articolul 19 din Legea privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova (Legea nr. 595-XIV din 24 septembrie 1999)<sup>3</sup> prevede că tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte se execută cu bună-credință. Articolul 20 adaugă că „Dispozițiile tratatelor internaționale care, după modul formulării, sunt susceptibile de a se aplica în raporturile de drept fără adoptarea de acte normative speciale, au caracter executoriu și sunt direct aplicabile în sistemul juridic și sistemul judiciar ale Republicii Moldova. Pentru realizarea celorlalte dispoziții ale tratatelor, se adoptă acte normative corespunzătoare”. Aceste dispoziții constituie, în sarcina autorităților publice, obligații clare de a lua toate măsurile necesare pentru punerea în aplicare a Cartei sociale europene și autorizează instanțele să aplice direct dispozițiile tratatelor internaționale care sunt executorii, și anume nu necesită alte acte normative de punere în aplicare în legislația internă. Articolul 23 din Legea nr. 595-XIV încredințează Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene sarcina de a asigura că Republica Moldova adoptă toate măsurile normative necesare pentru executarea deplină a tratatelor internaționale la care este parte.

Din aceste dispoziții ale legislației naționale rezultă că instanțele ar trebui să aplice paragrafele Cartei sociale europene care au fost acceptate de Republica Moldova în toate cazurile în care această aplicare este posibilă fără adoptarea unor măsuri de punere în aplicare în legislația internă. În conformitate cu articolul 4 alineatul (2) din Constituție, printre cazurile de acest fel se numără situațiile în care neaplicarea legislației interne este suficientă pentru a conferi efecte depline cerințelor Cartei sociale europene. Însă aceasta necesită îmbunătățirea semnificativă a instruirii judecătorilor și avocaților cu privire la dispozițiile Cartei și la diferitele metode prin care se poate asigura apărarea în justiție a drepturilor economice și sociale.

Deși rolul lor este esențial pentru punerea în aplicare cu eficacitate a tratatelor privind drepturile omului, instanțele naționale nu sunt, desigur, singurele instituții care ar trebui să contribuie la asigurarea faptului că Republica Moldova își onorează obligațiile internaționale. Executarea de către Republica Moldova a angajamentelor sale internaționale referitoare la drepturile omului este susținută semnificativ de activitatea Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității și a Oficiului Avocatului Poporului. Secțiunile 2 și 3 de mai jos reamintesc elementele cheie ale dezbaterii referitoare la aceste instituții. Secțiunea 4 abordează prezentarea, aproximativ în perioada misiunii de informare, a proiectului celui de-al treilea Plan național de acțiuni în domeniul drepturilor omului pentru

<sup>3</sup> Monitorul Oficial al R. Moldova nr. 24-26/137 din 02.03.2000.

anii 2018-2022 (PNADO), care a fost prezentat spre aprobare Parlamentului la 1 decembrie 2017 și care ar trebui să fie dezbătut în prima jumătate a anului 2018.

## **2. Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității (Consiliul egalității)**

Consiliul egalității a fost înființat prin articolul 11 din Legea nr. 121 din 25 mai 2012 privind asigurarea egalității. Funcțiile sale au fost clarificate suplimentar prin Legea nr. 298 din 21 decembrie 2012 privind activitatea Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității, care este însoțită de un regulament de punere în aplicare (*Regulamentul de activitate al Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității*) (denumit în continuare „Regulamentul de punere în aplicare a Legii nr. 298”). Atât Legea nr. 121, cât și Legea nr. 298 au intrat în vigoare la 1 ianuarie 2013, iar Consiliul egalității funcționează din iulie 2013.

S-au efectuat mai multe evaluări ale cadrului juridic de combatere a discriminării din Moldova, în general și ale condițiilor în care funcționează Consiliul egalității, în particular.<sup>4</sup> Nu este necesar să reluăm aici în detaliu concluziile acestor evaluări. Având în vedere standardele elaborate de către Comisia Europeană împotriva rasismului și intoleranței (ECRI)<sup>5</sup>, precum și de către Comisarul pentru Drepturile Omului din cadrul Consiliului Europei<sup>6</sup>, cele mai importante preocupări sunt următoarele:

**1.** Potrivit articolului 1 din Regulamentul de punere în aplicare, Consiliul egalității are statut de persoană juridică de drept public. De asemenea, Regulamentul de punere în aplicare prevede că acesta „acționează în condiții de imparțialitate și independență față de alte autorități publice, persoane fizice sau juridice” (articolul 20). Aceasta este o componentă importantă a independenței sale. După cum a remarcat Comisarul pentru Drepturile Omului al Consiliului Europei, organismele autonome cu statut juridic propriu sunt, de obicei, mai independente decât organismele care fac parte dintr-un departament guvernamental sau dintr-un minister<sup>7</sup>.

În general, se consideră că independența organelor de promovare a egalității necesită ca acestea să dispună de fonduri suficiente, care ar trebui să fie aprobate de Parlament, și să

---

<sup>4</sup> În cadrul proiectului comun al Consiliului Europei și al Uniunii Europene *Susținerea eforturilor naționale privind prevenirea și combaterea discriminării în Moldova* s-au elaborat două studii: *Evaluarea Legii cu privire la asigurarea egalității a Republicii Moldova în conformitate cu standardele de combatere a discriminării ale Consiliului Europei*, de Ivana Roagna și Nevena Petrusic (februarie 2016); și *Evaluarea Legii nr. 298 cu privire la activitatea Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității în Moldova*, de Niall Crowley și Ivana Roagna (iulie 2016). Alte studii semnificative: Equal Rights Trust (în parteneriat cu Promo-Lex), *De la vorbe la fapte. Combaterea discriminării și inegalității în Moldova*, Equal Rights Trust, Seria Raport de Țară nr. 7 (iunie 2016); și *Analiza legală a deciziilor Consiliul egalității și a deciziilor instanțelor de judecată cu privire la cazurile de discriminare din Republica Moldova*, studiu elaborat de John Wadham și Dumitru Russu în cadrul proiectului „Susținerea Instituțiilor Naționale pentru Protecția și Promovarea Drepturilor Omului, conform recomandărilor Comitetelor Convențiilor ONU și Revizuirii Periodice Universale (UPR)”, care este finanțat de către Ministerul Afacerilor Externe al Norvegiei, cofinanțat și implementat de Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD) Moldova și Oficiul Înalțului Comisar ONU pentru Drepturile Omului (OHCHR), în colaborare cu Oficiul Avocatului Poporului și Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității (noiembrie 2016).

<sup>5</sup> Recomandarea de politică generală nr. 2 a ECRI: Organisme specializate de combatere a rasismului, xenofobiei, antisemitismului și intoleranței la nivel național (adoptată la 13 iunie 1997).

<sup>6</sup> Avizul Comisarului pentru Drepturile Omului privind structurile naționale de promovare a egalității [CommDH(2011)2] (21 martie 2011).

<sup>7</sup> Avizul Comisarului pentru Drepturile Omului privind structurile naționale de promovare a egalității [CommDH(2011)2], alineatul (4.4).

poată decide cu privire la utilizarea acestor fonduri fără intervenția statului<sup>8</sup>. Regulamentul de punere în aplicare al Legii nr. 298 mai prevede și că bugetul Consiliului se aprobă de Parlament și este remis apoi Guvernului pentru a fi inclus în bugetul de stat pentru anul următor (articolul 3). Cu toate acestea, se pare că, în practică, Parlamentul nu îndeplinește acest rol și, în consecință, bugetul anual de funcționare al Consiliului egalității depinde de o decizie a executivului (Ministerul Finanțelor); în plus, nici Legea nr. 121, nici Legea nr. 298 și Regulamentul său de punere în aplicare nu prevăd că bugetul alocat trebuie să fie adecvat pentru a permite Consiliului egalității să își îndeplinească funcțiile cu eficacitate. În Observațiile sale finale cu privire la cel de-al treilea raport periodic depus de Republica Moldova în temeiul Convenției internaționale privind drepturile economice, sociale și culturale, Comitetul pentru drepturile economice, sociale și culturale a recomandat să se asigure Consiliului egalității „suficiente resurse financiare și umane și să se asigure că [modul de] finanțare nu [îi] subminează independența”<sup>9</sup>.

**2.** Independența organelor de promovare a egalității a fost interpretată și în sensul că ar necesita ca aceste organe să fie capabile „să își stabilească propriile priorități și să își exercite competențele așa cum și atunci când consideră necesar”<sup>10</sup>. În acest sens, articolul 11 alineatul (14) din Legea nr. 121, care prevede că Parlamentul ar trebui să aprobe regulamentul de procedură al Consiliului egalității, ar trebui să fie revizuit pentru a permite Organului de promovare a egalității să își adopte propriul regulament de procedură, fără niciun fel de imixtiune<sup>11</sup>.

**3.** În prezent, nici Legea nr. 121, nici Legea nr. 298 și Regulamentul său de punere în aplicare nu prevăd participarea părților interesate la activitatea Consiliului egalității. Însă, așa cum a remarcat Comisarul pentru Drepturile Omului al Consiliului Europei, o astfel de implicare poate permite unui organ de acest fel „să aibă acces la experiența, informațiile și ideile de care dispun organizațiile neguvernamentale, sindicatele, angajatorii și autoritățile publice”, acestea contribuind atât la eficacitatea, cât și la legitimitatea activității sale<sup>12</sup>. S-a recomandat, prin urmare, înființarea unui Comitet consultativ în cadrul Consiliului egalității, „compus din reprezentanți din partea organizațiilor societății civile care reprezintă grupuri care se confruntă cu inegalitatea din diferite motive reglementate de Legea nr. 121 cu privire la asigurarea egalității, precum și din reprezentanți relevanți ai mediului academic, pentru a primi rapoarte cu privire la activitatea Consiliului, a oferi informații și consiliere pentru planurile, prioritățile și activitățile Consiliului, a monitoriza standardele și a asista evaluarea activităților Consiliului”<sup>13</sup>.

---

<sup>8</sup> A se vedea principiul 5 din Recomandarea de politică generală nr. 2 a ECRI: Organisme specializate de combatere a rasismului, xenofobiei, antisemitismului și intoleranței la nivel național și Avizul Comisarului pentru Drepturile Omului privind structurile naționale de promovare a egalității [CommDH(2011)2], alineatul (4.4).

<sup>9</sup> ONU doc. E/C.12/MDA/CO/3, alineatul (9).

<sup>10</sup> Avizul Comisarului pentru Drepturile Omului privind structurile naționale de promovare a egalității [CommDH(2011)2], alineatul (4.4).

<sup>11</sup> A se vedea *Evaluarea Legii nr. 298 cu privire la activitatea Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității în Moldova*, citată anterior, p. 11.

<sup>12</sup> Avizul Comisarului pentru Drepturile Omului privind structurile naționale de promovare a egalității [CommDH(2011)2], alineatul (5.3).

<sup>13</sup> *Evaluarea Legii nr. 298 cu privire la activitatea Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității în Moldova*, citată anterior, p. 13.

4. Competențele de investigare ale Consiliului egalității rămân limitate. Deși, la primirea unei plângeri, Consiliul egalității se poate baza pe informațiile transmise de părți<sup>14</sup>, nu are puterea de a efectua inspecții la fața locului. Această limitare este percepută ca o restrângere importantă a eficacității sale. Regulamentul de punere în aplicare a Legii nr. 298 ar putea fi modificat pentru a include această posibilitate.

5. Cadrul juridic al combaterii discriminării și al egalității de tratament este în curs de revizuire și este posibil să fie modificat în 2018. S-au exprimat preocupări în sensul că amendamentele la Legea nr. 121 și la Legea nr. 298 și Regulamentul de punere în aplicare a acestora pot impune restricții noi în ceea ce privește capacitatea Consiliului egalității de a-și îndeplini mandatul, în special prin punerea sub semnul întrebării a obligațiilor părților implicate, în urma constatării unei discriminări, de a pune în aplicare întocmai recomandările adresate acestor părți (articolul 32 din Regulamentul de punere în aplicare, în special litera b). Cu toate acestea, intențiile exprimate în PNADO par să răspundă acestor preocupări. Proiectul PNADO propune, în schimb, consolidarea capacității Consiliului egalității de a aplica sancțiuni:

În prezent, Consiliul are doar competența de a semna contravențiile care conțin elemente de discriminare, sancționarea fiind prerogativa instanțelor. Competența de a aplica sancțiuni în cazul faptelor ilicite ce implică discriminare ar asigura eficacitatea punerii în aplicare în practică a legislației antidiscriminare. (p. 5).

În concordanță cu acest angajament inclus în proiectul PNADO, acțiunea 1 din cadrul obiectivului strategic C al PNADO este descrisă astfel: „Revizuirea cadrului normativ de prevenire și combatere a discriminării pentru a consolida competențele de investigare și de sancționare ale Consiliului, cu scopul de a preveni și a elimina discriminarea și a asigura egalitatea”.

S-au exprimat preocupări în sensul că rolul Consiliului egalității de a recomanda, din proprie inițiativă, modificări ale legislației în vederea promovării combaterii discriminării, așa cum este prevăzut în prezent la articolul 12 din Legea nr. 121 (a se vedea, în special, articolul 12 alineatul (1) litera (b), care menționează printre atribuțiile Consiliului egalității: „inițiază propuneri de modificare a legislației în vigoare în domeniul prevenirii și combaterii discriminării”) ar putea fi pus sub semnul întrebării. În dialogul cu reprezentantul Ministerului Justiției, autorul a primit asigurări cu privire la ambele aspecte. Cu toate acestea, ar fi important ca, în activitatea de pregătire a acestei reforme, standardele Consiliului Europei să fie examinate cu atenție și orice abatere de la acestea să fie justificată.

### 3. Oficiul Avocatului Poporului

Oficiul Avocatului Poporului se confruntă cu provocări în mare măsură similare. A fost înființat prin Legea din 30 aprilie 2014 cu privire la Avocatul Poporului din Republica Moldova, lege care a fost modificată în 2015 și în 2016. Avocatul Poporului a fost consacrat în Constituție în 2017, când Legea nr. 70 din 13 aprilie 2017 a introdus un nou Capitol III în Constituție, prin care s-a încredințat Avocatului Poporului sarcina de a „asigura promovarea și protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului” și s-a prevăzut, între altele, că „imixtiunea în activitatea Avocatului Poporului, ignorarea intenționată a sesizărilor și a

---

<sup>14</sup> A se vedea articolul 15 alineatul (1) din Legea nr. 121 din 25 mai 2012: „La examinarea plângerii, Consiliul are dreptul să solicite date și informații relevante de la persoanele despre care se presupune că au comis fapte discriminatorii”.

recomandărilor acestuia, precum și împiedicarea sub orice formă a activității lui atrag răspunderea juridică în conformitate cu legea”.

În prezent, Avocatul Poporului are statutul „B” potrivit Alianței Globale a Instituțiilor Naționale pentru Drepturile Omului (GANHRI) (fostul Comitet Internațional de Coordonare a Instituțiilor Naționale pentru Promovarea și Protecția Drepturilor Omului – ICC), ceea ce înseamnă că nu respectă pe deplin Principiile de la Paris (Principiile privind statutul instituțiilor naționale)<sup>15</sup>. Cel mai important obstacol în calea promovării sale la statutul „A” (respectare deplină) privește finanțarea sa. Principiile de la Paris prevăd că instituțiile naționale pentru drepturile omului ar trebui să beneficieze de „finanțare adecvată”, care să permită instituțiilor naționale „să dispună de personal și de spații proprii pentru a fi independente de guvern și a nu fi supuse unui control financiar care le-ar putea afecta independența”.

Articolul 37 alineatul (3) din Legea cu privire la Avocatul Poporului prevede în prezent că „bugetul anual al Oficiului se aprobă de Parlament, la propunerea Avocatului Poporului. Reducerea cheltuielilor aprobate ce țin de activitatea Oficiului se admite numai prin hotărâre a Parlamentului”. Această formulare a fost salutăată de Comisia de la Veneția în opinia emisă în 2015, considerându-se că asigură o independență suficientă a Ombudsmanului față de presiunile care ar putea rezulta din amenințarea instituirii unor reduceri bugetare asupra activităților sale; Comisia de la Veneția a adăugat, însă, cu privire la a doua teză, că articolul 37 alineatul (3) ar trebui să adauge o clauză care să interzică autorităților publice să folosească procesul bugetar pentru a aloca/reduce fondurile din buget „într-un mod care interferează cu independența instituției Avocatului Poporului”<sup>16</sup>.

Se propune în prezent, prin articolul LXXIX din proiectul Legii de modificare și completare a unor acte normative (proiectul Legii era în curs la data misiunii) ca această prevedere a Legii din 2014 cu privire la Avocatul Poporului să fie modificată după cum urmează:

#### Articolul 37. Finanțarea Oficiului

(1) Oficiul este finanțat de la bugetul de stat în limitele alocărilor bugetare aprobate prin legea anuală a bugetului.

(2) Bugetul Oficiului este elaborat, aprobat și administrat în conformitate cu regulile și procedurile prevăzute de Legea privind finanțele publice și responsabilitățile bugetare-fiscale.

Cu ocazia celei de-a 113-a sesiuni plenare (8-9 decembrie 2017), Comisia de la Veneția a Consiliului Europei (Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept) a adoptat Opinia nr. 906/2017 privind propunerea noului text al articolului 37 din Legea cu privire la Avocatul Poporului. Comisia a concluzionat că, deși s-au luat în ultimii ani diverse măsuri de consolidare a instituției Avocatului Poporului (și nu doar prin introducerea capitolului III în Constituție), modificarea propusă „se îndreaptă în direcția opusă, diminuând semnificativ independența financiară a acestei instituții” [alineatul (37)] și a recomandat reanalizarea propunerii.

---

<sup>15</sup> Adoptate în 1992 prin Rezoluția Comisiei pentru Drepturile Omului 1992/54 și aprobate la 20 decembrie 1993 prin Rezoluția Adunării Generale 48/134.

<sup>16</sup> CDL-AD (2015)017, alineatul (75).



Proiectul PNADO conține o trimitere la discuția referitoare la independența Avocatului Poporului din punctul de vedere al finanțării sale și se angajează „să asigure conformitatea mandatului și practicii Ombudsmanului cu Principiile de la Paris, inclusiv obținerea statutului A” (p. 5)<sup>17</sup>. Prin urmare, se poate spera că, în concordanță cu intențiile exprimate în proiectul PNADO și cu eforturile generale de consolidare a independenței și a eficacității Oficiului Ombudsmanului, se va acorda atenție recomandării Comisiei de la Veneția.

#### **4. Consiliul Național pentru Drepturile Omului**

Printre propunerile inovatoare ale proiectului PNADO se numără înființarea unui Consiliu Național pentru Drepturile Omului (CNDO). CNDO este conceput ca un mecanism de coordonare a acțiunilor privind drepturile omului la nivelul diferitelor departamente ministeriale, în special „pentru a pune bazele implementării constatărilor (deciziilor) organelor de control privind punerea în aplicare a principalelor tratate ale ONU în domeniul drepturilor omului în Republica Moldova” și „pentru a implementa constatările (deciziile) acestor organe în legislația națională” (p. 3).

Consiliul Național pentru Drepturile Omului va fi prezidat de prim-ministru și va avea doi vicepreședinți: Ministrul Justiției și Ministrul Afacerilor Externe și Integrării Europene. CNDO este conceput ca „un organ consultativ de coordonare, care va decide asupra aspectelor strategice de implementare a PNADO și va fi compus din reprezentanți ai Parlamentului, Guvernului, autorităților administrației publice centrale și societății civile” (p. 15). Printre sarcinile sale se numără, în special, „elaborarea recomandărilor pentru autoritățile publice cu privire la implementarea PNADO și a recomandărilor internaționale în domeniul drepturilor omului adresate Republicii Moldova de către organele de monitorizare ale ONU, Consiliului European, OSCE și alte Organizații internaționale cu competențe în domeniul drepturilor omului” (p. 16) și instituirea de „mecanisme de interacțiune și colaborare cu autoritățile locale” (p. 15).

Evident, crearea unui astfel de grup operativ interministerial în subordinea directă a prim-ministrului poate fi un instrument important de îmbunătățire a capacității Republicii Moldova de a pune în aplicare recomandările referitoare, în special, la Carta socială europeană. Într-adevăr, nu este neobișnuit ca respectivele concluzii ale Comitetului european pentru drepturile sociale să fie examinate de un singur departament ministerial (de regulă, cel responsabil cu munca și/sau cu protecția socială sau, uneori, departamentul responsabil cu afacerile externe), deși Carta socială europeană din 1961 acoperă, de fapt, o gamă largă de domenii, care depășește mandatul unui singur departament. În Republica Moldova, urmărirea concluziilor Comitetului european pentru drepturile sociale este considerată, în principal, responsabilitatea Ministerului Sănătății, Protecției Sociale, Muncii și Familiei; alte departamente sunt, aparent, mult mai puțin implicate și nu există în prezent niciun mecanism care să asigure implicarea societății civile în punerea în aplicare a acestor concluzii.

De asemenea, este important ca autoritățile locale să fie informate cu privire la responsabilitățile care le revin potrivit Cartei sociale europene și să li se garanteze mijloace

---

<sup>17</sup> A se vedea în anexa la PNADO Domeniul de intervenție 4: Consolidarea Instituțiilor Naționale de Protecție a Drepturilor Omului, Obiectivul I: Conformitatea mandatului și practicii Oficiului Ombudsmanului cu Principiile de la Paris, obiectivul strategic A.

bugetare suficiente pentru a-și putea îndeplini atribuțiile în acest sens. Coordonarea realizată de Consiliul Național pentru Drepturile Omului ar putea contribui la acest proces. Această contribuție este cât se poate de binevenită, deoarece mai multe servicii sociale sunt asigurate de autoritățile publice locale și sunt finanțate prin impozitele locale pe care acestea le colectează, ceea ce poate conduce la discrepanțe pe teritoriul național în nivelul de punere în aplicare a drepturilor economice și sociale.

În Observațiile sale finale adoptate în 2017 în urma prezentării de către Republica Moldova a celui de-al treilea raport periodic în temeiul Convenției internaționale privind drepturile economice, sociale și culturale, Comitetul pentru drepturile economice, sociale și culturale a recomandat ca Republica Moldova să „își intensifice eforturile de soluționare a inegalităților dintre mediul rural și mediul urban pentru a asigura că cetățenii din mediul rural și din mediul urban beneficiază pe deplin de drepturile consacrate de Convenție. De asemenea, recomandă ca statul să consolideze capacitatea financiară, administrativă și infrastructurală a administrației locale de la nivel de provincie și de municipiu, să îmbunătățească coordonarea dintre administrația centrală și administrațiile locale și monitorizarea serviciilor sociale oferite de administrațiile locale, să asigure că procesul de descentralizare nu are efecte negative asupra persoanelor și grupurilor defavorizate și marginalizate și să realizeze o analiză completă a impactului procesului de descentralizare asupra exercitării drepturilor prevăzute de Convenție”. Menționând că „descentralizarea nu diminuează în niciun fel responsabilitatea pentru îndeplinirea obligațiilor sale care decurg din Convenție”, Comitetul a recomandat ca „statul să crească gradul de conștientizare de către autoritățile locale a obligațiilor care le revin în temeiul Convenției”<sup>18</sup>.

### **III. Domenii de preocupare importante**

Această parte a raportului identifică șase probleme principale care au fost discutate în timpul misiunii de informare, referitoare la punerea în aplicare a Cartei sociale europene în Republica Moldova. Pentru facilitarea prezentării, aceste probleme au fost enumerate potrivit abordării care urmează, în scopuri de raportare, Carta socială europeană din 1961, care împarte drepturile prevăzute de Cartă în „grupuri” distincte privind, respectiv, Încadrarea în muncă, formarea și egalitatea de șanse (grupul 1), Sănătatea, securitatea socială și protecția socială (grupul 2), Drepturile lucrătorilor (grupul 3) și Copiii, familia, migrații (grupul 4). Deoarece raportul se concentrează asupra problemelor semnalate în timpul misiunii de informare, acesta nu își propune să acopere toate drepturile prevăzute de Carta socială europeană. Raportul evidențiază mai degrabă domeniile în care reforma este iminentă sau extrem de urgentă, reamintind standardele aplicabile și provocările cu care se confruntă Republica Moldova în fiecare dintre domeniile identificate.

#### **1. Încadrarea în muncă, formarea și egalitatea de șanse**

##### **Articolul 1 – Dreptul la muncă**

##### **Alineatul (2) – Munca liber întreprinsă (nediscriminare, interzicerea muncii forțate, alte aspecte)**

Cel mai important act normativ care interzice discriminarea în Republica Moldova este Legea

---

<sup>18</sup> ONU doc. E/C.12/MDA/CO/3, alineatul (13).

nr. 121 din 25 mai 2012 privind asigurarea egalității<sup>19</sup>. Această lege este progresistă în multe privințe, prevăzând, de exemplu, „măsuri pozitive” care vor fi instituite pentru a proteja persoanele aflate într-o poziție dezavantajată față de alte persoane [articolul 1 alineatul (1), articolul 5 litera (a)] și definind și interzicând discriminarea, atât directă, cât și indirectă (articolul 2), precum și cele mai grave forme de discriminare, printre care discriminarea persoanelor pe baza a două sau mai multe criterii (articolul 4).

Cu toate acestea, rămân mai multe probleme care trebuie să fie abordate. Legea nr. 121 are scopul de a combate discriminarea „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” [articolul 1 alineatul (1)]. Cu toate acestea, doar în articolul 7 alineatul (1) din Lege se face trimitere expresă la interzicerea discriminării pe bază de orientare sexuală, trimitere care are, evident, scopul de a asigura conformitatea cu Directiva UE privind egalitatea de tratament la încadrarea în muncă<sup>20</sup>. Deși Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității a susținut că orientarea sexuală este un criteriu protejat în sensul articolului 1 alineatul (1) din Legea nr. 121 cu privire la asigurarea egalității<sup>21</sup>, nu este clar dacă celelalte instituții, și în special instanțele, aplică aceeași interpretare. Evident, ar fi fost de preferat ca orientarea sexuală să fie menționată în articolul 1 alineatul (1) din Legea nr. 121. Cu toate acestea, în așteptarea acestei modificări a legislației, instanțele ar trebui să se bazeze pe formularea actuală (care prevede o enumerare nelimitativă a criteriilor de discriminare interzise) pentru a interpreta această prevedere în conformitate cu standardele Consiliului Europei<sup>22</sup>.

S-au exprimat preocupări și cu privire la situația romilor din Republica Moldova. Consiliul egalității se referă la persistența stereotipurilor și a atitudinilor discriminatorii față de persoanele de etnie romă în rândul majorității populației, ceea ce afectează accesul romilor la locuri de muncă, la educație, la asistență medicală și la bunuri și servicii disponibile pentru public<sup>23</sup>. Alte surse menționează că, în pofida Planului de acțiuni privind susținerea populației de etnie romă din Republica Moldova pentru anii 2011-2015 (Planul de acțiuni privind romii), în 2015 „erau angajați doar 70 dintre cei 1 100 de romi înregistrați la Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă”<sup>24</sup>. În parte, deoarece romii sunt „disproporționat mai susceptibili să fie angajați ca muncitori necalificați sau în economia informală, [...] venitul mediu lunar al unei familii de romi [...] este de circa 1 000 lei (aprox.

<sup>19</sup> Secțiunile 8-10 din Codul muncii (astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 168 din 9 iulie 2010) sunt și ele relevante pentru interzicerea discriminării în raporturile de muncă. În acest sens, Comitetul european pentru drepturile sociale a salutat „adăugarea «culorii pielii» și a «infecției HIV/SIDA» în lista criteriilor de discriminare interzise, enumerate în secțiunea 8 din Codul muncii modificat” și faptul că „secțiunea 10(2)(f1), (f2) și (f4) impune angajatorilor obligația să asigure egalitatea de șanse și de tratament pentru toți angajații fără discriminare, să aplice aceleași criterii în evaluarea muncii fiecărui angajat și să asigure condiții egale pentru bărbați și femei în legătură cu obligațiile profesionale și familiale” (Concluziile din 2016).

<sup>20</sup> Directiva 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, JO L 303 din 2.12.2000.

<sup>21</sup> Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității, Decizia nr. 028/13 din 21 ianuarie 2014, disponibilă la: <http://www.egalitate.md/media/files/files/>.

<sup>22</sup> Aceasta este și concluzia studiului menționat anterior: *Evaluarea Legii cu privire la asigurarea egalității a Republicii Moldova în conformitate cu standardele de combatere a discriminării ale Consiliului Europei*, citată anterior, p. 6.

<sup>23</sup> Decizia din 13.10.2014 în cauza nr. 159/2014; Decizia din 13.02.2015 în cauza nr. 190/2014; Decizia din 28.09.2015 în cauza nr. 293/15.

<sup>24</sup> Equal Rights Trust, *Sugestii privind lista problemelor de adoptat de către Comitetul pentru drepturile economice, sociale și culturale în a 60-a sesiune (grup de lucru pre-sesiune) în legătură cu cel de-al treilea raport periodic prezentat de Moldova* (27 ianuarie 2017), citând Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă, *Raport de activitate pentru 2015, 2016*, p. 16.

45 de euro), cu 40% mai mic decât venitul mediu al unei gospodării de non-romi”<sup>25</sup>. Prin urmare, ar trebui să se acorde o prioritate înaltă Planului de acțiuni privind susținerea populației de etnie romă pentru anii 2016-2020; este binevenită includerea sa în PNADO, la Obiectivul II: Prevenirea și combaterea discriminării populației de etnie romă (parte din Domeniul de intervenție 15: Drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale, etnice, religioase și lingvistice).

Comitetul european pentru drepturile sociale a constatat că Moldova nu respectă articolul 1 alineatul (2) (nediscriminarea în accesul la locuri de muncă, componentă a dreptului la muncă) din Cartă, în măsura în care impune cetățenilor străini interdicția totală de a ocupa posturi de funcționari publici, deoarece această interdicție nu este limitată la acele posturi/funcții care au legătură inerentă cu protejarea interesului public sau a securității naționale și implică exercitarea autorității publice [Concluziile din 2016 (2016/def/MDA/1/2/FR)]. Într-adevăr, referindu-se la opiniile pe care le-a exprimat în Concluziile legate de Albania (Concl. 2012 – Albania), Comitetul a reamintit că din articolul 1 alineatul (2) al Cartei reiese că „deși statele pot să condiționeze accesul cetățenilor străini la locuri de muncă de pe teritoriul lor de deținerea unui permis de muncă, ele nu pot să interzică cetățenilor statelor părți, în general, să ocupe locuri de muncă din alte motive decât cele prevăzute la articolul G; se pot aplica restricții drepturilor garantate de Cartă doar dacă aceste restricții sunt prevăzute de lege, au un scop legitim și sunt necesare într-o societate democratică pentru protejarea drepturilor și libertăților altor persoane sau pentru protejarea interesului public, a securității naționale, a sănătății publice sau a moralei. Singurele locuri de muncă ce pot fi interzise străinilor sunt, prin urmare, cele care au legătură inerentă cu protejarea interesului public sau a securității naționale și implică exercitarea autorității publice”.

Legea nr. 158-XVI cu privire la funcțiile de stat și statutul funcționarilor publici, adoptată la 4 iulie 2008, deși a fost modificată de două ori în 2012 (prin Legea nr. 167 din 11 iulie 2012 și prin Legea nr. 268 din 29 noiembrie 2012), ar trebui să fie modificată în acest sens, deoarece respectivul act normativ impune cerința cetățeniei tuturor funcționarilor publici (indiferent dacă fac parte din administrația publică centrală sau locală), fără a face distincție între funcțiile care implică exercitarea autorității publice și alte funcții. Deși, în timpul misiunii de informare, s-a declarat că acest aspect este „în discuție”, nu s-au putut obține asigurări privind inițierea unei reforme în acest sens.

## **Articolul 15 – Dreptul persoanelor cu dizabilități la autonomie, la integrare socială și la participare în viața comunității**

### **Alineatul (2) – Încadrarea în muncă a persoanelor cu dizabilități**

Cel mai important act normativ care asigură accesul la locuri de muncă al persoanelor cu dizabilități este Legea nr. 60 din 30 martie 2012 privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități. Legea introduce în legislația din Moldova concepte noi, cum ar fi „adaptare rezonabilă”, „designul universal” sau „accesibilitatea”, definind aceste noțiuni, precum și „dizabilitatea”, pe baza definițiilor cuprinse în Convenția privind drepturile persoanelor cu

---

<sup>25</sup> Equal Rights Trust, *Sugestii privind lista problemelor de adoptat de către Comitetul pentru drepturile economice, sociale și culturale în a 60-a sesiune (grup de lucru pre-sesiune) în legătură cu cel de-al treilea raport periodic prezentat de Moldova (27 ianuarie 2017)*, citând Organizația Națiunilor Unite în Moldova, Romii din Republica Moldova în comunitățile locuite preponderent de romi, 2013, p. 36, și ONU-Femei, Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare și Oficiul Înalțului Comisar pentru Drepturile Omului, *Studiu cu privire la situația femeilor și fetelor romi din Republica Moldova*, 2014, p. 37.

dizabilități, ratificată de Republica Moldova prin Legea nr. 166-XVIII din 9 iulie 2010. Cu toate acestea, Comitetul european pentru drepturile sociale a concluzionat în 2016 că „situația din Republica Moldova nu respectă articolul 15 alineatul (2) din Cartă deoarece nu s-a stabilit că persoanelor cu dizabilități le este garantat accesul egal efectiv la încadrarea în muncă” (Concluziile din 2016)<sup>26</sup>. Printre problemele nesoluționate se numără următoarele:

a) Articolul 34 alineatul (4) din Legea nr. 60 impune angajatorilor cu cel puțin 20 de angajați să creeze o rezervă de locuri de muncă de 5% pentru persoanele cu dizabilități. Cu toate acestea, potrivit unor surse neguvernamentale, „nu există nicio indicație privind modul în care se va pune în aplicare această cotă și nu se prevede nicio sancțiune pentru încălcare”<sup>27</sup>. Atunci când a apărut această întrebare în timpul misiunii de informare, s-a făcut referire la un act normativ nou, care urma să crească stimulentele destinate angajatorilor pentru îndeplinirea acestei cerințe, și s-a afirmat că prezentarea de către guvern a unui proiect de lege pentru a fi aprobat de parlament era iminentă.

b) Legea nr. 60 din 25 mai 2012 introduce noțiunea de adaptare rezonabilă (definită la articolul 2) și definește discriminarea interzisă la articolul 8 alineatul (6) astfel: „orice deosebire, excludere, marginalizare, limitare sau preferință, precum și refuzul de creare a condițiilor favorabile și de adaptare rezonabilă” (sublinierea noastră)<sup>28</sup>. Cu toate acestea, în Concluziile sale din 2016, Comitetul european pentru drepturile sociale consideră că nivelul de punere în aplicare a aceste prevederi rămâne neclar, solicită ca următorul raport prezentat de Republica Moldova să detalieze acest punct și ridică întrebarea „dacă angajatorii au obligația să adapteze în mod adecvat condițiile de muncă ale persoanelor cu dizabilități” (Concluziile din 2016).

În timpul misiunii de informare, reprezentanții Ministerului Sănătății, Protecției Sociale, Muncii și Familiei s-au referit la măsuri care ar consolida stimulentele destinate angajatorilor care recrutează persoane cu dizabilități, inclusiv oferind acestora mai mult sprijin pentru adoptarea măsurilor care asigură adaptarea rezonabilă.

## **Articolul 20 – Dreptul la egalitate de șanse și de tratament în materie de angajare și de profesie fără discriminare în funcție de sex**

Legea nr. 5-XVI din 9 februarie 2006 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați<sup>29</sup> interzice discriminarea de gen și conține prevederi speciale de promovare a egalității, reiterând principiul potrivit căruia „în caz de neconcordanță între reglementările prezentei legi și cele ale tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, prioritate au tratatele internaționale” [articolul 4 alineatul (2)], principiu deja prevăzut în Constituție. Cu toate acestea, deși articolul 24 din Legea nr. 5-XVI prevede că victimele discriminării după criteriul de sex au dreptul la repararea prejudiciului printr-o acțiune civilă

<sup>26</sup> Într-adevăr, surse neguvernamentale au exprimat opinia că Legea nr. 60 „nu a avut încă rezultatul reducerii semnificative a discriminării cu care se confruntă persoanele cu dizabilități în Moldova” (Equal Rights Trust, *De la vorbe la fapte: Combaterea discriminării și inegalității în Moldova*, citat anterior, p. 270). Această opinie a părut să fie împărtășită de reprezentanții Oficiului Avocatului Poporului în timpul misiunii de informare.

<sup>27</sup> Equal Rights Trust, *Sugestii privind lista problemelor de adoptat de către Comitetul pentru drepturile economice, sociale și culturale în a 60-a sesiune (grup de lucru pre-sesiune) în legătură cu cel de-al treilea raport periodic prezentat de Moldova* (27 ianuarie 2017).

<sup>28</sup> Articolul 2 din Legea nr. 121 din 25 mai 2012 privind asigurarea egalității definește, de asemenea, adaptarea rezonabilă. Surprinzător, deși cele două legi au fost adoptate simultan, definițiile adaptării rezonabile nu sunt identice; de fapt, definiția cuprinsă în Legea nr. 121 este de preferat, deoarece se referă la adaptarea rezonabilă ca set de măsuri individualizate.

<sup>29</sup> Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 47-50/200 din 24.03.2006.

împotriva persoanei sau organizației vinovate de discriminare (din articolul 3 reiese că aceasta poate fi atât o persoană fizică, cât și o persoană juridică din sectorul privat sau public), sursele neguvernamentale care au evaluat eficacitatea legislației au concluzionat că această prevedere rămâne „în principal o declarație de principii, limitată la instituirea în sarcina organelor publice a obligațiilor de a adopta decizii și politici care să asigure «egalitatea de șanse»”<sup>30</sup> și că legislația este în continuare incompletă în ceea ce privește „mecanismele de punere în aplicare sau căile de atac în cazul încălcării obligațiilor”<sup>31</sup>. Într-adevăr, anumite prevederi ale Legii nr. 5-XVI din 9 februarie 2006 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați sugerează că sunt necesare acțiuni suplimentare (inclusiv legislative și de reglementare) din partea Parlamentului și a Guvernului în vederea punerii în aplicare a principiului egalității de tratament între bărbați și femei<sup>32</sup>. De aici se pot naște confuzii cu privire la efectul imediat și direct al Legii nr. 5-XVI cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați, precum și cu privire la posibilitatea victimelor de a se baza pe această lege pentru a obține repararea prejudiciului cauzat de orice act de discriminare.

În Concluziile sale adoptate în 2016, Comitetul european pentru drepturile sociale constatare și neconformitatea cadrului juridic din Republica Moldova cu articolul 20 din Carta socială europeană, deoarece articolul 248 din Codul muncii<sup>33</sup> interzicea utilizarea muncii femeilor la lucrări cu condiții de muncă grele și vătămătoare, cu excepția lucrărilor de deservire sanitară și socială și a celor care nu implică munca fizică; nomenclatorul lucrărilor cu condiții de muncă grele și vătămătoare la care este interzisă folosirea muncii femeilor urma să fie aprobat de Guvern după consultarea patronatelor și sindicatelor. Această interdicție a fost considerată „incompatibilă cu principiul egalității prevăzut la articolul 20 din Cartă”. Modificările recente aduse Codului muncii (în vigoare din 18 august 2017)<sup>34</sup> au încercat să răspundă acestei preocupări. Versiunea actuală a articolului 248 din Codul muncii prevede:

Este interzisă utilizarea muncii femeilor gravide, a femeilor care au născut de curând și a celor care alăptează la lucrări subterane în mine, precum și în orice alte activități care prezintă riscuri pentru securitatea sau sănătatea lor ori care pot avea repercusiuni asupra sarcinii sau alăptării, conform cerințelor minime aprobate de Guvern.

Prin articolul 8 alineatul (5) din Carta socială europeană, părțile la acest act se angajează, „în vederea asigurării exercitării efective a dreptului lucrătoarelor la protecția maternității”, „să interzică angajarea femeilor însărcinate, a femeilor care au născut recent sau a celor care își alăptează copiii în munci subterane în mine și în orice alte munci cu caracter periculos, insalubru sau greu și să ia măsuri corespunzătoare pentru protejarea drepturilor acestor femei în materie de angajare”. În cazurile în care femeile aflate în astfel de situații nu pot continua să fie angajate la locul lor de muncă actual, ar trebui să li se ofere un alt loc de muncă adecvat, fără diminuarea remunerației; în cazul în care nu este disponibil niciun loc

<sup>30</sup> Equal Rights Trust, *De la vorbe la fapte: Combaterea discriminării și inegalității în Moldova*, p.257.

<sup>31</sup> Equal Rights Trust, *Sugestii privind lista problemelor de adoptat de către Comitetul pentru drepturile economice, sociale și culturale în a 60-a sesiune (grup de lucru pre-sesiune) în legătură cu cel de-al treilea raport periodic prezentat de Moldova* (27 ianuarie 2017).

<sup>32</sup> A se vedea articolele 16 și 25.

<sup>33</sup> Codul muncii al Republicii Moldova (Legea nr. 154-XV din 28 martie 2003), Monitorul Oficial nr. 159-162, art. 648.

<sup>34</sup> Legea nr. 157 din 20 iulie 2017 pentru modificarea și completarea Codului muncii din Moldova nr. 154-XV din 28 martie 2003, Monitorul Oficial nr. 301-315 (6224-6238), 18.8.2017.

de muncă adecvat, ar trebui să beneficieze de concediu plătit la un nivel echivalent cu cel al salariului.

## 2. Drepturile lucrătorilor

### Articolul 6 – Dreptul la negociere colectivă

Prin articolul 6 alineatul (4) din Carta socială europeană, statele părți se angajează să recunoască „dreptul lucrătorilor și patronilor la acțiuni colective în caz de conflict de interese, inclusiv dreptul la grevă, sub rezerva obligațiilor care ar putea rezulta din convențiile colective în vigoare”. În cele mai recente Concluzii ale sale adoptate cu privire la Republica Moldova în temeiul acestei prevederi a Cartei, Comitetul european pentru drepturile sociale a considerat că „situația din Moldova nu respectă articolul 6 alineatul (4) din Cartă deoarece nu s-a stabilit că restricțiile asupra dreptului la grevă al angajaților autorităților vamale se încadrează în limitele articolului G din Cartă.”<sup>35</sup> Într-adevăr, deși consideră că interzicerea grevelor în sectoarele esențiale pentru comunitate poate servi unui scop legitim „dat fiind că grevele din aceste sectoare ar putea reprezenta o amenințare pentru interesul public, securitatea națională și/sau sănătatea publică”, Comitetul a afirmat constant că interzicerea completă a grevelor, chiar și în sectoarele esențiale, ar fi disproporționată în cazurile în care introducerea unei cerințe minime de asigurare a serviciului în aceste sectoare ar fi suficientă pentru a proteja interesele esențiale respective<sup>36</sup>.

Codul muncii din 2003, astfel cum a fost modificat în 2008, prevede astfel<sup>37</sup>:

#### Articolul 369 Limitarea participării la grevă

(1) Greva este interzisă în perioada calamităților naturale, a izbucnirii epidemiilor, pandemiilor, precum și în perioada stării de urgență, de asediu sau de război.

(2) Nu pot participa la grevă:

- a) personalul medico-sanitar din spitale și serviciile de asistență medicală urgentă;
- b) salariații din sistemele de alimentare cu energie și apă;
- c) salariații din sistemul de telecomunicații;
- d) salariații serviciilor de dirijare a traficului aerian;
- e) persoanele cu funcție de răspundere din autoritățile publice centrale;
- f) colaboratorii organelor ce asigură ordinea publică, ordinea de drept și securitatea statului, judecătorii instanțelor judecătorești, salariații din unitățile militare, organizațiile sau instituțiile Forțelor Armate;
- g) salariații din unitățile cu flux continuu;
- h) salariații din unitățile care fabrică producție pentru necesitățile de apărare a țării.

(3) Nomenclatorul unităților, sectoarelor și serviciilor, salariații cărora nu pot participa la grevă conform alin. (2), se aprobă de Guvern după consultarea patronatelor și sindicatelor.

(4) În cazul în care greva este interzisă conform alin. (1) și (2), conflictele colective de muncă se soluționează de organele de jurisdicție a muncii, conform prezentului cod.

<sup>35</sup> Concluziile I (1969), Declarație privind interpretarea articolului 6 alineatul (4), *Confederația sindicatelor independente din Bulgaria (CITUB), Confederația muncii „Podkrepa” și Confederația europeană a sindicatelor (CES) v. Bulgaria*, Plângerea nr. 32/2005, Decizia pe fond din 16 octombrie 2006, §24.

<sup>36</sup> Concluziile XVII-1 (2004), Republica Cehă.

<sup>37</sup> Versiunea în limba engleză a fost adaptată după traducerea furnizată de Organizația Internațională a Muncii.

Acestea sunt excepții extinse de la exercitarea dreptului la grevă, care par să depășească sfera interdicțiilor pe care Comitetul european pentru drepturile sociale le-ar considera acceptabile potrivit articolului 6 alineatul (4) din Cartă. Referirile la „persoanele cu funcție de răspundere din autoritățile publice centrale”, la „salariații din unitățile cu flux continuu” și la „salariații din unitățile care fabrică producție pentru necesitățile de apărare a țării” par să fie deosebit de ample, în lipsa oricărei trimiteri la o cerință minimă de asigurare a serviciului. Hotărârea Guvernului nr. 656 din 11 iunie 2004 cu privire la aprobarea Nomenclatorului unităților, sectoarelor și serviciilor ai căror salariați nu pot participa la grevă, astfel cum a fost adoptată în conformitate cu articolul 369 alineatul (3) din Codul muncii, pare să adopte uneori o formulare generală (de exemplu, interzice participarea la greve a angajaților Parlamentului, ai Cancelariei de Stat și ai Președinției, mai degrabă decât să limiteze această interdicție doar la persoanele cu funcție de răspundere din autoritățile publice centrale sau extinde interdicția participării la grevă dincolo de salariații care, în cadrul Procuraturii Generale, Serviciului de Informații și Securitate, Departamentului Instituțiilor Penitenciare, Departamentului Situații Excepționale, Sistemului de protecție și pază de stat, au drept competențe funcționale asigurarea ordinii publice, a supremației legii și a securității statului). Alte limitări ale dreptului la grevă sunt prevăzute la articolul 21 alineatele (2) și (3) din Codul transportului feroviar (Legea nr. 309-XV din 17 iulie 2003).

La 7 noiembrie 2017, în urma acțiunii (nr. 62a/2017) introduse de Avocatul Poporului, Curtea Constituțională a emis o decizie privind constituționalitatea articolului 369 alineatele (2), (3) și (4) din Codul muncii, a articolului 21 alineatele (2) și (3) din Codul transportului rutier și a Hotărârii Guvernului nr. 656 din 11 iunie 2004 cu privire la aprobarea Nomenclatorului unităților, sectoarelor și serviciilor ai căror salariați nu pot participa la grevă. Curtea Constituțională a făcut trimitere expresă la Carta socială europeană, observând că, deși Carta recunoaște dreptul la grevă, aceasta „admite restricții în acest sens în vederea respectării drepturilor și libertăților altor persoane sau cu scopul de a proteja ordinea publică, securitatea națională, sănătatea publică sau bunele moravuri”<sup>38</sup>. Curtea a concluzionat că restricțiile impuse dreptului la grevă prin articolul 369 din Codul muncii sunt proporționale cu scopul de a asigura că nu sunt afectate serviciile esențiale pentru colectivitate, inclusiv activitățile de executare a legii. De asemenea, s-a reținut că restricțiile impuse dreptului la grevă prin articolul 369 din Codul muncii nu conduc la imposibilitatea categoriilor socio-profesionale de salariați vizate de a-și apăra interesele profesionale și sociale sau drepturile legitime, deoarece articolul 369 alineatul (4) din Codul muncii prevede soluționarea conflictelor colective de muncă de către comisiile de conciliere (organe extrajudiciare) și de către instanțele de drept comun. Cu toate acestea, Curtea a decis că Hotărârea Guvernului nr. 656 din 11 iunie 2004 cu privire la aprobarea Nomenclatorului unităților, sectoarelor și serviciilor ai căror salariați nu pot participa la grevă trebuie să fie interpretată în conformitate cu articolul 369 alineatul (3) din Codul muncii, care prevede că domeniul de aplicare al unora dintre prevederile sale poate fi limitat.

La data misiunii de informare, Guvernul Republicii Moldova pregătea o nouă Hotărâre a Guvernului, de înlocuire a Hotărârii Guvernului nr. 656, pentru a asigura conformitatea cu decizia Curții Constituționale. Standardele Consiliului Europei ar trebui să fie luate în considerare pe deplin la redactarea acestei noi Hotărâri.

---

<sup>38</sup> A se vedea articolul G din Carta socială europeană.



### 3. Copii, familie, migranți

#### Articolul 7 – Dreptul copiilor și tinerilor la protecție

##### Alineatul (1) – Interzicerea angajării sub vârsta de 15 ani

Prin articolul 7 alineatul (1) din Carta socială europeană, statele părți s-au angajat să fixeze la 15 ani vârsta minimă de angajare, „derogări fiind totuși admise pentru copiii angajați în munci determinate ca fiind ușoare care nu riscă să aducă atingere sănătății, moralității sau educației acestora”. Comitetul european pentru drepturile sociale consideră că „munca în familie (contribuția la activitățile casnice) se încadrează, de asemenea, în prevederile articolului 7 alineatul (1), chiar dacă nu este realizată pentru o întreprindere în sensul juridic și economic al cuvântului și copilul nu este, oficial, un lucrător. Deși prestarea muncii de acest fel de către copii poate fi considerată normală și chiar o componentă a educației lor, aceasta ar putea să prezinte, în caz de abuz, riscurile pe care articolul 7 alineatul (1) își propune să le elimine”<sup>39</sup>. Pentru a limita riscurile de abuz, statele părți care au acceptat această dispoziție a Cartei au, de asemenea, obligația să „definească muncile care pot fi considerate ușoare sau, cel puțin, să le enumere pe cele care nu sunt considerate astfel. Muncile considerate ușoare nu mai pot fi considerate astfel dacă au o durată excesivă”<sup>40</sup>.

În conformitate cu articolul 46 alineatul (2) din Codul muncii, vârsta minimă de angajare este 16 ani. În conformitate cu articolul 46 alineatul (3) din Codul muncii, persoana fizică poate încheia un contract individual de muncă și la împlinirea vârstei de 15 ani, cu acordul scris al părinților sau al reprezentanților legali, dacă, în consecință, nu îi vor fi periclitată sănătatea, dezvoltarea, instruirea și pregătirea profesională. Aceste prevederi ale Codului muncii nu au fost modificate prin amendamentele aduse recent Codului muncii.

Comitetul european pentru drepturile sociale a exprimat două preocupări cu privire la punerea în aplicare a acestui alineat al Cartei în Republica Moldova [Concluziile din 2015 (2015/def/MDA/7/3/EN)]. În primul rând, Comitetul a ridicat întrebarea dacă interzicerea angajării sub vârsta de 15 ani se aplică și muncii în ferme, în întreprinderi familiale și în gospodării private și dacă se aplică tuturor formelor de angajare (salariat, întreprinzător individual, ajutor neremunerat sau altele). În al doilea rând, Comitetul a considerat că situația nu respectă articolul 7 alineatul (1) din Cartă, deoarece definiția muncii ușoare nu este suficient de precisă în legislația națională.

Problema muncii copiilor se află în legătură cu problema accesului la educație și cu problema abandonului școlar. O provocare majoră cu care se confruntă Republica Moldova în acest sens este numărul mare al părinților care emigrează în străinătate și își lasă copiii în grija rudelor, în general la bunici, care sunt mai puțin interesați să asigure că acești copii merg la școală și sunt ajutați acasă să aibă rezultate bune la școală. Un alt motiv al nivelului relativ înalt al abandonului școlar este căsătoria timpurie în comunitatea romilor. Rolul „mediatorilor comunitari” poate fi esențial în acest sens.

În final, al treilea obstacol pare să fie rezultatul dezvoltării „școlilor de circumscripție” în urma reorganizării școlilor din mediul rural din Moldova. Crearea acestor școli a început în perioada 2004-2006, în cadrul unui set de angajamente rezumate în Strategia de reducere a

<sup>39</sup> *Comisia Internațională a Juriștilor (CIJ) v. Portugalia*, Plângerea nr. 1/1998, Decizia pe fond din 9 septembrie 1999, § 28.

<sup>40</sup> *Id.*, §§ 29-31.

sărăciei adoptată la acea dată, care menționa înființarea școlilor de acest fel (împreună cu asigurarea serviciilor de transport pentru elevi) printre acțiunile prioritare de întreprins<sup>41</sup>. Obiectivul a fost, în principal, acela de a facilita accesul la educație al copiilor din zonele rurale, raționalizând, în același timp, utilizarea resurselor într-un context în care mai multe școli din zonele rurale aveau un număr foarte mic de elevi ca rezultat al emigrării familiilor sau al mutării familiilor din zonele rurale în orașe. Cu toate acestea, în practică, înființarea acestor „școli de circumscripție”, la care elevii din districtele învecinate urmau să fie transportați cu mijloace de transport în comun, a dat naștere mai multor probleme<sup>42</sup>. Mijloacele de transport furnizate s-au dovedit insuficiente, copiii fiind obligați uneori să meargă pe jos distanțe mari pentru a ajunge la cea mai apropiată „școală de circumscripție”, uneori în condiții nesigure. Familiile au fost uneori obligate să compenseze lacunele facilităților de transport în comun plătind pentru mijloace de transport închiriate. Mai mult, facilitățile de transport existente nu sunt adaptate la nevoile speciale ale copiilor cu mobilitate redusă. În final, participarea copiilor la activități extrașcolare desfășurate în afara orelor de curs la școală este foarte dificilă sau imposibilă pentru copiii care locuiesc la distanțe mari.

### **Alineatul (3) – Interzicerea angajării copiilor care sunt încă supuși învățământului obligatoriu**

Articolul 7 alineatul (3) din Cartă (Interzicerea angajării copiilor care sunt încă supuși învățământului obligatoriu) prevede că statele părți la Cartă ar trebui să asigure că „persoanele care sunt încă supuse învățământului obligatoriu nu sunt angajate într-o muncă ce îi privează de beneficiul deplin al acestei instrucții”. În Republica Moldova, vârsta maximă pentru învățământul obligatoriu este 18 ani [Legea educației, articolul 13 alineatul (2)]. Comitetul european pentru drepturile sociale consideră că „copiii sub vârsta de 15 ani și cei care sunt supuși învățământului obligatoriu nu ar trebui să presteze în timpul vacanțelor școlare munci ușoare cu o durată mai mare de 6 ore pe zi și 30 de ore pe săptămână pentru a evita orice risc care le-ar putea afecta sănătatea, bunăstarea morală, dezvoltarea sau educația prin efectuarea unor astfel de munci (Introducere generală, Concluziile din 2015)”.

În conformitate cu articolul 96 alineatul (2) și articolul 100 alineatele (2)-(3) din Codul muncii, durata redusă a timpului de muncă pentru persoanele în vârstă de la 15 la 16 ani este de maximum 5 ore pe zi și 24 de ore pe săptămână și de maximum 7 ore pe zi și 35 de ore pe săptămână pentru persoanele în vârstă de la 16 la 18 ani. (Aceste prevederi ale Codului muncii nu au fost modificate prin cele mai recente reforme ale legislației muncii). Din aceste motive, s-a considerat că situația din Republica Moldova nu respectă Carta, dat fiind că (în opinia Comitetului) „durata zilnică și săptămânală a muncii în cazul copiilor supuși învățământului obligatoriu este excesivă și, prin urmare, nu poate fi considerată muncă ușoară”; mai mult, „nu s-a stabilit dacă se garantează pentru copiii supuși învățământului obligatoriu două săptămâni consecutive de odihnă în timpul vacanței de vară”. Misiunea de informare a confirmat că aceste probleme rămân în continuare provocări importante pentru autoritățile locale. Facem trimitere la comentariile de mai sus referitoare la punerea în

<sup>41</sup> Strategia de reducere a sărăciei 2004-2006, punctul 506.

<sup>42</sup> Aceste preocupări au fost exprimate, de exemplu, de Avocatul Poporului în prezentarea adresată Comitetului pentru drepturile economice, sociale și culturale, cu ocazia examinării de către Comitet a celui de-al treilea raport periodic al Republicii Moldova în cadrul Convenției internaționale privind drepturile economice, sociale și culturale, în a 62-a sesiune (18 septembrie – 6 octombrie 2017). Preocupările au fost reiterate de organizațiile neguvernamentale consultate în timpul misiunii de informare.

aplicare a alineatului (1) al articolului 7 din Carta socială europeană.

#### **IV. Concluzii și recomandări**

Acțiunile următoare ar putea fi luate în considerare pentru consolidarea punerii în aplicare a Cartei sociale europene în Republica Moldova:

1. Republica Moldova ar putea să analizeze posibilitatea creșterii nivelului actual de acceptare a dispozițiilor Cartei (în prezent, a acceptat 63 dintre cele 98 de paragrafe ale Cartei). De asemenea, ar putea să ia în considerare ratificarea Protocolului adițional la Carta socială europeană din 1961, care prevede un sistem de plângeri colective. Aceasta i-ar îmbunătăți semnificativ capacitatea de a identifica orice caz de încălcare a îndatoririlor care îi revin în temeiul Cartei și ar facilita contribuția sindicatelor sau a organizațiilor neguvernamentale la asigurarea conformității.
2. Cadrul constituțional și legislativ în vigoare în prezent în Republica Moldova este, în principiu, adaptat pentru a permite instanțelor să aplice direct dispozițiile Cartei în cauzele cu care sunt sesizate; într-adevăr, Curtea Constituțională a integrat dispozițiile Cartei în jurisprudența sa. Cu toate acestea, instruirea judecătorilor și avocaților cu privire la dispozițiile Cartei și la diferitele metode prin care se poate asigura apărarea în justiție a drepturilor economice și sociale ar putea fi îmbunătățită.
3. Independența Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității (Consiliul egalității) ar putea fi consolidată asigurându-se că dispune de resurse financiare și umane care să îi permită să funcționeze cu eficacitate, fără a depinde pentru aceasta de Ministerul Finanțelor, și că își poate adopta propriul regulament de procedură. Eficacitatea Consiliului ar crește prin implicarea părților interesate externe, inclusiv a organizațiilor neguvernamentale și a sindicatelor, în structura sa de conducere și prin extinderea competențelor sale de investigare pentru a permite efectuarea de inspecții la fața locului în cadrul examinării plângerilor. Revizuirea actuală a cadrului legislativ privind combaterea discriminării și egalitatea de tratament oferă o oportunitate în acest sens.
4. Independența Oficiului Avocatul Poporului este amenințată de propunerea privind noul articol 37 din Legea cu privire la Avocatul Poporului, după cum a remarcat Comisia de la Veneția a Consiliului Europei (Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept) în Opinia nr. 906/2017. Amendamentul planificat ar trebui să fie reanalizat.
5. Proiectul celui de-al treilea Plan național de acțiuni în domeniul drepturilor Omului pentru anii 2018-2022 (PNADO), prezentat spre aprobare Parlamentului la 1 decembrie 2017, oferă o oportunitate unică de a consolida punerea în aplicare a standardelor internaționale privind drepturile omului în ordinea juridică internă a Republicii Moldova. În special, aceasta ar putea să fie facilitată de înființarea Consiliului Național pentru Drepturile Omului (CNDO), sub conducerea prim-ministrului, ca mecanism de coordonare a acțiunilor privind drepturile omului la nivelul diferitelor departamente ministeriale. Printre prioritățile sale, CNDO ar trebui să asigure consolidarea capacității administrațiilor locale de la nivel de provincie și de municipiu de a pune în aplicare drepturile economice și sociale, îmbunătățirea coordonării între administrația centrală și cele locale și monitorizarea serviciilor sociale oferite de administrațiile locale, astfel încât procesul de

descentralizare să nu afecteze negativ exercitarea drepturilor sociale în regiunile mai sărace ale țării.

6. Articolul 1 alineatul (2) din Carta socială europeană (nediscriminarea în accesul la locuri de muncă, componentă a dreptului la muncă) permite impunerea condiției cetățeniei doar în cazul posturilor/funțiilor care au legătură inerentă cu protejarea interesului public sau a securității naționale și implică exercitarea autorității publice. Legea nr. 158-XVI cu privire la funcțiile de stat și statutul funcționarilor publici ar trebui să fie modificată în acest sens, deoarece respectivul act normativ impune cerința cetățeniei tuturor funcționarilor publici (indiferent dacă fac parte din administrația publică centrală sau locală), fără a face distincție între funcțiile care implică exercitarea autorității publice și alte funcții.
7. În pofida progresului semnificativ datorat Legii nr. 60 din 30 martie 2012 privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități, ar trebui să se facă mai multe eforturi pentru a se asigura că persoanele cu dizabilități beneficiază de tratament egal în accesul la locuri de muncă, în conformitate cu articolul 15 alineatul (2) din Cartă. Angajatorii ar trebui să fie sprijiniți în eforturile lor de a asigura adaptarea rezonabilă pentru persoanele cu dizabilități, iar conformitatea cu legislația existentă ar trebui să fie monitorizată adecvat.
8. Modificarea articolului 248 din Codul muncii, care a intrat în vigoare la 18 august 2017, este binevenită în măsura în care crește protecția femeilor prevăzută de articolul 20 din Carta socială europeană, care garantează dreptul la egalitate de șanse și de tratament în materie de angajare și profesie, fără discriminare în funcție de sex. Cu toate acestea, în concordanță cu articolul 8 alineatul (5) din Carta socială europeană, ar trebui să se asigure și că, în cazurile în care femeile însărcinate, femeile care au născut recent, femeile care își alăptează copiii sau femeile care nu mai pot fi angajate pentru anumite activități care prezintă riscuri pentru siguranța sau sănătatea lor sau pot afecta sarcina sau alăptarea nu mai pot ocupa un loc de muncă din motivul protejării sănătății lor, acestora li se oferă un alt loc de muncă adecvat, fără diminuarea remunerației; în cazul în care nu este disponibil niciun loc de muncă adecvat, ele ar trebui să beneficieze de concediu plătit la un nivel echivalent cu cel al salariului lor.
9. Guvernul Republicii Moldova analizează în prezent modalitatea de implementare a deciziei pronunțate de Curtea Constituțională la 7 noiembrie 2017, prin care Curtea a evaluat constituționalitatea articolului 369 alineatele (2), (3) și (4) din Codul muncii, a articolului 21 alineatele (2) și (3) din Codul transportului rutier și a Hotărârii Guvernului nr. 656 din 11 iunie 2004 cu privire la aprobarea Nomenclatorului unităților, sectoarelor și serviciilor ai căror salariați nu pot participa la grevă. Adoptarea unei noi Hotărâri a Guvernului, de înlocuire a Hotărârii Guvernului nr. 656, ar trebui să fie considerată o oportunitate de a asigura respectarea deplină a standardelor Cartei sociale europene, dincolo de indicațiile deja formulate de Curtea Constituțională în acest sens.
10. Nivelul înalt al abandonului școlar și protecția nesatisfăcătoare, în practică, a copiilor sub 15 ani în ceea ce privește munca copiilor (în special în ferme, în întreprinderi familiale și în gospodării private) ar trebui să fie prioritară pentru autoritățile Republicii Moldova, deoarece situația actuală a țării nu respectă articolul 7 din Carta socială europeană [alineatele (1) și (3)]. Ar trebui să se ofere sprijin special familiilor în care părinții au lăsat

copiii în grija altor persoane, inclusiv a rudelor, sau familiilor pentru care accesul la școli este dificil în mediul rural ca rezultat al reorganizării sectorului educației și al înființării „școlilor de circumscripție”. Capacitatea mediatorilor comunitari în relațiile cu populația de etnie romă ar trebui, de asemenea, să fie consolidată.