



31 decembrie 2020

Raport privind evaluarea necesităților în domeniul drepturilor sociale în Republica Moldova

**Realizat în cadrul proiectului Consiliului Europei
„Încadrarea cooperării pentru dezvoltarea drepturilor sociale în Republica Moldova”**

elaborat de Olivier De Schutter*

* Autorul îi este deosebit de recunoscător Dnei Tatiana Danilescu, consultant local pe acest proiect, pentru sprijinul acordat. De asemenea, își exprimă recunoștința față de Dna Margarita Galstyan și Dl Emre Cam pentru facilitarea interacțiunii cu o serie întreagă de interlocuri în Republica Moldova, în lunie august și septembrie 2020 și cu ocazia unei Conferințe a părților interesate, organizată la 24 noiembrie 2020, pe baza proiectului inițial al acestui studiu.

I. Introducere

Odată devenită membru al Consiliului Europei pe data de 13 iulie 1995, Republica Moldova a ratificat Convenția europeană a drepturilor omului la data de 24 iulie 1997 și respectiv Carta socială europeană revizuită (În continuare - Carta socială europeană) la data de 8 noiembrie 2001, acceptând 63 din cele 98 de articole ale Cartei. Republica Moldova nu a semnat și nici ratificat Protocolul adițional la Carta socială europeană care prevede un sistem de plângeri colective.¹

Comitetul de Miniștri a adoptat Planul de acțiune al Consiliului Europei pentru Republica Moldova 2017-2020 în februarie 2017. Planul de acțiune prezintă un cadru comprehensiv de cooperare în vederea susținerii principalelor reforme naționale și alinierii în continuare a cadrului normativ, instituțiilor și practicilor legislative ale Republicii Moldova la standardele europene. Unul dintre domeniile prioritare ale acestei cooperări este consolidarea respectării drepturilor sociale în Republica Moldova. Proiectul „Încadrarea cooperării pentru dezvoltarea drepturilor sociale în Republica Moldova” a fost lansat pentru a asista Republica Moldova în ce privește sporirea gradului de respectare a drepturilor sociale în concordanță cu dispozițiile Cartei sociale europene și alte standarde relevante ale Consiliului Europei.

Prezentul Raport oferă o evaluare a domeniilor prioritare privind drepturile sociale, pe care ar trebui să se concentreze viitoarea cooperare între Consiliul Europei și Republica Moldova. O versiune inițială a raportului a fost elaborată în baza unei cercetări documentare, precum și a unei serii de întâlniri organizate online în lunile august și septembrie 2020, facilitate de Oficiul al Consiliului Europei din Chișinău. O versiune preliminară a studiului de evaluare a necesităților a fost prezentată și discutată la o Conferință a părților interesate, organizată la 24 noiembrie 2020.

Printre actorii implicați în întâlnirile de cercetare și Conferința părților interesate au fost reprezentanți ai Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, Ministerului Justiției și Ministerului Educației, Culturii și Cercetării; membri ai Comisiilor parlamentare privind protecția socială, sănătatea și familia, respectiv privind drepturile omului; un reprezentant al Cancelariei de Stat pentru discuții legate de Consiliul Național pentru Drepturile Omului nou instituit; reprezentanți ai Institutului Național al Justiției, ai Oficiului Avocatului Poporului, ai Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității; o serie de organizații neguvernamentale, inclusiv HelpAge International Moldova, Terre de Hommes Moldova, Alianța Organizațiilor pentru Persoane cu Dizabilități, Alianța ONG-urilor active în domeniul Protecției Sociale a Copilului și Familiei, Caritas Moldova și Asociația pentru Abilitarea Copilului și Familiei „AVE COPIII”; de asemenea, reprezentanți ai agențiilor internaționale prezente în Moldova, inclusiv Organizația Internațională pentru Migrație (OIM), Organizația Mondială a Sănătății (OMS), Fondul Națiunilor Unite pentru Copii (UNICEF) și Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD). Autorul raportului adresează mulțumiri tuturor participanților la consultările organizate, care, prin contribuțiile lor, au sporit considerabil valoarea acestui raport.

Moldova a realizat un progres semnificativ în ce privește reducerea sărăciei: potrivit raportărilor Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD) privind Obiectivul de Dezvoltare Durabilă nr. 1 (Fără sărăcie), rata sărăciei absolute la nivel național a scăzut de la 73%, vârful atins în 1999, la 9,6% în 2015, iar rata sărăciei extreme a scăzut de la 59,7% la 0,2% în aceeași perioadă. Deși metodologiile utilizate în evaluarea sărăciei diferă, acest progres pare să fi continuat, potrivit Biroului Național de Statistică al Republicii Moldova rata sărăciei absolute în 2018 era de 7,3%. Totuși, persistă unele decalaje considerabile: rata sărăciei în mediul rural este de aproape cinci ori mai mare decât cea din mediul urban; activitățile agricole de subzistență în care este implicată o mare parte a populației rurale (precum și sectorul agricol, care asigură locuri de muncă pentru 30% din populația activă) sunt extrem de vulnerabile la șocurile climatice; iar unele categorii de populație, precum vârstnicii și familiile cu mulți copii, sunt afectate în mod deosebit de sărăcie. PNUD remarcă totodată faptul că „percepția generală a sărăciei în rândul populației a crescut în ultimul deceniu, iar rata sărăciei este extrem de

¹ S.T.E. nr. 158. Protocolul adițional la Carta socială europeană ce prevede un sistem de plângeri colective a fost prezentat spre semnare pe data de 9 noiembrie 1995 și este în vigoare de la 1 iulie 1998.

sensibilă la schimbările mici ale pragului sărăciei”² Altfel spus, progresul realizat, deși semnificativ, rămâne unul fragil, distribuit neuniform la nivelul întregii populații.

Mai mult decât atât, o parte semnificativă a reducerii ratelor sărăciei se datorează rolului emigrării și remitențelor din străinătate, lucru, cu siguranță, deloc sustenabil și cu efecte negative în special asupra dezvoltării copiilor. Așa cum remarca Comisarul pentru drepturile omului al Consiliului Europei, Dna Dunja Mijatović, în urma vizitei sale în Republica Moldova în perioada 9-13 martie 2020, sărăcia de multe ori „a forțat unul sau ambii părinți să emigreze peste hotare în căutarea unui loc de muncă, lăsându-și copiii în grija rudelor, în general cu bunicii. Deși aceste familii posibil să aibă un trai mai bun din punct de vedere economic, copiii rămași acasă sunt mai predispuși stresului emoțional, devin frecvent victime ale violenței și abuzului, și riscă în mai mare măsură să apeleze la mecanisme negative de adaptare la situațiile dificile”³ Emigrarea este, de asemenea, un obstacol serios în ce privește creșterea economiei locale. Prin urmare, îmbunătățirea condițiilor de muncă și a salariilor, precum și a protecției sociale, este esențială, atât pentru dezvoltarea capitalului uman – o sursă majoră de atractivitate pentru potențialii investitori străini, cât și pentru oprirea fluxurilor emigraționale.

În acest context, prezenta evaluare a necesităților vizează identificarea ariilor cheie în care standardele Consiliului Europei în domeniul drepturilor sociale pot contribui la consolidarea economiei Republicii Moldova, asigurând plasarea acesteia pe o cale mai sustenabilă. Această evaluare pornește de la standardele Consiliului Europei în domeniul drepturilor sociale, în special cele care derivă din Carta socială europeană, precum și standardele agențiilor Organizației Națiunilor Unite, tratatelor în domeniul drepturilor omului, sau a Procedurilor speciale relevante, ca surse complementare. Adicional consultărilor menționate anterior, prezentul raport a beneficiat și de observațiile cuprinse în documentul referitor la principalele provocări cu care se confruntă Republica Moldova în implementarea Cartei sociale europene (revizuite), realizat la data de 22 ianuarie 2018 de Dl. Olivier De Schutter în urma unei misiuni de informare întreprinse în perioada 20-21 decembrie 2017⁴, precum și de raportul publicat în iunie 2020 de către Comisarul pentru drepturile omului al Consiliului Europei, Dna Dunja Mijatović, ca urmare a vizitei sale în Republica Moldova în perioada 9-13 martie 2020.

II. Principalele domenii problematice

Prezentul raportul identifică principalele probleme semnalate cu privire la implementarea Cartei sociale europene și a altor standarde ale Consiliului Europei în domeniul drepturilor sociale în Republica Moldova. Pentru facilitarea prezentării, problemele respective sunt enumerate potrivit abordării urmate în scopul raportării în cadrul Cartei sociale europene, care împarte drepturile prevăzute de Cartă în „grupuri” distincte referitoare, respectiv la 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 și migrații (grupul 4).

Raportul nu urmărește să acopere toate drepturile prevăzute de Carta socială europeană, ci 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

Încadrarea în muncă, formarea și egalitatea de șanse (grupul tematic 1 potrivit Cartei sociale europene) vizează: dreptul la muncă (Articolul 1), dreptul la orientare profesională (Articolul 9), dreptul la formare profesională (Articolul 10), dreptul persoanelor cu dizabilități la autonomie, la integrare socială și la participare în viața comunității (Articolul 15), dreptul la exercitarea unei activități lucrative pe teritoriul celorlalte părți (Articolul 18), dreptul la egalitate de șanse și de tratament în materie de angajare și

² <https://www.md.undp.org/content/moldova/ro/home/sustainable-development-goals/goal-1-no-poverty.html>

³ CommDH(2020)10, 25 iunie 2020, alin. 27, pag. 12.

⁴ Acest document va fi denumit în continuare „Provocări cheie”.

profesie, fără discriminare în funcție de sex (Articolul 20), dreptul la protecție în caz de concediere (Articolul 24), dreptul lucrătorilor la protecția propriilor creanțe în caz de insolvabilitate a angajatorului acestora (Articolul 25).

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 nr. 121 din 25 mai 2012 cu privire la asigurarea egalității.⁵ Această lege este în multe privințe una progresistă, definind și interzicând atât discriminarea directă, cât și cea indirectă (Articolul 2). Aceasta prevede instituirea unor „măsuri pozitive” în vederea protejării persoanelor aflate într-o situație dezavantajoasă față de alte persoane (Articolul 1(1), Articolul 5(a)), și identifică, printre cele mai grave forme de discriminare, discriminarea persoanelor pe baza a două sau mai multe criterii protejate (Articolul 4). Cu toate acestea, există încă anumite aspecte care trebuie abordate.

a) Protecție împotriva discriminării pe criteriul orientării sexuale. Legea nr. 121 vizează combaterea discriminării „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 alin. (1)). Cu toate acestea, numai la Articolul 7 alin. (1) al acestei Legi se face referire în mod explicit la interzicerea discriminării pe bază de orientare sexuală, referire al cărei scop a fost în mod evident acela de a asigura conformitatea cu Directiva UE privind egalitatea de tratament la încadrarea în muncă.⁶ Deși Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității consideră că orientarea sexuală este o caracteristică protejată în sensul Articolului 1 alin. (1) al Legii nr. 121 cu privire la asigurarea egalității,⁷ nu este clar dacă celelalte instituții, în special instanțele judecătorești, au aplicat și ele această interpretare. În mod evident, ar fi fost de preferat ca Articolul 1 alin. (1) al Legii nr. 121 să cuprindă o referire la orientarea sexuală. Până la o astfel de modificare a legii, instanțele ar trebui să se bazeze pe formularea actuală (care prevede o enumerare *nelimitativă* a criteriilor de discriminare interzise ce permite includerea criteriului orientării sexuale) pentru a interpreta această prevedere în conformitate cu standardele Consiliului Europei.⁸

b) Protecția romilor împotriva discriminării. 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 publicului.⁹ Alte surse remarcă faptul că în ciuda operaționalizării unui Plan de acțiuni privind susținerea populației de etnie romă din Republica Moldova pentru anii 2011-2015, în 2015 „erau angajați doar 70 din cei 1.100 romi înregistrați la Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă”.¹⁰ În parte pentru

⁵ Articolele 8-10 din Codul muncii (astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 168 din 9 iulie 2010) sunt, de asemenea, relevante în ce privește interzicerea discriminării în câmpul muncii. În acest sens, Comitetul European pentru Drepturi Sociale a salutat faptul că „«culoarea pielii» și «infectarea cu HIV/SIDA» au fost adăugate în lista criteriilor de discriminare interzise, enumerate la Articolul 8 din Codul muncii modificat” și faptul că „Articolul 10 alin. (2) lit. (f1), (f2) și (f4) impune angajatorilor obligația de a asigura egalitatea de șanse și de tratament pentru toți angajații fără discriminare, de a aplica aceleași criterii în evaluarea muncii fiecărui angajat și de a asigura condiții egale pentru bărbați și femei în legătură cu obligațiile profesionale și familiale” (Concluzii 2016).

⁶ Directiva Consiliului 2000/78/CE 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.

⁷ Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității, Decizia din 21 ianuarie 2014 cauza 028/13, disponibilă aici: https://egalitate.md/wp-content/uploads/2016/04/decizie_conf_cauza_nr_028_2013_bn_3543907.pdf

⁸ Aceasta este și concluzia studiului *Evaluarea Legii nr. 298 privind activitatea Consiliului pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității în Moldova*, elaborat de Niall Crowley și Ivana Roagna (iulie 2016), pag. 6.

⁹ Decizia din 13.10.2014 cauza nr. 159/2014; Decizia din 13.02.2015 cauza nr. 190/2014; Decizia din 28.09.2015 cauza nr. 293/15.

¹⁰ Equal Rights Trust, *Suggestions for the list of issues to be adopted by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights at its 60th session (pre-sessional working group) in relation to the third periodic report submitted by Moldova* (27 ian. 2017) [Sugestii pentru lista de probleme ce urmează a fi adoptată de către Comitetul pentru Drepturile Economice, Sociale și

că 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 1000 lei (aproximativ €45), cu 40% mai mic decât venitul mediu al unei gospodării de non-romi”.¹¹ Prin urmare, Planului de acțiuni pentru susținerea populației de etnie romă pentru anii 2016-2020 merită să i se acorde un grad ridicat de prioritate. Este totodată binevenită includerea acestei priorități în cadrul Planului Național de Acțiuni în domeniul Drepturilor Omului (PNADO) III pentru perioada 2018-2022, la Obiectivul II: Prevenirea și combaterea discriminării față de persoanele de etnie romă (parte din Domeniul de intervenție 15: Drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale, etnice, religioase și lingvistice).¹²

c) Accesul cetățenilor străini la posturi de funcționari publici. În 2016, Comitetul European pentru Drepturi Sociale a constatat că Moldova nu respectă prevederile Articolului 1 alineatul 2 (nediscriminarea în accesul la un loc de muncă ca componentă a dreptului la muncă) al Cartei în măsura în care impune cetățenilor străini interdicția totală de a ocupa posturi de funcționari publici, mai degrabă decât să limiteze această interdicție strict la posturile/funțiile care au legătură inerentă cu protejarea interesului public sau a securității naționale și care implică exercitarea autorității publice.¹³ Într-adevăr, Comitetul a susținut în permanență faptul 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 bunelor moravuri. 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 care implică exercitarea autorității publice”.

Legea nr. 158 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, adoptată la data de 4 iulie 2008, a fost modificată în mai multe rânduri, în particular prin Legea nr. 167 din 11 iulie 2012 și prin Legea nr. 268 din 29 noiembrie 2012. Sunt necesare însă și alte îmbunătățiri dat fiind faptul că această legislație impune tuturor funcționarilor publici (indiferent că fac parte din administrația publică centrală sau locală) condiția cetățeniei, fără a face distincția între funcțiile care presupun exercitarea autorității publice și alte funcții.

d) Protecția împotriva discriminării în muncă a persoanelor în vârstă sau a pensionarilor. Atunci când Codul muncii din 2003 a fost modificat în 2017¹⁴, una dintre modificări a constat în permiterea concedierii, fără a fi necesară furnizarea unei justificări suplimentare, a angajaților care au atins vârsta de pensionare (articolul 86 alineatul (1) litera (y)). Consiliul pentru Egalitate consideră că aceasta

Culturale în cadrul celei de-a 60-a sesiuni (grup de lucru pre-sesiune) în legătură cu cel de-al treilea raport periodic prezentat de Moldova], care citează Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă, *Raport de activitate pentru anul 2015, 2016*, pag. 16.

¹¹ Equal Rights Trust, *Suggestions for the list of issues to be adopted by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights at its 60th session (pre-sessional working group) in relation to the third periodic report submitted by Moldova* (27 ian. 2017) [Sugestii pentru lista de probleme ce urmează a fi adoptată de către Comitetul pentru Drepturile Economice, Sociale și Culturale în cadrul celei de-a 60-a sesiuni (grup de lucru pre-sesiune) în legătură cu cel de-al treilea raport periodic prezentat de Moldova], care citează Națiunile Unite în Moldova, „Romii din Republica Moldova în comunitățile locuite preponderent de romi”, 2013, pag. 36, și UN Women (agenția ONU dedicată egalității de gen și abilitării femeilor), Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare, și Oficiul Înalțului Comisar pentru drepturile omului, *Studiu cu privire la situația femeilor și fetelor rome din Republica Moldova*, 2014, pag. 37.

¹² Indicatorii de rezultat aferenți domeniului de intervenție sunt următorii:

1. Reducerea distanței sociale față de reprezentanții populației de etnie romă
2. Creșterea ratei de participare a copiilor romi, în special a fetelor rome, la toate nivelurile sistemului de învățământ
3. Creșterea ratei de încadrare în câmpul muncii a persoanelor de etnie romă, în special a fetelor rome, inclusiv în funcții publice
4. Reducerea procentului de persoane de etnie romă fără acte de identitate
5. Reducerea numărului de căsătorii timpurii în rândul copiilor romi, în special al fetelor rome
6. Creșterea ratei de consultare cu populația de etnie romă în ce privește proiectele de acte normative, la nivel central și local
7. Creșterea ratei de încadrare în câmpul muncii a mediatorilor comunitari în localitățile eligibile.

¹³ Concluzii 2016 (2016/def/MDA/1/2/FR).

¹⁴ Legea nr. 157 din 20 iulie 2017 de modificare și completare a Codului muncii din Republica Moldova nr. 154-XV din 28 martie 2003, Monitorul Oficial nr. 301-315 (6224-6238), 18.8.2017.

constituie o discriminare pe motive de vârstă. Acest grup de populație este, de asemenea, dezavantajat de regula care impune angajaților care doresc să beneficieze de despăgubiri după lichidarea unei entități să se înregistreze în termen de 14 zile la agenția teritorială pentru ocuparea forței de muncă: într-adevăr, angajații care au atins vârsta pensionabilă nu se pot înregistra la o astfel de agenție și, prin urmare, li se refuză protecția de care beneficiază alți angajați, care se află într-o situație similară.

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 precum „adaptare rezonabilă”, „design universal” sau „accesibilitate”, definind aceste noțiuni, precum și „dizabilitatea”, pe baza definițiilor cuprinse în Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități, ratificată de Republica Moldova prin Legea nr. 166 din 9 iulie 2010.

Cu toate acestea, în 2016, Comitetul European pentru Drepturi Sociale a concluzionat că „situația în Republica Moldova nu respectă Articolul 15§2 al Cartei întrucât nu s-a stabilit că persoanelor cu dizabilități le este garantat accesul egal efectiv la încadrarea în muncă”.¹⁵ Din perspectiva Comitetului European pentru Drepturi Sociale, existau două probleme principale. Una dintre acestea era aceea că, la momentul evaluării Republicii Moldova, obligația angajatorilor de a adapta în mod corespunzător condițiile de lucru ale persoanelor cu dizabilități nu era foarte clară (Concluzii 2016). Legea nr. 60 din 25 mai 2012 a introdus totuși noțiunea de adaptare rezonabilă (definită la Articolul 2), și definește, la Articolul 8 alin. (6), discriminarea interzisă ca fiind „orice deosebire, excludere, marginalizare, limitare sau preferință, precum și refuzul de creare a condițiilor favorabile și de adaptare rezonabilă”. (sublinierea ne aparține).¹⁶

De la ultima evaluare realizată de către Comitetul European pentru Drepturi Sociale, Moldova a adoptat Legea nr. 105 din 14 iunie 2018 cu privire la promovarea ocupării forței de muncă și asigurarea de șomaj. Acest nou act normativ introduce noțiunea de *adaptare a locului de muncă* (definită ca „totalitatea acțiunilor întreprinse de către angajator pentru a facilita exercitarea dreptului la muncă și creșterea randamentului la locul de muncă al persoanei cu dizabilități prin dotarea cu echipamente, dispozitive și tehnologii de acces, ținând cont de necesitățile individuale ale persoanei respective”), și cea de *angajare asistată* („metodă de intervenție care sprijină persoanele specificate la art. 23 alin. (3) [al Legii, care include persoanele cu dizabilități] în vederea obținerii și menținerii unui loc de muncă remunerat pe piața muncii”). Definiția din urmă a fost modificată și mai recent de Legea nr. 137 din 16 iulie 2020¹⁷, care acum definește *angajarea asistată* ca fiind „serviciul prestat gratuit persoanelor specificate la art. 23 alin. (3) lit. c) [persoanelor cu dizabilități] de către prestatorii privați ai serviciilor de angajare asistată în vederea asigurării accesului, obținerii și păstrării unui loc de muncă remunerat pe piața muncii”. Această nouă definiție va intra în vigoare în 7 februarie 2021.

La ora actuală, conform Articolului 36 al Legii nr. 105, angajatorii care angajează „pe o perioadă nedeterminată sau determinată, cu o durată de cel puțin 18 luni, șomeri din categoriile persoanelor menționate la art. 23 alin. (3) lit. a), c), e) –j) [al Legii, care include persoanele cu dizabilități] [...], primesc subvenții lunare în sumă egală cu 30% din salariul mediu lunar pe economie pentru anul

¹⁵ Într-adevăr, surse neguvernamentale și-au exprimat opinia potrivit căreia Legea nr. 60 „nu a condus încă la nici o reducere majoră 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* (iunie 2016), pag. 270).

¹⁶ Articolul 2 al Legii nr. 121 din 25 mai 2012 cu privire la asigurarea inegalității, de asemenea, definește adaptarea rezonabilă (*acomodarea rezonabilă*). În mod surprinzător, deși cele două legi au fost adoptate simultan, definițiile adaptării rezonabile nu sunt identice; definiția cuprinsă în Legea nr. 121 este de fapt de preferat, căci se referă la adaptarea rezonabilă ca set de măsuri individualizate.

¹⁷ *Monitorul Oficial* 199-204 din 7.8.2020 (art. 414).

precedent, pe un termen de 6 luni, pentru fiecare șomer angajat. Subvenția se acordă în scopul compensării parțiale a salariului șomerului angajat.” Subvenția este acordată de Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă. Aceasta este condiționată însă de menținerea de către angajator a raporturilor de muncă cu persoana angajată pe o perioadă de cel puțin 12 luni de la data încheierii perioadei în care a primit subvenția (art. 36 alin. (3)). Articolul 38 alin. (2), astfel cum a fost modificat în 2020, prevede și ca angajatorul să fie compensat parțial pentru costurile necesare creării sau adaptării locului de muncă, suportate de acesta, respectiv 50% din costurile suportate de angajator (pentru angajarea persoanelor cu dizabilități medii), sau 75% (pentru angajarea persoanelor cu dizabilități accentuate și severe). Mărimea subvenției nu poate depăși însă cuantumul a 10 salarii medii lunare pentru fiecare loc de muncă creat sau adaptat, adică o valoare limită de 79.530 lei sau de aproximativ 4.000 euro.

O altă problemă sesizată la vremea respectivă de Comitetul European pentru Drepturi Sociale era aceea că, deși Articolul 34 alin. (4) al Legii nr. 60 impune angajatorilor cu cel puțin 20 de angajați să creeze sau să rezerve locuri de muncă într-un procent de 5% pentru persoanele cu dizabilități, punerea în aplicare propriu-zisă este una slabă. Potrivit anumitor surse neguvernamentale, s-au luat prea puține măsuri de sensibilizare față de angajatori, astfel încât această cerință este în mare parte ignorată; în plus, „nu există nici o indicație privind modul în care se va pune în aplicare această cotă, și nu se prevede nici o sancțiune pentru încălcare”.¹⁸ Deși în principiu pot fi aplicate amenzi angajatorilor care nu respectă cerința (între 12.000 și 15.000 lei), opinia conform căreia această prevedere rămâne la un nivel slab de aplicare în practică este împărtășită pe scară largă. Într-adevăr, rata de ocupare a persoanelor cu dizabilități se situează încă la jumătatea celei aferente populației active, în parte pentru că persoanele cu dizabilități au dreptul legal la două luni de concediu anual plătit și la o zi de lucru de șase ore.¹⁹ Unele organizații care reprezintă persoanele cu dizabilități au sugerat, ca soluție mai potrivită pentru a accelera integrarea profesională a persoanelor cu dizabilități, să se creeze condițiile aplicării unei abordări individualizate, în funcție de nevoile specifice fiecărei persoane, mai degrabă decât să se mențină astfel de avantaje, care pentru angajator pot spori costurile pe care le presupune respectarea acestei cerințe.

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

Alineatul 3 – Integrarea socială deplină și participare în viața comunității

Educația incluzivă și instituționalizarea. Ar trebui realizate progrese în continuare pentru a garanta tuturor copiilor cu dizabilități accesul la educație incluzivă în cadrul sistemului de învățământ general. Deși în ultimii ani situația a cunoscut o îmbunătățire, Comitetul ONU pentru Eliminarea Discriminării împotriva Femeilor (comitetul CEDAW) și-a reiterat în 2020 preocuparea privind „numărul limitat de femei și fete cu dizabilități ce se regăsesc în învățământul general și în educația incluzivă, ca urmare a lipsei de clădiri și dotări școlare corespunzătoare, precum și a lipsei de formare a cadrelor didactice și personalului școlar în materie de educație incluzivă”.²⁰ În urma vizitei întreprinse în Moldova în perioada 9-13 martie 2020, Comisarul pentru drepturile omului al Consiliului European, Dna Dunja Mijatović, a observat la rândul său că accesul copiilor cu dizabilități fizice sau senzoriale în școlile generale necesită încă unele îmbunătățiri.²¹

Într-adevăr, pe lângă accesul insuficient la educație incluzivă, copiii cu dizabilități sunt instituționalizați frecvent, neexistând o susținere a soluțiilor bazate pe comunitate. Comisarul pentru drepturile omului a încurajat autoritățile moldovene să „își întărească eforturile de renunțare la practica instituționalizării

¹⁸ Equal Rights Trust, *Suggestions for the list of issues to be adopted by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights at its 60th session (pre-sessional working group) in relation to the third periodic report submitted by Moldova* (27 ianuarie 2017) [Sugestii pentru lista de probleme ce urmează a fi adoptată de către Comitetul pentru Drepturile Economice, Sociale și Culturale în cadrul celei de-a 60-a sesiuni (grup de lucru pre-sesiune) în legătură cu cel de-al treilea raport periodic prezentat de Moldova].

¹⁹ CommDH(2020)10, 25 iunie 2020, alin. 54, pag. 18.

²⁰ CEDAW/C/MDA/CO/6, 10 martie 2020, alin. 30, c).

²¹ CommDH(2020)10, 25 iunie 2020, pag. 5.

copiilor, inclusiv din motive de sărăcie sau dizabilitate, și în acest scop, să extindă modelele de îngrijire alternativă în medii de tip familial și să aloce mai multe resurse și sprijin serviciilor de tutelă și asistență maternală”.²² Mai general, deși a salutat „debutul dezinstituționalizării persoanelor cu dizabilități intelectuale sau psihosociale”, dna comisar a subliniat „necesitatea extinderii și diversificării în continuare a serviciilor bazate pe comunitate pentru a susține traiul independent al acestor persoane”.²³

Adaptarea rezonabilă. Comisarul pentru drepturile omului al Consiliului Europei a concluzionat, de asemenea, că accesibilitatea spațiilor, transportului și serviciilor publice ar trebui îmbunătățită mai mult, iar cerințele de design universal și adaptare rezonabilă ar trebui respectate în mai mare măsură și monitorizate la nivelul tuturor politicilor și sferelor de activitate.²⁴ Într-adevăr, acest aspect este strâns legat de chestiunea dezinstituționalizării, dat fiind faptul că lipsa aplicării efective a obligațiilor legale impuse societăților de construcții de a construi imobile care permit accesul persoanelor cu dizabilități, respectiv a obligațiilor impuse societăților de transport de a-și dota vehiculele în așa fel încât acestea să răspundă nevoilor persoanelor cu dizabilități explică, pe lângă lipsa serviciilor comunitare, progresul insuficient către realizarea dezinstituționalizării și incluziunea persoanelor cu dizabilități în viața comunității.²⁵

Articolul 20 - Dreptul la egalitate de șanse și de tratament în materie de angajare și profesie, fără discriminare în funcție de sex

Legea nr. 5 din 9 februarie 2006 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați²⁶ interzice discriminarea pe criterii de gen și cuprinde prevederi speciale pentru promovarea egalității, reiterând principiul conform căruia „În caz de neconcordanță între reglementările prezentei legi și cele ale tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, prioritate au tratatele internaționale” (Art. 4(2)), principiu deja prevăzut în Constituție.

Cu toate acestea, deși Articolul 24 al Legii nr. 5 prevede că persoanele care sunt victime ale discriminării pe criterii de sex au dreptul la repararea prejudiciului prin acțiune civilă împotriva persoanei sau organizației care a comis actul de discriminare (din Articolul 3 reiese că sunt vizate aici atât persoanele fizice, cât și cele juridice, în sectorul atât public cât și privat), surse neguvernamentale care au evaluat eficacitatea legislației au concluzionat că aceasta rămâne „în principal o declarație de principiu, limitată la a le trasa organelor publice sarcina de a formula decizii și politici care să asigure „egalitatea de șanse”²⁷ și că legislația este în continuare incompletă în ce privește „punerea în aplicare a mecanismelor sau remediilor pentru încălcarea obligației”.²⁸ Într-adevăr, anumite prevederi ale Legii nr. 5 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 practică a principiului egalității de tratament între femei și bărbați.²⁹ Aceasta poate crea confuzii în ce privește efectul imediat și direct al Legii nr. 5 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați, precum și în ce privește posibilitatea victimelor de a se baza pe această lege pentru a obține repararea prejudiciului creat de orice act de discriminare.

În Concluziile adoptate în 2016, Comitetul European pentru Drepturi Sociale constata totodată lipsa de conformitate a cadrului normativ din Republica Moldova cu Articolul 20 al Cartei sociale europene

²² CommDH(2020)10, 25 iunie 2020, pag. 5.

²³ Id., pag. 6.

²⁴ CommDH(2020)10, 25 iunie 2020, pag. 6.

²⁵ Id., alin. 48, pag. 17.

²⁶ *Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 47-50/200 din 24.03.2006.*

²⁷ Equal Rights Trust, *De la vorbe la fapte: combaterea discriminării și inegalității în Moldova*, pag. 257.

²⁸ Equal Rights Trust, *Suggestions for the list of issues to be adopted by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights at its 60th session (pre-sessional working group) in relation to the third periodic report submitted by Moldova (27 Jan. 2017)* [Sugestii pentru lista de probleme ce urmează a fi adoptată de către Comitetul pentru Drepturile Economice, Sociale și Culturale în cadrul celei de-a 60-a sesiuni (grup de lucru pre-sesiune) în legătură cu cel de-al treilea raport periodic prezentat de Moldova].

²⁹ Vezi Articolele 16 și 25.

revizuite. Articolul 248 din Codul muncii, la momentul evaluării,³⁰ interzicea angajarea femeilor în munci grele și în subteran, cu excepția activităților în cadrul serviciilor sanitare și sociale care nu necesită efort fizic; nomenclatorul lucrărilor cu condiții de muncă grele la care este interzisă folosirea muncii femeilor urma să fie elaborat de Guvern după consultarea patronatelor și sindicatelor. Aceasta, a fost considerată de Comitet „incompatibilă cu principiul egalității prevăzut la Articolul 20 din Cartă”. Modificările aduse Codului muncii în 2017 (în vigoare din 18 august 2017)³¹ au încercat să soluționeze această problemă. Noua versiune 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.

Totuși, Articolul 248 din Codul muncii continuă să interzică anumitor categorii de femei să lucreze în minerit și alte industrii care le pun în pericol siguranța sau sănătatea, o chestiune în privința căreia Comitetul Națiunilor Unite pentru Eliminarea Discriminării împotriva Femeilor și-a exprimat preocuparea, motiv pentru care a recomandat (în Observațiile Finale adoptate în martie 2020) abrogarea acestei prevederi și „eliminarea restricțiilor privind angajarea anumitor categorii de femei în profesiile enumerate, trecerea la efectuarea de evaluări individuale și îmbunătățirea condițiilor de lucru în toate industriile”.³² Deși lista profesiilor interzise, stabilită în 1993 prin Hotărârea Guvernului nr. 624, a fost abrogată în octombrie 2020, acest lucru nu pare să asigure respectarea deplină a cerinței tratamentului egal, deoarece formularea actuală a articolului 248 din Codul muncii interzice în continuare angajarea femeilor în „activități care prezintă un risc pentru siguranța sau sănătatea lor sau care pot avea un impact asupra sarcinii sau alăptării”.

De asemenea, în cadrul consultărilor desfășurate în pregătirea acestei evaluări a necesităților, au fost exprimate îngrijorări referitor la Articolul 251 din Codul muncii, în măsura în care această prevedere include anumite garanții de care beneficiază femeile cu copii până la vârsta de 4 ani, de exemplu în cazurile de concediere colectivă sau de insolvabilitate a angajatorului. În timp ce această prevedere este motivată de necesitatea de a proteja interesul superior al copilului, faptul că astfel de măsuri de protecție sunt benefice exclusiv femeilor, și nu bărbaților, consolidează stereotipurile cu privire la rolurile de gen.

La modul general, comitetul CEDAW și-a exprimat preocuparea referitor la de faptul că în Republica Moldova persistă segregarea ocupațională verticală și orizontală, precum și o discrepantă salarială între bărbați și femei, în ciuda principiului remunerării egale pentru munca de valoare egală prevăzut în legislația națională, recomandând îmbunătățirea aplicării efective a principiului remunerării egale pentru munca de valoare egală, în vederea eliminării discrepantei salariale între bărbați și femei, „prin revizuirea regulată a salariilor în toate sectoarele, aplicarea metodelor analitice de clasificare și evaluare a locurilor de muncă ținând cont de dimensiunea de gen, efectuarea regulată a inspecției muncii și a anchetelor salariale”.³³

Articolul 20 – Dreptul bărbaților și femeilor la șanse egale

Egalitate între femei și bărbați. Legea nr. 5 din 9 februarie 2006 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați ar putea fi îmbunătățită și la un alt capitol, legat de definiția discriminării. În speță, în baza articolului 1 al Convenției internaționale privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor,³⁴ comitetul CEDAW a recomandat modificarea acestei legi în sensul

³⁰ Codul muncii al Republicii Moldova (Legea nr. 154-XV din 28 martie 2003), Monitorul Oficial nr. 159-162, art. 648.

³¹ Legea nr. 157 din 20 iulie 2017 pentru modificarea și completarea Codului muncii al Republicii Moldova nr. 154-XV din 28 martie 2003, Monitorul Oficial nr. 301-315 (6224-6238), 18.8.2017.

³² CEDAW/C/MDA/CO/6, 10 martie 2020, alin. 32, b), și alin. 33, b).

³³ CEDAW/C/MDA/CO/6, 10 martie 2020, alin. 33, a).

³⁴ Acest articol definește termenul „discriminare împotriva femeilor” ca „orice diferențiere, excludere sau restricție bazată pe sex, care are drept efect sau scop compromiterea ori anihilarea recunoașterii, beneficiului și exercitării de către femei, indiferent

„includerii unei definiții cuprinzătoare a discriminării împotriva femeilor care include, pe lângă discriminarea directă și indirectă, discriminarea în sfera publică și privată și formele intersectate de discriminare, ...”³⁵

2. Sănătatea, securitatea socială și protecția socială

Sănătatea, securitatea socială și protecția socială (grupul tematic 2 potrivit Cartei sociale europene) include dreptul la securitate și la igiena muncii (Articolul 3), dreptul la protecția sănătății (Articolul 11), dreptul la securitate socială (Articolul 12), dreptul la asistență socială și medicală (Articolul 13), dreptul de a beneficia de servicii sociale (Articolul 14), dreptul persoanelor vârstnice la protecție socială (Articolul 23 sau Articolul 4 al Protocolului adițional la Cartă) și dreptul la protecție împotriva sărăciei și excluderii sociale (Articolul 30).

Articolul 11 – Dreptul la protecția sănătății

Două probleme majore rezultă din această dispoziție a Cartei sociale europene. Prima, plățile informale din buzunar par să fie relativ obișnuite la nivelul întregului sistem de asistență medicală, ceea ce îngreunează accesul, în condiții nediscriminatorii, la serviciile de sănătate al familiilor cu venituri mici. Datele OMS arată că în Moldova, aproximativ 3,5% din gospodăriile sunt deja în imposibilitatea de a-și satisface nevoile de bază atunci când trebuie să plătească pentru serviciile de asistență medicală, iar alte 3,5% nu își mai permit să răspundă nevoilor lor de bază după ce au plătit din buzunar pentru asistență medicală: cu alte cuvinte, plățile din buzunar efectuate pentru chestiuni de sănătate au ca rezultat o dublare a proporției gospodăriilor care cad sub pragul sărăciei.³⁶ Mai mult decât atât, în 2016 (cel mai recent an pentru care sunt disponibile date), nu mai puțin de 17% dintre gospodăriile din Moldova s-au confruntat cu cheltuieli pentru sănătate catastrofale – altfel spus, cheltuieli ce depășesc 40% din bugetul gospodăriei rămas după deducerea cheltuielilor pentru acoperirea nevoilor de bază.³⁷ Plățile informale sau din buzunar efectuate pentru obținerea unui acces mai rapid sau a unei calități mai bune a serviciilor de sănătate sunt parte din această problemă generală, deși majoritatea banilor din buzunar par să fie pentru plata medicamentelor în ambulatoriu.

Evaluările recente confirmă persistența acestei probleme. În urma vizitei sale în Moldova în luna martie 2020, Comisarul pentru drepturile omului al Consiliului Europei a remarcat că sistemul de îngrijire medicală „se confruntă cu mari provocări în ce privește finanțarea din fonduri publice, accesul la servicii de calitate în asistența medicală primară, mai cu seamă în mediul rural, și lipsa de cadre medicale calificate. Plățile substanțiale din buzunar și cererea de plăți informale reprezintă obstacole importante în accesarea serviciilor de sănătate, mai ales pentru persoanele cu venituri mici, vârstnici, femei și persoanele cu dizabilități”.³⁸ Comisarul a observat în special faptul că „plățile informale și din buzunar sunt ... un lucru obișnuit și pot determina familiile sărace să evite să recurgă la serviciile de asistență medicală”, și a recomandat ca alocările bugetare ce vizează sistemul de sănătate să fie crescute treptat și o atenție specială să fie acordată „reducerii disparităților în accesarea serviciilor de asistență medicală de calitate de către persoanele din mediul rural și membrii grupurilor vulnerabile.”³⁹ De la efectuarea vizitei doamnei comisar, situația lipsei de personal medical s-a înrăutățit, deoarece pandemia de SARS-CoV-2 (COVID-19) a determinat unii dintre medicii din grupa de vârstă la risc să părăsească sistemul.

O a doua problemă vizează accesul la serviciile de sănătate mintală. În ciuda descentralizării serviciilor începând cu 2018 în scopul asigurării unei acoperiri mai bune a zonelor rurale prin intermediul unei

de starea lor matrimonială, pe baza egalității dintre bărbat și femeie, a drepturilor omului și libertăților fundamentale, în domeniile politic, economic, social, cultural și civil sau în orice alt domeniu”.

³⁵ CEDAW/C/MDA/CO/6, 10 martie 2020, alin. 11.

³⁶ Organizația Mondială a Sănătății – Biroul Regional pentru Europa, *Can people afford to pay for health care? New evidence on financial protection in Europe* (2019) [Își permite lumea să plătească pentru asistență medicală? Noi dovezi privind protecția financiară în Europa], pag. 30 (figura 4).

³⁷ Id., pag. 31 (figura 5).

³⁸ CommDH(2020)10, 25 iunie 2020, pag. 7.

³⁹ Id., alin. 26, pag. 12.

rețele de specialiști în sănătate mintală, precum și a eforturilor de consolidare a soluțiilor bazate pe comunitate, Comisarul pentru drepturile omului al Consiliului Europei a remarcat că „serviciile de sănătate mintală rămân în mare măsură de tip instituțional, existând puține opțiuni de îngrijire alternativă la nivelul comunității”.⁴⁰ Acest lucru se datorează în mare parte lipsei de cadre medicale specializate în domeniu, multe dintre acestea emigrând din Moldova, precum și investițiilor insuficiente în sectorul asistenței sociale.

3. Drepturile lucrătorilor

Drepturile lucrătorilor (grupul tematic 3 potrivit Cartei sociale europene) include: dreptul la condiții de muncă echitabile (Articolul 2), dreptul la o salarizare echitabilă (Articolul 4), dreptul sindical (Articolul 5), dreptul la negociere colectivă (Articolul 6), dreptul la informare și la consultare (Articolul 21), dreptul de a lua parte la determinarea și ameliorarea condițiilor de muncă și a mediului de muncă (Articolul 22), dreptul la demnitate în muncă (Articolul 26), dreptul reprezentanților lucrătorilor la protecție în întreprindere și facilitățile acordate acestora (Articolul 28), dreptul la informare și la consultare în procedurile de concediere colectivă (Articolul 29).

Articolul 2 – Dreptul la condiții de muncă echitabile

Alineatul 2 – Zile de sărbătoare plătite

Conform acestei dispoziții a Cartei sociale europene, statele părți la această cartă au obligația să prevadă zile de sărbătoare plătite. În cazul în care angajații trebuie să lucreze într-o zi de sărbătoare legală, acestora ar trebui să li se acorde un spor la salariul de bază, precum și compensare cu timp liber corespunzător.

În 2019, Comitetul European pentru Drepturi Sociale a concluzionat că situația în Republica Moldova nu era conformă cu dispozițiile Cartei sociale europene. Într-adevăr, Articolul 158 din Codul muncii prevedea ca munca prestată în zilele de sărbătoare de către salariații care lucrează în acord și de cei a căror muncă este retribuită în baza salariilor tarifare pe oră sau pe zi să fie retribuită cel puțin în mărimea dublă a tarifului în acord, respectiv a salariului pe oră sau pe zi, în timp ce munca salariaților retribuiți cu salariu lunar să fie retribuită cel puțin în mărimea unui salariu pe unitate de timp sau a remunerației de o zi peste salariu, dacă munca în ziua de sărbătoare nelucrătoare a fost prestată în limitele normei lunare a timpului de muncă și cel puțin în mărime dublă a salariului pe unitate de timp sau a remunerației de o zi peste salariu, dacă munca a fost prestată peste norma lunară. Pe de altă parte, conform Articolului 158 alin. (2), la cererea scrisă a salariatului care a prestat munca în zi de sărbătoare nelucrătoare, angajatorul poate să-i acorde o altă zi liberă care nu va fi retribuită.

Articolul 2 – Dreptul la condiții de muncă echitabile

Alineatul 7 – Munca de noapte

Articolul 2§7 al Cartei prevede efectuarea de examene medicale regulate, inclusiv a unui control medical prealabil pentru cei care au de prestat muncă de noapte.⁴¹ În Concluziile sale din 2018, Comitetul European pentru Drepturi Sociale a constatat că situația în Republica Moldova nu era conformă cu Articolul 2§7 al Cartei deoarece legislația nu prevedea efectuarea unui control medical prealabil de către cei care aveau de prestat muncă de noapte.⁴² În urma noilor modificări aduse Codului muncii (intrate în vigoare la 31 august 2020), această lacună nu mai există: în prezent, Articolul 103 alin. (3) prevede că

⁴⁰ CommDH(2020)10, 25 iunie 2020, alin. 51, pag. 17.

⁴¹ În varianta anterioară a Codului muncii, Articolul 103 definea munca de noapte ca fiind munca prestată între orele 22.00 și 6.00 și reglementa durata muncii de noapte.

⁴² 2018/def/MDA/2/7/EN.

„salariații care urmează să fie transferați la munca permanentă de noapte, înainte de transfer, sunt supuși unui examen medical din contul angajatorului salariații”.

Articolul 4 – Dreptul la o salarizare echitabilă

Alineatul 3 – Fără discriminare salarială între femei și bărbați

Conform Articolului 4§3 al Cartei sociale europene, dreptul intern trebuie să asigure căi de atac corespunzătoare și eficace în cazul unei eventuale discriminări salariale. Salariații care pretind că au fost discriminați trebuie să se poată adresa instanțelor judecătorești pentru soluționarea cazului lor. Dreptul intern ar trebui să permită o trecere a sarcinii probațiunii în favoarea reclamantului în cazurile de discriminare, și oricine este victimă a unei discriminări salariale pe criteriul genului trebuie să aibă dreptul la o compensație adecvată, în speță o compensație care să fie suficientă pentru a repara prejudiciul victimei și care în același timp să acționeze ca factor descurajator pentru cel care a comis actul de discriminare: este proscrisă orice plafonare a compensației ca urmare a căreia daunele acordate pot să nu compenseze prejudiciul creat și nici să reprezinte un element suficient de descurajator.

În Concluziile sale din 2018,⁴³ Comitetul conchide că situația în Republica Moldova nu este conformă cu Articolul 4§3 al Cartei deoarece, în ciuda faptului că în Codul muncii, în Legea nr. 121 din 25 mai 2012 cu privire la asigurarea egalității și în Legea nr. 5 din 9 februarie 2006 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați există prevederi ce garantează egalitatea de gen în materie de remunerare (respectiv Articolul 7 alin. (2) lit. (d) al Legii nr. 121 (2012) și Articolul 11 al Legii nr. 5 (2006)), în instanțele naționale nu au fost prezentate cazuri privind discriminarea salarială: într-adevăr, aceasta sugerează că aplicarea judiciară a principiului remunerării echitabile nu este garantată în practică. De asemenea, Comitetul a constatat faptul că, deoarece Moldova nu a putut furniza informații concrete privind comparațiile salariale în sectorul privat, nu s-a demonstrat că sunt posibile comparații salariale la nivelul societăților din sectorul privat, astfel că situația nu este una conformă cu dispozițiile Cartei.

Articolul 4 – Dreptul la o salarizare echitabilă

Alineatul 4 – Perioadă de preaviz rezonabilă în cazul încetării angajării

Angajații concediați din cauza unei probleme de sănătate sau a calificării insuficiente (Articolul 86 alin. (1) lit. (d) și (e) din Codul muncii) sau ca urmare a restabilirii la locul de muncă, conform hotărârii instanței de judecată, a persoanei care a îndeplinit anterior munca respectivă (Articolul 82 lit. j¹)), au dreptul la o indemnizație de eliberare din serviciu egală cu salariul mediu pe două săptămâni. Comitetul European pentru Drepturi Sociale a considerat că situația în Republica Moldova nu este conformă cu Articolul 4§4 al Cartei deoarece indemnizația de eliberare din serviciu în mărimea unui salariu mediu pe două săptămâni nu este rezonabilă în cazul salariaților cu peste șase luni de lucru.⁴⁴

Articolul 4 – Dreptul la o salarizare echitabilă

Alineatul 5 – Limitarea reținerilor din salariu

În Concluziile sale din 2018, Comitetul European pentru Drepturi Sociale a susținut că situația în Republica Moldova nu este conformă cu Articolul 4§5 deoarece, în urma tuturor reținerilor autorizate, salariul lucrătorilor remunerați cel mai slab nu le permitea acestora să asigure traiul lor și al persoanelor aflate în întreținerea lor. Comitetul a remarcat faptul că, deși Articolul 149 din Codul muncii prevede limitarea cuantumului reținerilor din salariu, această prevedere încă permite existența în continuare a situațiilor în care lucrătorii primesc numai 70% sau 50% din salariul minim, sumă insuficientă pentru

⁴³ 2018/def/MDA/4/3/EN.

⁴⁴ 2018/def/MDA/4/4/EN.

ca aceștia să poată asigura traiul lor și al persoanelor aflate în întreținerea lor⁴⁵. Prin urmare, astfel cum sunt reglementate prin Articolele 147-150 din Codul muncii, reținerile din salariu autorizate sunt excesive. Mai mult decât atât, Comitetul și-a exprimat preocuparea vizavi de faptul că măsurile care împiedică lucrătorii să renunțe la dreptul lor la rețineri limitate ar putea fi insuficiente.⁴⁶ Potrivit informațiilor primite din partea Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, aceste preocupări sunt considerate la ora actuală în formularea modificărilor aduse Codului muncii, care ar trebui să fie finalizate până la sfârșitul anului 2020.

Articolul 5 – Dreptul sindical

Dreptul sindical include dreptul de a forma sindicate și asociații patronale, libertatea de a deveni sau nu membru al unui sindicat, și activitățile sindicale. În Concluziile sale din 2018, Comitetul European pentru Drepturi Sociale a susținut că situația în Republica Moldova nu este conformă cu Articolul 5 al Cartei din două motive.⁴⁷ În primul rând, potrivit Comitetului libertății sindicale al OIM, presupusele acte de amestec din partea Guvernului și a angajatorilor în treburile interne ale sindicatelor nu au fost investigate în mod eficace, și în ciuda creșterii nivelului amenziilor ca urmare a unei modificări a Codului Contravențional în 2016, amenziile și alte tipuri de sancțiuni menite să asigure o protecție eficace împotriva actelor de discriminare și interferență anti-sindicale continuă să fie insuficiente. În al doilea rând, dreptul sindical al poliției și al membrilor forțelor armate nu este recunoscut.

Pe de altă parte, în cursul consultărilor care au stat la baza elaborării acestui raport de evaluare a nevoilor, reprezentanții ai Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale au pus sub semnul întrebării acuratețea acestor două constatări. Ar trebui menționat însă faptul că, în virtutea Hotărârii Guvernului nr. 389 din 25 aprilie 2018 de modificare a Nomenclatorului unităților, sectoarelor și serviciilor ale căror salariați nu pot participa la grevă⁴⁸, discutat în cele de mai jos, tuturor membrilor forțelor armate, precum și membrilor serviciului de pază și protecție de stat care sunt „ofițeri de protecție (persoane cu funcții de demnitate publică și funcționari publici cu statut special)” le este interzisă greva.

Articolul 6 – Dreptul la negociere colectivă

Alineatul 3 – Concilierea și arbitrajul

Potrivit Comitetului European pentru Drepturi Sociale, orice formă de recurs la arbitraj reprezintă o încălcare a Articolului 6§3 acolo unde dreptul intern permite uneia dintre părți să defere disputa arbitrajului fără consimțământul celeilalte părți sau permite Guvernului sau oricărei alte autorități să defere disputa arbitrajului fără consimțământul uneia sau ambelor părți. În Concluziile sale din 2018,⁴⁹ Comitetul conchide pe acest temei faptul că situația în Republica Moldova nu este conformă cu Articolul 6§3 al Cartei deoarece arbitrajul obligatoriu este permis în situații ce depășesc limitările prevăzute la Articolul G al Cartei. Într-adevăr, Codul muncii prevede că în cazul în care părțile aflate în conflict nu ajung la o înțelegere sau nu sunt de acord cu decizia comisiei de conciliere, fiecare dintre ele este în drept să depună o cerere de soluționare a conflictului în instanța de judecată, în termen de 10 zile lucrătoare de la data adoptării deciziei sau a primirii informației respective (Articolul 359 alin. (8) și (9)).

Articolul 6 – Dreptul la negociere colectivă

⁴⁵ Trebuie menționat totuși că anumite deduceri salariale sunt permise numai pentru a asigura plata pensiei alimentare și, prin urmare, sunt în interesul copilului. Cu toate acestea, acest lucru nu pare să justifice deducerile care îi pun pe lucrători în sărăcie.

⁴⁶ 2018/def/MDA/4/5/EN.

⁴⁷ 2018/def/MDA/5/EN.

⁴⁸ Monitorul Oficial nr. 133-141 art. 431, 27 aprilie 2018.

⁴⁹ 2018/def/MDA/6/3/EN.

Alineatul 4 – Acțiuni colective

Comitetul European pentru Drepturi Sociale consideră că restricționarea dreptului la grevă nu ar trebui să depășească restricțiile prevăzute la Articolul G al Cartei.⁵⁰ Deși Comitetul consideră că interzicerea grevelor în sectoarele esențiale pentru comunitate poate servi unui scop legitim, „căci grevele în astfel de sectoare pot reprezenta o amenințare la adresa interesului public, a securității naționale și/sau a sănătății publice”, acesta a afirmat constant că o interzicere totală a grevelor chiar și în sectoarele esențiale ar fi o măsură disproporționată, în situația în care introducerea unei cerințe minime de asigurare a serviciului în aceste sectoare ar fi suficientă pentru a proteja interesele esențiale aflate în joc.⁵¹

Codul muncii din 2003, modificat în 2008, prevede următoarele⁵²:

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 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 cadrul autorităților 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 ale căror salariați nu pot participa la grevă conform alineatului (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.

Acestea sunt excepții extinse de la exercitarea dreptului la grevă, care par să depășească sfera interdicțiilor pe care Comitetul European pentru Drepturi Sociale le-ar considera acceptabile potrivit articolului 6 alineatul (4) din Cartă. Referirile la „persoanele cu funcție de răspundere din cadrul autorităților 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 prea ample, în lipsa oricărei trimiteri la o cerință minimă de asigurare a serviciului. Hotărârea Guvernului nr. 656 din 11 iunie 2004 privind aprobarea Nomenclatorului unităților, sectoarelor și serviciilor ale căror salariați nu pot participa la grevă, adoptată în conformitate cu Articolul 369 alin. (3) din Codul muncii, pare să adopte uneori o formulare generală (de exemplu, interzice participarea la greve a tuturor angajaților Parlamentului, Cancelariei de Stat și Președinției, mai degrabă decât să limiteze această interdicție doar la persoanele cu funcție de răspundere din cadrul autorităților 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, Serviciului de Protecție și Pază de Stat, au drept competențe funcționale asigurarea ordinii publice, a statului de drept și a securității statului). Alte limitări ale dreptului la grevă sunt prevăzute la Articolul 21 alin. (2) și (3) din Codul transportului feroviar (Legea nr. 309-XV din 17 iulie 2003).

⁵⁰ Concluzii I (1969), Declarație privind interpretarea Articolului 6§4, *Confederația Sindicatelor Independente din Bulgaria (CITUB)*, *Confederația Muncii „Podkrepa”* și *Confederația Europeană a Sindicatelor (CES) împotriva Bulgariei*, Plângerea nr. 32/2005, Decizia pe fond din 16 octombrie 2006, §24.

⁵¹ Concluzii XVII-1 (2004), Republica Cehă.

⁵² Versiunea engleză adaptată după traducerea furnizată de Organizația Internațională a Muncii.

La data de 7 noiembrie 2017, în urma plângerii depuse în instanță (nr. 62a/2017) de către 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 ale căror salariați nu pot participa la grevă. Curtea Constituțională a făcut trimitere explicită 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”.⁵³ Curtea a concluzionat că restricționarea dreptului la grevă impusă în virtutea Articolului 369 din Codul muncii era proporțională cu scopul asigurării că nu sunt afectate serviciile esențiale pentru colectivitate, inclusiv activitățile de aplicare a legii. De asemenea, a observat că restricționarea dreptului la grevă impusă prin Articolul 369 din Codul muncii nu conduce la imposibilitatea categoriilor socioprofessionale de salariați în cauză de a-și apăra interesele profesionale și sociale sau drepturile legitime, deoarece Articolul 369(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 ale căror salariați nu pot participa la grevă trebuie să fie interpretată în conformitate cu Articolul 369 alin. (3) din Codul muncii, ceea ce presupune ca domeniul de aplicare al unora dintre prevederile sale să fie limitat.

În Concluziile sale din 2018,⁵⁴ Comitetul European pentru Drepturi Sociale conchide că situația în Republica Moldova nu este conformă cu Articolul 6§4 al Cartei din următoarele motive:

- restricționarea dreptului la grevă în cazul funcționarilor publici și al salariaților din sectoare precum administrația publică, securitatea statului și apărarea națională depășește restricțiile permise prin Articolul G al Cartei;
- dreptul la grevă este negat tuturor salariaților din serviciile de alimentare cu energie electrică și apă, telecomunicații și dirijare a traficului aerian;
- restricționarea dreptului la grevă al salariaților autorităților vamale depășește restricțiile permise prin Articolul G al Cartei; și
- obligația impusă lucrătorilor aflați în grevă de a proteja instalațiile și dotările întreprinderii depășește cele impuse prin Articolul G.

Pentru a pune în aplicare ceea ce a dispus Curtea Constituțională la data de 7 noiembrie 2017, Guvernul a adoptat Hotărârea nr. 389 din 25 aprilie 2018, care modifică Nomenclatorul unităților, sectoarelor și serviciilor ale căror salariați nu pot participa la grevă.⁵⁵ Chiar și așa, decizia Curții nu are ca rezultat asigurarea compatibilității cu Carta socială europeană.⁵⁶ Continuă să le fie interzis tuturor salariaților din serviciile de alimentare cu energie electrică și apă, precum și celor din serviciile de dirijare a traficului aerian să recurgă la grevă; iar în cazul sectorului de telecomunicații, dreptul la grevă nu poate fi exercitat de salariații implicați în întreținerea și gestionarea operațională a infrastructurii și serviciilor de comunicații electronice.

Articolul 28 – Dreptul reprezentanților lucrătorilor la protecție în întreprindere și facilitățile acordate acestora

Pe lângă reprezentanții sindicali, în Moldova există și alte tipuri de reprezentanți ai lucrătorilor, care beneficiază de protecție atunci când participă la negocierile colective. Totuși, Comitetul European pentru Drepturi Sociale și-a exprimat preocuparea vizavi de faptul că acestor reprezentanți ai lucrătorilor

⁵³ Vezi Articolul G al Cartei sociale europene revizuite.

⁵⁴ 2018/def/MDA/6/3/EN.

⁵⁵ Monitorul Oficial nr. 133-141 art. 431, 27 aprilie 2018.

⁵⁶ Această apreciere nu poate fi făcută totuși cu ușurință, deoarece în nomenclator figurează „funcționarii publici cu statut special” dintr-o serie întreagă de sectoare sau administrații care nu pot participa la grevă, fără a se explica înțelesul acestei formulări.

nu li se garantează protecție împotriva concedierii și a actelor vătămătoare mai puțin drastice decât concedierea (precum negarea anumitor beneficii, oportunități de formare, promovări sau transferuri, discriminare la momentul realizării concedierilor sau stabilirii opțiunilor de pensionare) atunci când își exercitau funcțiile în afara domeniului de aplicare al negocierii colective. Mai mult decât atât, alți reprezentanți ai lucrătorilor nu dispun de aceleași facilități disponibile reprezentanților sindicali.

4. Copiii, familia și migranții

Copiii, familia și migranții (grupul tematic 4 al articolelor Cartei sociale europene) vizează: dreptul copiilor și tinerilor la protecție (Articolul 7); dreptul lucrătoarelor la protecția maternității (Articolul 8); dreptul familiei la protecție socială, juridică și economică (Articolul 16); dreptul copiilor și tinerilor la protecție socială, juridică și economică (Articolul 17); dreptul lucrătorilor migranți și al familiilor lor la protecție și asistență (Articolul 19); dreptul lucrătorilor având responsabilități familiale la egalitate de șanse și de tratament (Articolul 27); dreptul la locuință (Articolul 31).

Articolul 7 – Dreptul copiilor și tinerilor la protecție

Alineatul 1 – Interzicerea angajării sub vârsta de 15 ani

În virtutea Articolului 7, alin. 1 al Cartei sociale europene revizuite, statele părți s-au angajat să stabilească vârsta minimă de angajare de 15 ani, „derogări fiind totuși admise pentru copiii angajați în munci ușoare determinate care nu riscă să aducă atingere sănătății, moralității sau educației acestora”. Comitetul European pentru Drepturi Sociale consideră că „munca în familie (contribuția la activitățile casnice) se încadrează, de asemenea, în prevederile Articolului 7§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§1 își propune să le elimine”.⁵⁷ Pentru a limita riscul de abuz, statele părți care au acceptat această dispoziție a Cartei au, de asemenea, obligația de a „defini muncile care pot fi considerate ușoare sau, cel puțin, de a le enumera pe cele care nu sunt considerate astfel. Muncile considerate a fi ușoare nu mai sunt considerate astfel dacă au o durată excesivă”.⁵⁸

Conform Articolului 46 alin. (2) din Codul muncii, vârsta minimă de angajare este 16 ani. Conform Articolului 46 alin. (3) din Codul muncii, o persoană poate încheia un contract individual de muncă și la vârsta de 15 ani, cu acordul scris al părinților sau al reprezentanților legali, dacă munca respectivă nu îi periclitează sănătatea, dezvoltarea, instruirea și pregătirea profesională. Aceste prevederi ale Codului muncii nu au fost modificate prin amendamentele aduse recent Codului muncii.

Comitetul European pentru Drepturi Sociale și-a exprimat în două rânduri preocuparea vizavi de punerea în aplicare a acestui alineat al Cartei în Republica Moldova, respectiv în 2015 și în 2019.⁵⁹ Mai întâi, 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), considerând totodată că legislația privind interzicerea angajării sub vârsta de 15 ani nu este aplicată în mod eficace. În al doilea rând, Comitetul a considerat că situația nu respectă Articolul 7 alin. 1 al Cartei, deoarece definiția „muncii ușoare” nu este suficient de precisă în legislația națională. În virtutea Articolului 46 alin. (4) din Codul muncii, deși angajarea persoanelor sub vârsta de 15 ani este interzisă, această interdicție nu se aplică și în cazul „muncii ușoare” ce poate fi prestată de copiii în vârstă de 14 ani.⁶⁰ În Concluziile sale din

⁵⁷ *Comisia Internațională a Juriștilor (CIJ) împotriva Portugaliei*, Plângerea nr. 1/1998, Decizia pe fond din 9 septembrie 1999, § 28.

⁵⁸ *Id.*, §§ 29-31.

⁵⁹ *Vezi* 2015/def/MDA/7/3/EN și 2019/def/MDA/7/1/EN.

⁶⁰ *Solicitare directă* (CEACR) – adoptată în 2018, publicată în cadrul celei de-a 108-a sesiuni COIM (2019), Convenția privind vârsta minimă de încadrare în muncă (nr. 138/1973), Republica Moldova (ratificare în 1999).

2019, Comitetul a conchis că situația în Republica Moldova nu este conformă cu prevederile Articolului 7§1 al Cartei, pentru că legislația privind interzicerea angajării sub vârsta de 15 ani nu este aplicată în mod eficace și pentru că definiția „muncii ușoare” nu este suficient de precisă. Totuși, se pare că motivul pentru care „munca ușoară” nu a fost definită așa cum a solicitat Comitetul este faptul că partenerii sociali nu au reușit să cadă de acord asupra unei definiții, parțial și pentru că nu este clar care din definiții ar fi -- sau nu -- compatibilă cu cerințele Cartei sociale europene.

Problema muncii copiilor este legată de problema accesului la educație și de problema abandonului școlar. O provocare majoră cu care se confruntă Republica Moldova în acest sens este cea a numărului mare de părinți care emigrează în străinătate și își lasă copiii în grija rudelor, în general la bunici, care poate sunt mai puțin motivați să se asigure că acești copii merg la școală și sunt ajutați acasă să aibă rezultate școlare bune. Un alt motiv al nivelului relativ ridicat al abandonului școlar este căsătoria timpurie în comunitatea de etnie romă: potrivit datelor furnizate de Ministerul Educației, Culturii și Cercetării, 71 dintr-un total de 221 copii care au abandonat școala în 2018-2019 erau copii romi.

Rolul „mediatorilor comunitari” poate fi esențial în acest sens, dat fiind faptul că aceștia permit realizarea unui dialog constructiv între comunitate și autoritățile locale. Comisia Europeană împotriva Rasismului și Intoleranței (ECRI) și-a exprimat în 2018 preocuparea vizavi de faptul că în urma reformei descentralizării întreprinse în Republica Moldova, responsabilitatea pentru plata salariilor mediatorilor a trecut în seama autorităților locale, ceea ce a avut un efect negativ asupra recrutării mediatorilor: potrivit datelor raportate de ECRI, în 2014 fuseseră recrutați 25 mediatori comunitari, număr care în 2016 a scăzut la 12, respectiv la 7 în octombrie 2017.⁶¹ Totuși, de la această evaluare, situația s-a îmbunătățit: aproximativ 40 de mediatori comunitari activează acum și sunt plătiți din bugetul central și nu cel local. Cu toate acestea, diferite părți interesate consultate în pregătirea acestei evaluări a necesităților și-au exprimat îngrijorările că instruirea acestor mediatori comunitari a fost slabă și că numărul acestora rămâne sub cel necesar.

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 amplu de angajamente rezumate în Strategia de reducere a sărăciei adoptată la vremea respectivă, care menționa înființarea școlilor de acest fel (împreună cu asigurarea serviciilor de transport pentru elevi) printre acțiunile prioritare ce trebuie întreprinse.⁶² Obiectivul a fost, în principiu, 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 mediul rural aveau un număr foarte mic de elevi ca rezultat al emigrării familiilor sau al mutării familiilor din zonele rurale în orașe. În practică însă, înființarea acestor „școli de circumscripție”, la care elevii din localitățile învecinate urmau să fie transportați cu mijloace de transport public, a dat naștere mai multor probleme.⁶³ 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 public plătind pentru mijloace de transport închiriate. Mai mult, facilitățile de transport existente nu sunt adaptate la necesitățile speciale ale copiilor cu mobilitate redusă. În ultimul rând, participarea copiilor la activități extrașcolare desfășurate la școală în afara orelor este foarte dificilă sau imposibilă pentru copiii care locuiesc la distanțe mari.

Articolul 7 – Dreptul copiilor și tinerilor la protecție

⁶¹ Comisia Europeană împotriva Rasismului și Intoleranței (ECRI), Raport privind Republica Moldova (al cincilea ciclu de monitorizare), adoptat în 20 iunie 2018 (CRI(2018)34), alin. 79.

⁶² Strategia de creștere economică și reducere a sărăciei 2004-2006, alin. 506.

⁶³ Aceste preocupări au fost exprimate, spre exemplu, de către Avocatul Poporului în prezentarea sa 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 Pactului internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, la cea de-a 62-a sesiune a sa (18 septembrie - 6 octombrie 2017).

Alineatul 3 – Interzicerea angajării copiilor care sunt încă supuși învățământului obligatoriu

Potrivit interpretării acestei dispoziții de către Comitetul European pentru Drepturi Sociale, în cursul trimestrului școlar, durata de timp în care copiii pot lucra trebuie să fie limitată astfel încât să nu le afecteze prezența la școală, receptivitatea și temele de casă. De asemenea, Comitetul a adoptat o declarație privind interpretarea acestui articol referitoare la durata permisă a muncii ușoare: copiii sub vârsta de 15 ani și cei care sunt supuși învățământului obligatoriu au dreptul să presteze numai muncă „ușoară”, care, în opinia Comitetului, dacă are o durată excesivă, încetează să mai fie considerată „ușoară”. Prin urmare, copiii sub vârsta de 15 ani și cei care sunt supuși învățământului obligatoriu nu ar trebui să presteze în timpul vacanțelor școlare muncă ușoară 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.⁶⁴

Codul educației (Articolul 13 alin. (2)) prevede că obligativitatea frecventării învățământului obligatoriu încetează la vârsta de 16 ani. Conform Codului muncii, durata săptămânală redusă a timpului de muncă este de 24 de ore pentru salariații în vârstă de la 15 la 16 ani (Articolul 96 alin. (2) lit. a)). În Concluziile sale din 2019,⁶⁵ Comitetul conchide că situația în Republica Moldova nu este conformă cu prevederile Articolului 7§3 al Cartei din următoarele motive: durata zilnică și săptămânală a muncii permise copiilor supuși învățământului obligatoriu este excesivă și, prin urmare, nu poate fi considerată muncă ușoară; și nu s-a stabilit dacă copiilor supuși învățământului obligatoriu le sunt garantate cel puțin două săptămâni consecutive de odihnă în timpul vacanței de vară.

Articolul 7 – Dreptul copiilor și tinerilor la protecție

Alineatul 10 – Protecție specială împotriva riscurilor fizice și morale

Pentru a garanta dreptul prevăzut prin Articolul 7§10 al Cartei sociale europene, părțile trebuie să ia măsuri specifice pentru a interzice și combate toate formele de exploatare sexuală a copiilor, îndeosebi implicarea copiilor în industria sexului. Această interdicție trebuie însoțită de un mecanism de supraveghere adecvat și de sancțiuni corespunzătoare. În Concluziile sale din 2019⁶⁶ însă, Comitetul regretă că informațiile furnizate de Republica Moldova nu îi permit să evalueze situația în virtutea acestei prevederi a Cartei. Totuși, Comitetul și-a exprimat preocuparea cu privire la numărul mare de copii în situații de stradă, un rezultat al abuzului de alcool al părinților, al violenței domestice, violenței asupra copilului și lipsei de supraveghere a copiilor. De asemenea, Comitetul a întrebat ce măsuri au fost luate în vederea protejării și asistării copiilor în situații de vulnerabilitate, fiind vizați în mod particular copiii în situații de stradă și copiii în risc de exploatare prin muncă, inclusiv cei din mediul rural.

Protecția copiilor în Republica Moldova a fost examinată în 2017 de către Comitetul ONU pentru Drepturile Copilului (CDC).⁶⁷ CDC a observat că Republica Moldova a adoptat legi și măsuri noi în vederea consolidării protecției copiilor, în special Legea nr. 315 privind prestațiile sociale pentru copii (2016) și Legea nr. 140 privind protecția specială a copiilor aflați în situație de risc și a copiilor separați de părinți (2013). CDC a salutat, de asemenea, înființarea în 2016 a Agenției Naționale Asistență Socială și adoptarea în 2014 a Strategiei naționale pentru protecția copilului și a Planului de acțiuni aferent, cu accent special pe dezinstiționalizarea copiilor și prevenirea violenței împotriva copiilor.

Prin Hotărârea Guvernului nr. 270 din 8 aprilie 2014 au fost aprobate Instrucțiunile privind mecanismul intersectorial de cooperare pentru identificarea, evaluarea, referirea, asistența și monitorizarea copiilor victime și potențiale victime ale violenței, neglijării, exploatării și traficului. Instrucțiunile obligă

⁶⁴ Comitetul European pentru Drepturi Sociale, Declarație privind interpretarea articolelor, Introducere generală, Concluzii 2015.

⁶⁵ 2019/def/MDA/7/10/EN.

⁶⁶ 2019/def/MDA/7/1/EN.

⁶⁷ CRC/MDA/CO/4-5 (2017).

angajații autorităților publice centrale și locale, ai structurilor, instituțiilor și serviciilor care activează în domeniile asistenței sociale, educației, ocrotirii sănătății, organelor de drept să raporteze cazurile confirmate sau suspecte de violență, neglijare, exploatare sau trafic al copilului, și să le combată prin intermediul serviciilor de asistență socială, educaționale, medicale sau de ordine publică. De asemenea, printr-un ordin comun al Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei, Ministerului Educației, Ministerul Sănătății și Ministerului Afacerilor Interne, a fost aprobat cuprinsul „fișei de sesizare” a cazurilor suspecte de violență, neglijare, exploatare și trafic al copilului, cu o listă standard de indicatori ai neglijării și violenței. Este obligatorie completarea acestei fișe de sesizare care apoi trebuie trimisă la autoritatea tutelară.

Cu toate acestea, în Observațiile finale ale Comitetului ONU pentru Drepturile Copilului a fost menționată o creștere a numărului de cazuri de abuz sexual și exploatare a copiilor, inclusiv în mediul familial, mai cu seamă în rândul fetelor, iar Comitetul și-a exprimat puternica dezaprobare față de lipsa de acțiune a factorilor responsabili de aplicarea legii în ce privește investigarea cazurilor de această natură și chiar implicarea directă a acestora ca autori ai unor astfel de abuzuri. În virtutea Protocolului Facultativ (la Convenția cu privire la Drepturile Copilului) referitor la vânzarea de copii, prostituția copiilor și pornografia infantilă, Comitetul ONU pentru Drepturile Copilului a observat totodată că Republica Moldova începe să devină o destinație populară pentru turismul sexual infantil și că măsurile luate de autorități pentru a contracara exploatarea sexuală a copiilor în turism și implicarea agențiilor de turism în recrutarea și exploatarea sexuală comercială a copiilor de către turiști au fost până în prezent insuficiente.⁶⁸

Articolul 8 – Dreptul lucrătoarelor la protecția maternității

Alineatul 4 – Reglementarea muncii de noapte, și Alineatul 5 – Interzicerea muncii cu caracter periculos, insalubru sau greu

Articolul 8 al Cartei sociale europene prevede ca statele părți „să reglementeze munca de noapte a femeilor însărcinate, a femeilor care au născut recent sau a celor care își alăptează copiii”; și „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”. Potrivit Declarației privind interpretarea Articolelor 8§4 și 8§5 adoptată de Comitetul European pentru Drepturi Sociale (Concluzii 2019), modificările aduse condițiilor de muncă sau repartizarea la un alt loc de muncă pentru a proteja femeile însărcinate nu ar trebui să conducă la nici un fel de pierdere salarială, iar în cazul unei scutiri de la îndeplinirea obligațiilor de muncă din motive de sarcină și maternitate, femeia în cauză ar trebui să aibă dreptul la concediu plătit; femeile în cauză ar trebui, de asemenea, să își păstreze dreptul de a reveni la locul de muncă precedent la finele perioadei protejate.

Articolul 250 din Codul muncii (Transferul la o altă muncă a unor categorii de femei) prevede că: „În cazul în care, drept urmare a evaluării riscurilor profesionale în conformitate cu Legea securității și sănătății în muncă, munca prestată de către o femeie gravidă, o femeie care a născut de curând sau una care alăptează se dovedește a prezenta riscuri pentru securitatea sau sănătatea acesteia ori poate avea repercusiuni asupra sarcinii sau alăptării, angajatorul ia măsurile necesare pentru ca, printr-o modificare temporară a condițiilor de muncă, să excludă influența factorilor de risc asupra persoanelor menționate” (alin. 1). Acolo unde modificarea condițiilor de muncă prevăzută la alin. (1) nu este posibilă, femeii în cauză ar trebui să i se acorde alt loc de muncă, „astfel încât să se evite expunerea acesteia la factorii de risc identificați în cadrul evaluării”, iar salariul ar trebui să rămână cel puțin la fel cu cel de la locul de muncă precedent (alin. 2). Aceste garanții „se aplică inclusiv în cazurile în care graviditatea sau alăptarea intervine în perioada prestării unei munci ce presupune influența factorilor de risc, cu condiția informării convenite a angajatorului” (alin. 3). De asemenea, femeile gravide, femeile care au născut de curând și cele care alăptează vor fi înlăturate de la munca de noapte, acordându-li-se o muncă de zi, cu același salariu ca la locul de muncă precedent (alin. 4). Dacă aceste adaptări nu sunt posibile, femeile în cauză

⁶⁸ CRC/C/OPSC/MDA/CO/1.

„vor fi scutite de îndeplinirea obligațiilor de muncă, cu menținerea salariului mediu pentru zilele pe care nu le-au lucrat din această cauză” (alin. 5). În ultimul rând, „femeile care au copii cu vârsta de până la 3 ani, în cazul în care nu au posibilitatea să-și îndeplinească obligațiile de muncă, sunt transferate, în modul prevăzut de prezentul cod, la un alt loc de muncă, cu menținerea salariului mediu de la locul de muncă precedent până când copiii împlinesc vârsta de 3 ani” (alin. 6).

În ciuda acestor dispoziții, Comitetul European pentru Drepturi Sociale, în cadrul Concluziilor sale din 2019⁶⁹, a constatat că situația în Republica Moldova nu este conformă cu Articolul 8§4 al Cartei deoarece nu s-a stabilit că reglementările privind munca de noapte (inclusiv în particular Articolul 103 din Codul muncii) oferă suficientă protecție salariatelor care sunt gravide, au născut de curând sau care alăptează. De asemenea, Comitetul conchide că situația în Republica Moldova nu este conformă cu Articolul 8§5 al Cartei deoarece nu s-a stabilit că femeile gravide, femeile care au născut de curând sau cele care alăptează sunt în drept să primească concediu plătit în cazul în care transferul lor la o altă muncă mai ușoară nu este posibil, respectiv că, în cazul repartizării la un alt loc de muncă, legea le garantează salariatelor dreptul de a reveni la locul de muncă precedent la finele perioadei de maternitate/alăptare. Prin urmare, pentru o mai mare protecție a femeilor gravide și a celor care alăptează este necesară modificarea Articolului 248 din Codul muncii, fie a Hotărârii Guvernului nr. 1408/2016 (privind cerințele minime de securitate și sănătate în muncă pentru protecția salariatelor gravide, care au născut de curând sau care alăptează).

Articolul 16 – Dreptul familiei la protecție socială, juridică și economică

Violența împotriva femeilor și violența domestică. Comitetul European pentru Drepturi Sociale a constatat în 2019 că situația din Moldova nu este conformă cu dispozițiile Cartei sociale europene, deoarece din evaluarea sa reiese că femeile victime ale violenței domestice nu beneficiază de o protecție adecvată, nici juridică, nici în practică.⁷⁰ Într-adevăr, [Studiul privind violența împotriva femeilor](#) „Bunăstarea și siguranța femeilor”, realizat de OSCE în 2019, care vizează Republica Moldova alături de Albania, Bosnia și Herțegovina, Muntenegru, Macedonia de Nord și Serbia, și Ucraina (precum și teritoriul Kosovo) confirmă persistența în Moldova a violenței pe criterii de gen și a violenței domestice.

Persistența acestei probleme este confirmată și de numărul de cauze examinate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO), care a concluzionat în mai multe rânduri că Articolul 3 al Convenției europene a drepturilor omului (interzicerea tratamentelor inumane ori degradante), sau dispoziția de interzicere a discriminării de la Articolul 14 coroborată cu Articolul 3, au fost încălcate ca urmare a faptului că autoritățile nu au asigurat protecție împotriva violenței domestice și au demonstrat o atitudine discriminatorie față de victime pe criteriul genului acestora. În particular, în opinia CEDO, combinația de deficiențe observate în ce privește maniera în care autoritățile au tratat cazurile de violență domestică demonstrează clar „că acțiunile autorităților nu au fost doar o simplă omisiune sau tergiversare în combaterea violenței împotriva primei reclamante, ci au echivalat cu o tolerare a acelei violențe și au reflectat o atitudine discriminatorie față de reclamantă ca femeie. Constatările Raportorului special al Națiunilor Unite cu privire la violența împotriva femeilor, cauzele și consecințele acesteia (...), precum și datele statistice ale Biroului Național de Statistică (...) nu fac decât să susțină impresia că autoritățile nu apreciază pe deplin gravitatea și dimensiunea problemei violenței domestice în Moldova și efectul său discriminator asupra femeilor”.⁷¹

Deși CEDO a făcut această apreciere în 2014, problema continuă să fie una importantă în Republica Moldova. Într-adevăr, în urma vizitei sale în Republica Moldova în perioada 9-13 martie 2020, Comisarul pentru drepturile omului al Consiliului Europei, Dna Dunja Mijatović, a încurajat autoritățile moldovene să „se asigure că publicul larg dispune de informații corecte și concrete cu privire la adevărata natură și dimensiune a problemei violenței împotriva femeii și a violenței domestice și la

⁶⁹ 2019/def/MDA/8/4/EN.

⁷⁰ 2019/def/MDA/7/10/EN.

⁷¹ CEDO, *T.M. și C.M. împotriva Republicii Moldova*, cererea nr. 26608/11, Hotărârea din 28 ianuarie 2014.

măsurile prevăzute în virtutea Convenției de la Istanbul pentru a aborda și a preveni aceste fenomene”.⁷² Doamna comisar a recomandat totodată creșterea „numărului de adăposturi și alte servicii de sprijin disponibile victimelor violenței împotriva femeii, inclusiv ale violenței sexuale și domestice, și să se asigure că acestea sunt accesibile pe întreg teritoriul țării, inclusiv în mediul rural”.⁷³

Acesta este contextul în care aderarea Republicii Moldova la Convenția Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice (Convenția de la Istanbul) ar trebui tratată ca prioritate – așa după cum a recomandat și Comisarul pentru drepturile omului. În cursul unei întâlniri organizate în 16 septembrie 2020 cu membrii Comisiei drepturilor omului și relații interetnice din cadrul Parlamentului Republicii Moldova, în pregătirea prezentului raport de evaluare a nevoilor, autorul a primit asigurări că respectiva comisie este în favoarea acestei aderări. În decembrie 2019, un proiect de lege guvernamental a fost prezentat în acest sens.

Viața personală și profesională. În Concluziile sale din 2019,⁷⁴ Comitetul European pentru Drepturi Sociale reamintește concluziile sale anterioare (din 2011 și 2015) potrivit cărora unitățile de îngrijire a copilului sunt în conformitate cu dispozițiile Cartei. Totuși, solicită ca următorul raport să cuprindă informații actualizate cu privire la organizarea sistemului de îngrijire a copilului, în speță distribuția unităților de îngrijire a copilului la nivelul întregii țării, acoperirea în raport cu numărul și ponderea copiilor cu vârste între 0-6 ani și costul serviciilor de îngrijire a copiilor pe care îl suportă părinții.

În schimb, comitetul CEDAW și-a exprimat preocuparea vizavi de lipsa de unități/servicii de îngrijire a copilului accesibile financiar care să permită părinților realizarea unui echilibru mai bun între viața personală și cea profesională, și a recomandat promovarea împărțirii în mod egal a responsabilităților familiale și domestice între femei și bărbați, „inclusiv încurajând bărbații să își ia concediu paternal și sporind accesul la servicii de îngrijire a copilului accesibile, inclusiv ca preț, și incluzive”.⁷⁵

Acces egal la prestațiile familiale. Carta socială europeană prevede că, în ce privește prestațiile familiale, statele părți trebuie să asigure egalitate de tratament între cetățenii lor și cetățenii altor state părți care își au reședința legală sau lucrează în mod regulat pe teritoriul lor. În Concluziile sale din 2019,⁷⁶ Comitetul European pentru Drepturi Sociale conchidea la acest capitol că situația nu este conformă cu Articolul 16 al Cartei deoarece egalitatea de tratament în ce privește accesul la alocațiile familiale nu este garantat pentru cetățenii tuturor celorlalte state părți.

Nivelul prestațiilor familiale. În virtutea Articolului 16 al Cartei sociale europene, statul trebuie să asigure protecția economică a familiei, prin mijloace corespunzătoare. Principalele mijloace ar trebui să fie prestațiile pentru familii sau copii acordate în cadrul asistenței sociale, disponibile fie universal, fie în urma determinării eligibilității în baza unei verificări a mijloacelor financiare deja existente. Prestațiile pentru copii trebuie să reprezinte o suplimentare adecvată a veniturilor, ca atunci când acestea constituie un procent adecvat din venitul mediu echivalat, pentru un număr semnificativ de familii.⁷⁷ În acest sens, Comitetul European pentru Drepturi Sociale a constatat că situația în Moldova nu este conformă cu dispozițiile Cartei, deoarece alocația de creștere a copilului se acordă de la naștere până la vârsta de 2 ani în cazul persoanelor fără asigurare, respectiv 3 ani în cazul persoanelor cu asigurare, și ca atare nu acoperă un număr semnificativ de familii și un număr semnificativ de copii.⁷⁸

Locuințe pentru familii. În Concluziile sale din 2019, Comitetul European pentru Drepturi Sociale conchide că situația în Republica Moldova nu este conformă cu Articolul 16 al Cartei deoarece nu s-a stabilit că familiile de etnie romă beneficiază de protecție adecvată în ce privește locuințele.⁷⁹ Pentru a

⁷² CommDH(2020)10, 25 iunie 2020, pag. 5.

⁷³ Id., alin. 19, pag. 11.

⁷⁴ 2019/def/MDA/7/10/EN.

⁷⁵ CEDAW/C/MDA/CO/6, 10 martie 2020, alin. 33, e).

⁷⁶ 2019/def/MDA/7/10/EN.

⁷⁷ Concluzii 2006, Declarație privind interpretarea Articolului 16.

⁷⁸ 2019/def/MDA/7/10/EN.

⁷⁹ 2019/def/MDA/16/EN.

ajunge la această concluzie, Comitetul a avut în vedere aplicarea Legii cu privire la locuințe adoptată în 17 iulie 2014 și rezultatele unui proiect privind construcția de locuințe pentru grupurile vulnerabile social (Faza II); numărul de apartamente sociale construite și resursele financiare alocate anual de la bugetul de stat pentru proiect; și impactul noii legi cu privire la locuințe (Legea nr. 75/2015). Comitetul a luat notă, însă, de preocupările exprimate de Comitetul ONU pentru Drepturile Economice, Sociale și Culturale în ce privește asigurarea insuficientă de locuințe sociale grupurilor și persoanelor marginalizate,⁸⁰ și s-a interesat în mod special dacă familiile de etnie romă au beneficiat de măsurile instituite, ținând cont de raportul ECRI 2018 asupra Republicii Moldova în care s-a menționat că, deși Legea cu privire la locuințe intrată în vigoare în 2015 recunoștea populația de etnie romă ca fiind unul dintre beneficiarii locuințelor sociale, aplicarea sa era discutabilă ca urmare a serioasei lipse de resurse financiare.⁸¹ Remarcând faptul că și alte organisme de monitorizare și-au exprimat preocuparea vizavi de situația locuințelor la nivelul populației romă în perioada de referință,⁸² Comitetul a concluzionat că nu s-a stabilit că familiile de etnie romă beneficiază de protecție adecvată la capitolul locuințe. Făcând referire la raportul ECRI, Comitetul a mai observat că a fost adoptat un nou Plan de acțiuni pentru susținerea populației de etnie romă din Republica Moldova pentru anii 2016-2020, care include, printre altele, și măsuri privind asigurarea de locuințe. Impactul acestui Plan de acțiuni va fi important de evaluat.

Comitetul European pentru Drepturi Sociale nu este singurul care își exprimă preocuparea în acest sens. În urma vizitei sale în Republica Moldova în perioada 9-13 martie 2020, Comisarul pentru drepturile omului al Consiliului European și-a exprimat dezaprobarea față de „condițiile de trai substandard ale familiilor romă”.⁸³ Potrivit constatărilor cuprinse într-un [raport privind inegalitățile în Moldova](#) realizat în 2019 pentru Fundația Est-Europeană, indiferent de serviciile comunitare avute în vedere (apeduct, sistem de canalizare, gaze din rețea, evacuarea gunoierului, asfaltarea drumului din fața casei, iluminarea străzii pe care se află casa, teren de joacă în preajma casei), gospodăriile persoanelor de etnie romă beneficiază mai puțin de servicii și utilități, comparativ cu cele ale persoanelor de etnie non romă, o diferență de tratament pe care 47% dintre respondenții de etnie romă o atribuie discriminării. Totuși, cu excepția iluminării străzii pe care se află gospodăria, cele mai semnificative inegalități sunt legate de veniturile gospodăriei.⁸⁴

Pe lângă faptul că a evidențiat necesitatea ca statele membre să se asigure că, „în cadrul general al politicilor privind locuințele, se elaborează politici integrate și adecvate ce vizează populația de etnie romă” (principiul 1), și să trateze „de urgență și într-o manieră nediscriminatorie” problemele specifice romilor, căci aceștia „continuă să facă parte din categoriile de populație cele mai defavorizate din Europa” (principiul 2), [Recomandarea Rec\(2005\)4](#) a Comitetului de Miniștri către statele membre privind îmbunătățirea condițiilor de locuit pentru romi și nomazi în Europa⁸⁵ recomandă statelor membre ale Consiliului European „să asigure așezărilor și taberelor de romi același nivel adecvat de servicii ca în cazul altor categorii de populație, fără a pierde din vedere faptul că sunt necesare soluții durabile. Mai mult, autoritățile ar trebui să fie conștiente de faptul că, dincolo de asigurarea serviciilor adecvate, acestea ar trebui să acționeze astfel încât să îmbunătățească calitatea vieții per ansamblu în așezările și taberele de romi, favorizând o mai bună gestionare a vieții cotidiene, în speță: servicii administrative, comerciale, sociale și sanitare de proximitate, transport public, evacuarea deșeurilor, întreținerea apartamentelor sociale, imobilelor sau taberelor și a împrejurimilor, gestionarea adecvată a

⁸⁰ Comitetul pentru Drepturile Economice, Sociale și Culturale, Observații finale privind cel de-al treilea raport periodic al Republicii Moldova, 6 octombrie 2017, §§ 54-55.

⁸¹ Comisia Europeană împotriva Rasismului și Intoleranței (ECRI), Raport privind Republica Moldova (al cincilea ciclu de monitorizare), adoptat în 20 iunie 2018 (CRI(2018)34), alin. 85. Vezi și Centrul European pentru Drepturile Romilor (ERRC), *Thirsting for justice – Europe’s Roma Denied Access to Clean Water and Sanitation* (2017) [Sete de justiție – Romilor Europei li se neagă accesul la apă curată și salubritate], pag. 35.

⁸² Vezi, în speță, Comitetul Consultativ privind Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale, Opinia IV asupra Republicii Moldova, 25 mai 2016, §§ 104 și 106.

⁸³ CommDH(2020)10, 25 iunie 2020, pag. 6.

⁸⁴ Vezi https://eef.md/media/files/files/raport_moldova_inegala_final_2482506.pdf (la pag. 23-24).

⁸⁵ *Adoptată de Comitetul de Miniștri în 23 februarie 2005 la cea de-a 916-a reuniuni a Miniștrilor delegați.*

conflictelor de vecinătate și a problemelor legate de neplata chiriilor și serviciilor, și așa mai departe” (principiul 27).

Pentru orientare în ce privește politicile în materie de locuințe și exercitarea dreptului la locuință adecvată, [Comentariul General nr. 4 privind dreptul la o locuință adecvată](#) adoptat în 1991 de către Comitetul pentru Drepturile Economice, Sociale și Culturale – la care Recomandarea (2005)4 a Comitetului de Miniștri face trimitere în repetate rânduri – este, de asemenea, relevant. În particular, în acest Comentariu general se menționează că „locuința adecvată” presupune inclusiv cerința *disponibilității serviciilor, materialelor, dotărilor și infrastructurii*: „O locuință adecvată trebuie să conțină anumite dotări esențiale pentru sănătate, securitate, confort și nutriție. Toți beneficiarii dreptului la o locuință adecvată ar trebui să dispună de acces permanent la resurse naturale și comune, apă potabilă, energie pentru gătit, încălzire și lumină, instalații sanitare și toalete, mijloace de păstrare a alimentelor, sistem de evacuare a deșeurilor, drenaj și servicii de urgență” (alin. (8), lit. b)).

Articolul 17 – Dreptul copiilor și tinerilor la protecție socială, juridică și economică

O primă prioritate în virtutea Articolului 17 al Cartei sociale europene este ca Republica Moldova să monitorizeze sărăcia în rândul copiilor în diferitele sale forme. Această dispoziție a Cartei garantează dreptul copiilor și tinerilor la protecție socială, juridică și economică: statele părți au obligația de a asigura „exercitarea efectivă a dreptului copiilor și tinerilor de a crește într-un mediu favorabil dezvoltării personalității lor și a aptitudinilor lor fizice și mentale”. În Concluziile sale din 2019,⁸⁶ Comitetul European pentru Drepturi Sociale a subliniat că prevalența sărăciei la copii într-un stat parte, definită sau măsurată monetar sau multidimensional, reprezintă un indicator important al eficacității eforturilor întreprinse de statele părți de a asigura dreptul copiilor și tinerilor la protecție socială, juridică și economică în conformitate cu Articolul 17 al Cartei sociale europene. Ca atare, Comitetul a cerut Moldovei să furnizeze informații cu privire la (i) ratele sărăciei în rândul copiilor; (ii) măsurile adoptate în vederea reducerii sărăciei în rândul copiilor, inclusiv măsuri de ordin nemonetar precum asigurarea accesului la servicii de calitate și la prețuri convenabile în materie de sănătate, educație, locuințe etc.; (iii) măsurile ce vizează combaterea discriminării și promovarea egalității de șanse în cazul copiilor din categoriile deosebit de vulnerabile precum minoritățile etnice, copiii romi, copiii cu dizabilități, și copiii în grija statului; și cu privire la (iv) modul în care este asigurată participarea copiilor în activitatea ce vizează combaterea sărăciei în rândul copiilor.

Articolul 17 – Dreptul copiilor și tinerilor la protecție socială, juridică și economică

Alineatul 2 – Învățământ primar și secundar gratuit – frecvență școlară regulată

Comitetul European pentru Drepturi Sociale a constatat că situația în Republica Moldova nu este conformă cu Articolul 17§2 al Cartei sociale europene.⁸⁷ În primul rând, acesta a observat că rata netă de înscriere în învățământul obligatoriu rămâne la un nivel prea scăzut: rata brută de înscriere în învățământul primar în anul de studii 2016/2017 era de 91,3% și a scăzut la 90,6% în anul de studii 2017/2018; în cazul învățământului gimnazial, aceste rate erau de 86,6%, respectiv 86,6%. În al doilea rând, Comitetul a observat că măsurile luate pentru a asigura înscrierea școlară a copiilor de etnie romă în învățământul general sunt insuficiente: deși în mai multe rapoarte se arată o creștere a incluziunii educaționale a copiilor romi, mai ales în învățământul primar, datorate în cea mai mare parte mediatorilor comunitari romi și societății civile, ratele de înscriere școlară a copiilor romi continuă să fie mai scăzute decât în cazul copiilor non romi la toate nivelurile de învățământ.

Din martie 2020, în contextul pandemiei, trecerea la învățământul online a avut un impact particular asupra copiilor vulnerabili social, care au rămas în general în afara sistemului de învățământ din cauza accesului scăzut la internet și/sau a abilităților numerice slabe. Analizând situația Republicii Moldovei

⁸⁶ 2019/def/MDA/17/1/EN.

⁸⁷ 2019/def/MDA/17/2/EN.

în 2018, Comisia Europeană împotriva Rasismului și Intoleranței a observat în acest sens că, din cauza sărăciei (care face ca familiilor romi să le fie dificil sau chiar imposibil să-și permită costurile ascunse ale educației), a problemelor de transport din așezările de romi, sau a persistenței educației de calitate slabă pentru romi (care determină rate de abandon școlar mai ridicate în rândul romilor comparativ cu populația generală), „doar 21% dintre copiii romi au frecventat învățământul preșcolar (comparativ cu 79% din populația generală), rată care a crescut la 54% la nivelul învățământului primar (comparativ cu 90%) și s-a situat la 16% la nivelul învățământului liceal (comparativ cu 78%)”.⁸⁸

Articolul 31 – Dreptul la locuință

Dintre dispozițiile Cartei sociale europene, Republica Moldova nu a acceptat Articolele 31§1, 31§2 și 31§3 referitoare la adecvarea locuinței, atenuarea lipsei locuințelor și costul accesibil al locuinței. Accesul la locuințe adecvate în cazul populației romi a fost discutat mai sus la Articolul 16 al Cartei sociale europene. Pe de altă parte, problema accesului la locuință la un nivel adecvat nu privește numai populația romă. În urma vizitei sale în Moldova în perioada 9-13 martie 2020, remarcând „numărul în general insuficient de locuințe sociale și accesul limitat la apă și condiții sanitare, mai ales în mediul rural”, Comisarul pentru drepturile omului al Consiliului Europei, Dna Dunja Mijatović, a recomandat autorităților „să întreprindă o evaluare cuprinzătoare a nevoilor în vederea realizării unor intervenții țintite în materie de locuințe, fundamentate pe informații actualizate privind persoanele ce trăiesc în condiții de locuit precare, și alocării treptate a resurselor financiare pentru construirea sau renovarea de locuințe sociale accesibile ca preț”.⁸⁹ Îmbunătățirea sistemelor de canalizare, care sunt inadecvate la ora actuală (din cauza cărora apele reziduale produc un grad ridicat de poluare la nivelul solurilor și apei, afectând mediul și sănătatea), ar trebui de asemenea tratată ca o prioritate.

III. Mecanismul național de protecție a drepturilor omului

1. Implementarea dreptului internațional al drepturilor omului

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 al Legii privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova (Legea nr. 595 din 24 septembrie 1999)⁹⁰ prevede că tratatele internaționale la care Republica Moldova se execută cu bunăcredință. 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”. În virtutea acestor dispoziții, autoritățile publice au obligația clară de a lua toate măsurile necesare punerii în aplicare a Cartei sociale europene, iar instanțele judecătorești sunt abilitate să aplice în mod direct dispozițiile tratatelor internaționale auto-executorii (care nu necesită alte norme de punere în aplicare în legislația internă). Conform Articolului 23 din Legea nr. 595, Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene îi revine responsabilitatea de a se asigura că Republica Moldova adoptă toate măsurile normative necesare în vederea aplicării depline a tratatelor internaționale la care este parte.

⁸⁸ Comisia Europeană împotriva Rasismului și Intoleranței (ECRI), Raport privind Republica Moldova (al cincilea ciclu de monitorizare), adoptat în 20 iunie 2018 (CRI(2018)34), alin. 81.

⁸⁹ CommDH(2020)10, 25 iunie 2020, pag. 7; vezi și alin. 93-94, pag. 25-26.

⁹⁰ Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 24-26/137 din 02.03.2000.

Rezultă astfel din aceste dispoziții de drept intern că instanțele judecătorești ar trebui să aplice paragrafele Cartei sociale europene pe care Republica Moldova le-a acceptat, în toate cazurile în care acest lucru este posibil fără adoptarea unor măsuri de punere în aplicare în legislația națională. Conform Articolului 4 alin. (2) din Constituție, astfel de cazuri includ situațiile în care neaplicarea legislației interne este suficientă pentru o deplină executare a cerințelor Cartei sociale europene.

Aceasta presupune însă o îmbunătățire semnificativă a formării judecătorilor și avocaților în ce privește dispozițiile Cartei și diversele tehnici prin care poate fi asigurată justițiabilitatea drepturilor economice și sociale. Rolul Uniunii Avocaților din Republica Moldova și al Institutului Național al Justiției este esențial în acest sens. Uniunea Avocaților din Republica Moldova are ca organ subsidiar Centrul de Instruire a Avocaților, responsabil de instruirea și dezvoltarea profesională a avocaților și avocaților stagiați. Acesta nu dispune de un modul de curs dedicat Cartei sociale europene. În cazul programelor de formare propuse de Institutul Național al Justiției definite de Consiliul Superior al Magistraturii și de Consiliul Superior al Procurorilor, componenta de drepturile omului se axează în esență asupra Convenției europene a drepturilor omului, ceea ce indică pericolul conturării unui cerc vicios: câtă vreme formarea în materie de drepturi sociale rămâne la un nivel insuficient, membrii sistemului judiciar nu vor fi conștienți de relevanța pe care o pot avea aceste drepturi în practica lor, astfel că nu va exista o cerere de instruire în acest domeniu. Acest cerc vicios poate și trebuie să fie rupt, prin includerea unei componente de formare privind drepturile cuprinse în Carta socială europeană în cadrul viitoarei cooperări dintre Consiliul Europei și Republica Moldova.

2. Acces la justiție

Trei arii problematice se conturează la acest capitol. Prima vizează protecția victimelor violenței domestice și violenței sexuale. În urma vizitei sale în Moldova în perioada 9-13 martie 2020, Comisarul pentru drepturile omului a atras atenția autorităților referitor la „necesitatea îmbunătățirii accesului la justiție pentru femeile victime ale violenței domestice și violenței sexuale, și îndeamnă la consolidarea activităților de formare a capacității poliției, procurorilor și sistemului judecătoresc pentru ca plângerile femeilor să fie investigate cu eficacitate și cazurile de violență împotriva acestora să fie tratate într-o manieră receptivă la dimensiunea de gen.”⁹¹

Cea de-a doua arie vizează copiii. Comisarul pentru drepturile omului al Consiliului Europei a observat totodată că „ar trebui luate măsuri concrete pentru ca justiția să fie în interesul copiilor și să urmărească asigurarea reabilitării și reintegrării lor în societate”.⁹² Deși în 27 decembrie 2019 a fost adoptată Hotărârea Guvernului nr. 708 pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind organizarea și funcționarea Centrului regional de asistență integrată a copiilor victime/martori ai infracțiunilor și a Standardelor minime de calitate, bazate pe modelul Barnahus, această hotărâre așteaptă încă să fie pusă în aplicare. În mod similar, Legea nr. 299 din 30 noiembrie 2018 privind măsurile și serviciile destinate copiilor cu comportament deviant reglementează măsurile și serviciile destinate copiilor care au comis o faptă penală, dar care nu sunt pasibili de răspundere penală, respectiv copiilor care au comis o faptă contravențională, dar care nu sunt pasibili de răspundere contravențională; însă mecanismul de cooperare care, în principiu, trebuie instituit în termen de 12 luni de la intrarea în vigoare a legii, nu există încă.

Prin urmare, sunt necesare în continuare măsuri de punere în aplicare astfel încât toți copiii care vin în contact cu legea să fie tratați în conformitate cu Liniile directoare privind justiția în interesul copilului emise în 2010 de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei.⁹³ Aceste Liniile directoare au la bază principiile participării (definit ca „dreptul tuturor copiilor de a fi informați cu privire la drepturile lor, de a beneficia de mijloacele adecvate de acces la justiție și de a fi consultați și ascultați în cadrul procedurilor care îi vizează în mod direct sau indirect”), interesului superior al copilului (interesul superior al copilului ar trebui să „prevalenze în toate chestiunile care îi vizează în mod direct sau

⁹¹ CommDH(2020)10, 25 iunie 2020, pag. 5.

⁹² Id., pag. 6.

⁹³ Liniile directoare privind justiția în interesul copilului au fost adoptate de către Comitetul de Miniștri în 17 noiembrie 2010 la cea de-a 1098-a reuniune a Miniștrilor delegați.

indirect”), demnității („Copiii ar trebui tratați cu considerație, sensibilitate, echitate și respect pe parcursul oricărei proceduri sau cauze, acordând o atenție specială situației personale, bunăstării și nevoilor lor specifice, precum și un respect deplin pentru integritatea lor fizică și psihică”), protecției împotriva discriminării și statului de drept.

Cea de-a treia arie vizează rolul instanțelor judecătorești în protecția drepturilor sociale în general. Organizațiile neguvernamentale consultate în pregătirea raportului de față au semnalat existența unei discrepanțe importante între acoperirea juridică și cea efectivă în domeniul protecției sociale (inclusiv în ce privește prestațiile pentru persoanele cu dizabilități, ajutoarele sociale, și ajutoarele de șomaj). Lipsa de încredere în sistemul judiciar, precum și insuficienta informare a beneficiarilor cu privire la drepturile pe care și le pot revendica, și obstacolele întâmpinate în intentarea unei acțiuni în acest sens, explică această discrepanță.

3. Mecanisme nejudiciare

a) Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității (Consiliul pentru egalitate)

Consiliul pentru egalitate a fost înființat în baza Articolului 11 al Legii nr. 121 din 25 mai 2012 cu privire la asigurarea egalității. Funcțiile sale au fost clarificate suplimentar prin Legea nr. 298 din 21 decembrie 2012 cu privire la activitatea Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității, la care este anexat 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 pentru egalitate activează din iulie 2013.

Au fost efectuate o serie de evaluări ale cadrului juridic de combatere a discriminării existent în Republica Moldova, în general, și ale condițiilor în virtutea cărora funcționează Consiliul pentru egalitate, în particular.⁹⁴ Ținând cont de standardele elaborate de către Comisia Europeană împotriva Rasismului și Intoleranței (ECRI)⁹⁵, precum și de către Comisarul pentru drepturile omului al Consiliului Europei,⁹⁶ cele mai importante probleme sunt următoarele:

1. Conform Articolului 1 din Regulamentul de punere în aplicare a Legii nr. 298, Consiliul pentru egalitate are statut de persoană juridică de drept public. De asemenea, același Regulament prevede că acesta „acționează în condiții de imparțialitate și independență față de alte autorități publice, persoane fizice sau juridice” (Art. 20). Aceasta este o componentă importantă a independenței sale. Așa cum observa Comisarul pentru drepturile omului al Consiliului Europei, organismele autonome cu statut

⁹⁴ Două studii au fost realizate în cadrul proiectului comun al Consiliului Europei și Uniunii Europene *Susținerea eforturilor la nivel național pentru prevenirea și combaterea discriminării în Moldova: 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*, Seria Rapoarte de țară nr. 7 a Equal Rights Trust (iunie 2016); și *Analiza legală a deciziilor Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității și a deciziilor instanțelor de judecată cu privire la cazurile de discriminare din Republica Moldova*, studiu realizat 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)”, finanțat de către Ministerul Afacerilor Externe al Norvegiei, co-finanțat și implementat de Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD) Moldova și Oficiul Înaltului Comisar ONU pentru Drepturile Omului (OHCHR), în colaborare cu Oficiul Avocatului Poporului și Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității (noiembrie 2016).

⁹⁵ Recomandarea de politică generală nr. 2 a ECRI: Organisme specializate pentru combaterea rasismului, xenofobiei, antisemitismului și intoleranței la nivel național (adoptată în 13 iunie 1997).

⁹⁶ Avizul Comisarului pentru drepturile omului cu privire la structurile naționale de promovare a egalității (CommDH(2011)2) (21 martie 2011).

juridic propriu sunt de regulă mai independente decât organismele care fac parte dintr-un departament guvernamental sau minister.⁹⁷

În general, se consideră că independența organismelor de promovare a egalității necesită și ca acestea să dispună de fonduri suficiente, care ar trebui aprobate de Parlament, și să poată decide, fără ca statul să se amestece, în ce mod utilizează respectivele fonduri.⁹⁸ Regulamentul de punere în aplicare a Legii nr. 298 prevede și faptul că bugetul Consiliului trebuie aprobat de Parlament și apoi remis Guvernului spre a fi inclus în bugetul de stat pe anul respectiv (Articolul 3). S-ar părea însă că, în practică, Parlamentul nu îndeplinește acest rol și, ca atare, bugetul anual de funcționare al Consiliului pentru egalitate depinde de o decizie a Executivului (Ministerul Finanțelor); în plus, nici Legea nr. 121, nici Legea nr. 298 sau Regulamentul său de punere în aplicare nu prevăd că bugetul alocat trebuie să fie adecvat/suficient pentru a permite Consiliului pentru egalitate să își îndeplinească funcțiile în mod eficace. În Observațiile sale finale asupra celui de-al treilea raport periodic prezentat de Republica Moldova în cadrul Pactului internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, Comitetul pentru Drepturile Economice, Sociale și Culturale a recomandat să se asigure Consiliului pentru egalitate „suficiente resurse financiare și umane și să se asigure că [modul în care se realizează] finanțarea nu subminează independența acestuia”.⁹⁹

2. Independența organismelor de promovare a egalității a fost interpretată și în sensul că aceste organisme ar trebui să fie capabile „să își stabilească propriile priorități și să își exercite competențele așa cum și atunci când consideră necesar”.¹⁰⁰ În acest sens, Articolul 11 alin. 14 al Legii nr. 121, care prevede că Parlamentul ar trebui să aprobe regulamentul de activitate al Consiliului pentru egalitate, ar trebui revizuit pentru a permite organismului de promovare a egalității să își adopte propriul regulament de activitate, fără vreun fel de imixtiune.¹⁰¹

3. În prezent, nici Legea nr. 121, nici Legea nr. 298 sau Regulamentul său de punere în aplicare nu prevăd participarea părților interesate la activitatea Consiliului pentru Egalitate. Și totuși, așa cum a remarcat Comisarul pentru drepturile omului al Consiliului European, o astfel de implicare ar putea permite unui organism de acest gen să „aibă acces la cunoștințele, informațiile și ideile organizațiilor neguvernamentale, ale sindicatelor, angajatorilor și autorităților publice”, acestea contribuind atât la eficacitatea, cât și la legitimitatea activității sale.¹⁰² Prin urmare, s-a recomandat înființarea, de către Consiliul pentru egalitate, a unui Comitet consultativ „format din reprezentanți ai organizațiilor societății civile ce 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, care să primească rapoarte privind activitatea Consiliului, să ofere informații și consiliere cu privire la planurile, prioritățile și activitățile Consiliului, și să monitorizeze standardele și să sprijine evaluarea activității Consiliului”.¹⁰³

4. Competențele de investigare ale Consiliului pentru egalitate rămân limitate. Deși la primirea unei plângeri, Consiliul pentru egalitate se poate baza pe informațiile furnizate de părți,¹⁰⁴ acesta nu are competența necesară efectuării de inspecții la fața locului. Acest lucru este perceput ca o serioasă

⁹⁷ Avizul Comisarului pentru drepturile omului cu privire la structurile naționale de promovare a egalității (CommDH(2011)2), alin. 4.4.

⁹⁸ Vezi principiul 5 al Recomandării de politică generală nr. 2 a ECRI: Organisme specializate pentru combaterea rasismului, xenofobiei, antisemitismului și intoleranței la nivel național; și Avizul Comisarului pentru drepturile omului cu privire la structurile naționale de promovare a egalității (CommDH(2011)2), alin. 4.4.

⁹⁹ UN doc. E/C.12/MDA/CO/3, alin. 9.

¹⁰⁰ Avizul Comisarului pentru drepturile omului cu privire la structurile naționale de promovare a egalității (CommDH(2011)2), alin. 4.4.

¹⁰¹ Vezi *Evaluarea Legii nr. 298 cu privire la activitatea Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității în Moldova*, citată anterior, pag. 11.

¹⁰² Avizul Comisarului pentru drepturile omului cu privire la structurile naționale de promovare a egalității (CommDH(2011)2), alin. 5.3.

¹⁰³ *Evaluarea Legii nr. 298 cu privire la activitatea Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității în Moldova*, citată anterior, pag. 13.

¹⁰⁴ Vezi Articolul 15 (1) al Legii 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”.

limitare a eficacității sale. Regulamentul de punere în aplicare a Legii nr. 298 ar putea fi modificat pentru a include această posibilitate.

5. Comitetul CEDAW este preocupat de faptul că printre atribuțiile Consiliului pentru egalitate „nu se regăsește cea de sancționare a discriminării pe criteriul genului și că un proiect de lege care viza consolidarea Consiliului a fost retras în urma adoptării Hotărârii nr. 635/2018”.¹⁰⁵ Comitetul CEDAW recomandă ca Moldova să „Reia, neîntârziat, procesul legislativ de modificare a Legii nr. 298/2012 cu privire la activitatea Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității, pentru a asigura Consiliului un mandat puternic în materie de drepturile femeii, precum și autoritatea de a emite hotărâri cu caracter obligatoriu și de a impune sancțiuni pentru faptele de discriminare pe criterii de gen, cu alocarea de resurse corespunzătoare” (alin. (15), lit. b)).

Cel de-al Treilea Plan Național de Acțiuni în domeniul Drepturilor Omului (2018-2022) (PNADO) propune întărirea capacității Consiliului pentru egalitate de a impune sancțiuni. Acțiunea 1 corespunzătoare Țintei strategice C a PNADO este descrisă astfel: „Revizuirea cadrului normativ în domeniul prevenirii și combaterii discriminării în vederea consolidării competențelor de investigare și sancționare ale Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității”. Cu toate acestea, în urma alegerilor parlamentare din februarie 2019, proiectul de lege propus în vederea consolidării rolului Consiliului pentru egalitate și amendării Legilor nr. 121 și nr. 298 a devenit nul, fără ca până acum să fi fost prezentat un nou proiect de lege în acest sens.

b) Oficiul Avocatului Poporului

Oficiul Avocatului Poporului se confruntă, într-o oarecare măsură, cu provocări similare. Acesta a fost înființat în baza Legii din 30 aprilie 2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) al Republicii Moldova, modificată în 2015 și 2016. Avocatul Poporului a fost consacrat în Constituție în 2017, odată cu introducerea, prin Legea nr. 70 din 13 aprilie 2017, a unui nou Capitol III în Constituție, care atribuie Avocatului Poporului sarcina de a „asigura promovarea și protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului” și care prevede, printre altele, că „Imixtiunea în activitatea Avocatului Poporului, ignorarea intenționată a sesizărilor și a recomandărilor acestuia, precum și împiedicarea sub orice formă a activității lui atrag răspunderea juridică în conformitate cu legea”.

În 2018, Oficiul Avocatului Poporului a fost acreditat cu statutul A de către Alianța Globală a Instituțiilor Naționale pentru Drepturile Omului, ceea ce înseamnă că acesta respectă Principiile de la Paris (Principii legate de statutul instituțiilor naționale).¹⁰⁶ Cu toate acestea, continuă să fie exprimate unele preocupări vizavi de resursele umane și financiare alocate Oficiului Avocatului Poporului care nu sunt suficiente pentru a permite acestuia să-și îndeplinească mandatul în mod eficace¹⁰⁷, și de lipsa de garanții procedurale prin care să se asigure independența necesară la numirea Avocatului Poporului. Aceste aspecte au fost abordate în recomandările din 2018 ale Subcomisiei pentru acreditare din cadrul Alianței Globale a Instituțiilor Naționale pentru Drepturile Omului.¹⁰⁸

Demersurile întreprinse recent în acest sens sunt încurajatoare. În urma unui aviz al Comisiei de la Veneția a Consiliului Europei, critic la adresa unei propuneri de modificare a Articolului 37 al Legii cu privire la Avocatul Poporului,¹⁰⁹ propunerea respectivă a fost retrasă, iar Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale asigură acum o procedură unitară în ce privește adoptarea bugetului tuturor instituțiilor independente, care permite Parlamentului să respingă propunerea Guvernului.

¹⁰⁵ CEDAW/C/MDA/CO/6, 10 martie 2020, alin. 14, b).

¹⁰⁶ Adoptate în 1992 prin Rezoluția Comisiei pentru drepturile omului 1992/54, și aprobate în 20 decembrie 1993 prin Rezoluția Adunării Generale 48/134.

¹⁰⁷ Principiile de la Paris prevăd că instituțiile naționale pentru drepturile omului ar trebui să beneficieze de „finanțare adecvată”, care să le permită „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”.

¹⁰⁸ Vezi CEDAW/C/MDA/CO/6, 10 martie 2020, alin. 17-18.

¹⁰⁹ Vezi Avizul nr. 906/2017 privind propunerea unui nou Articol 37 al Legii cu privire la Avocatul Poporului, adoptat de Comisia de la Veneția a Consiliului Europei (Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept) la cea de-a 113-a sesiune plenară (8-9 decembrie 2017).

Aceasta ar trebui să garanteze independența financiară a instituțiilor în cauză. Trebuie menționat și faptul că bugetul Oficiului Avocatului Poporului a crescut cu 112% între 2015 și 2019.

c) Consiliul Național pentru Drepturile Omului

În cel de-al Treilea Plan Național de Acțiuni în domeniul Drepturilor Omului (2018-2022) (PNADO) se propune înființarea unui Consiliu Național pentru Drepturile Omului, ca mecanism de coordonare a acțiunilor în domeniul drepturilor omului desfășurate la nivelul diferitelor departamente ministeriale, în particular „în vederea asigurării condițiilor pentru implementarea în dreptul intern al Republicii Moldova a constatărilor (deciziilor) organelor de control pentru aplicarea principalelor tratate ale ONU în domeniul drepturilor omului”, respectiv „pentru implementarea în dreptul intern a constatărilor (deciziilor) acestor organe” (pct. 3).

Consiliul Național pentru Drepturile Omului (CNDO) a fost înființat în baza Hotărârii Guvernului nr. 65 din 11 februarie 2019, prima sa ședință având loc în 15 septembrie 2020. Consiliul este prezidat de către Prim-ministru, în timp ce funcția de vicepreședinte al Consiliului este exercitată de către Ministrul Justiției și de către Ministrul Afacerilor Externe și Integrării Europene. CNDO este conceput ca „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” (PNADO, pct. 15). Printre atribuțiile sale ar trebui să se regăsească, în particular, „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” (PNADO, pct. 16), și instituirea de „mecanisme de interacțiune și colaborare cu autoritățile locale” (PNADO, pct. 15).

Instituirea unui astfel de grup operativ interministerial în subordinea directă a Primului Ministru poate constitui un instrument important în ce privește îmbunătățirea capacității Republicii Moldova de a pune în aplicare recomandările legate, în particular, de Carta socială europeană. Într-adevăr, nu este neobișnuit ca examinarea Concluziilor Comitetului European pentru Drepturi Sociale să fie efectuată de un singur departament ministerial (de regulă, departamentul responsabil de problematica muncii și/sau protecției sociale, dar uneori și departamentul responsabil cu afacerile externe), deși Carta socială europeană vizează, în fapt, o gamă largă de domenii ce depășesc mandatul unui singur departament, oricare ar fi acela. În Republica Moldova, responsabilitatea urmăririi concluziilor Comitetului European pentru Drepturi Sociale revine în principal Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale; alte departamente par să fie implicate într-o măsură mult mai mică, și în prezent nu există un mecanism care să asigure implicarea societății civile în punerea în aplicare a unor astfel de concluzii.

Potrivit punctului 21 al Regulamentului Consiliului Național pentru Drepturile Omului, autoritățile administrației publice locale au sarcina de a crea comisii municipale și raionale pentru protecția drepturilor omului. Președintele, vicepreședintele, alți membri și secretarul fac parte din componența comisiilor municipale și raionale (pct. 23). Principalele atribuții ale comisiilor municipale și raionale pentru protecția drepturilor omului sunt prezentate la punctul 25 din Regulament:

- 1) implementarea documentelor de politici naționale de protecție a drepturilor omului;
- 2) elaborarea planurilor și programelor locale privind aplicarea documentelor de politici naționale în domeniul protecției drepturilor omului la nivel local;
- 3) monitorizarea respectării drepturilor omului la nivel local;
- 4) elaborarea rapoartelor semestriale privind respectarea drepturilor omului la nivel local și remiterea acestora Secretariatului permanent.

În septembrie 2020, doar 19 comisii locale pentru protecția drepturilor omului fuseseră create, și nici una dintre ele nu părea să funcționeze încă. Autoritățile locale ar trebui informate cu privire la responsabilitățile ce le revin în virtutea Cartei sociale europene, și alocate suficiente mijloace bugetare pentru a-și îndeplini obligațiile aferente. Coordonarea prin intermediul Consiliului Național pentru Drepturile Omului ar putea veni în sprijinul acestui demers. Acest lucru este important mai ales pentru

că autoritățile publice locale prestează o serie întreagă de servicii sociale care sunt finanțate prin impozitele locale percepute de acestea, ceea ce poate conduce la disparități la nivel național în ce privește gradul de punere în aplicare a drepturilor economice și sociale.

IV. Concluzii și recomandări cheie

Principalele domenii problematice identificate mai sus merită atenție imediată din partea autorităților Republicii Moldova, toate fiind domenii în care ar fi justificată cooperarea cu Consiliul Europei în vederea întăririi capacității și asigurării unor reforme legislative care să contribuie la deplina punere în aplicare a drepturilor sociale în virtutea Cartei sociale europene și a celorlalte standarde ale Consiliului Europei în domeniul drepturilor sociale.

În unele dintre domenii, prioritatea este cea a îmbunătățirii punerii în aplicare a legislației existente. În altele însă, este necesară o reformă legislativă și/sau angajamente substanțiale de ordin bugetar. Prin urmare, prioritățile enumerate mai jos au la bază distincția între (a) domeniile ce necesită reformă legislativă, sau modificări ale cadrului de reglementare; (b) domeniile care necesită angajamente substanțiale de ordin bugetar sau crearea capacității în vederea îmbunătățirii aplicării legislației existente; și (c) domeniile în care pot fi tratate diverse lacune prin îmbunătățirea pregătirii judecătorilor și avocaților și prin activități de conștientizare.

(a) **Reforma legislativă** pare să fie necesară în următoarele privințe:

- Proiectul de lege care fusese prezentat în legislatura anterioară în scopul consolidării rolului Consiliului pentru egalitate și amendării legilor nr. 121 și nr. 298 ar trebui reintrodus;
- Legea nr. 121 cu privire la asigurarea egalității ar trebui să prevadă în mod explicit interzicerea discriminării pe criteriul orientării sexuale și al identității sexuale;
- Legea nr. 158 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public ar trebui modificată în sensul aplicării condiției cetățeniei numai funcțiilor care presupun exercitarea autorității publice;
- Legea nr. 5 din 9 februarie 2006 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați necesită o mai mare punere în aplicare prin acțiuni suplimentare legislative și de reglementare.

În contextul viitoarei revizuirii a Codului muncii, programate pentru finele anului 2020 sau începutul anului 2021, ar trebui avute în vedere următoarele reforme:

- Articolul 248 din Codul muncii încă interzice anumitor categorii de femei să lucreze în minerit și alte industrii care prezintă un pericol pentru siguranța sau sănătatea lor. Acesta ar trebui modificat și înlocuit cu evaluări individuale, la care se adaugă îmbunătățirea condițiilor de muncă la nivelul tuturor industriilor;
- Articolul 86 alin. (1) lit. (d) și (e) din Codul muncii prevede că salariații concediați din cauza unei probleme de sănătate sau a calificării insuficiente sau ca urmare a restabilirii la locul de muncă, conform hotărârii instanței de judecată, a persoanei care a îndeplinit anterior munca respectivă (Articolul 82, lit. j¹) au dreptul la o indemnizație de eliberare din serviciu egală cu salariul mediu pe două săptămâni; această indemnizație este insuficientă, cel puțin în cazul salariaților care au peste șase luni de lucru;
- Același articol din Codul muncii, așa cum a fost modificat în 2017, permite concedierea tuturor angajaților care ating vârsta de pensionare, cu încălcarea cerinței de nediscriminare pe motive de vârstă; modificarea acestei dispoziții ar trebui, prin urmare, să înlăture o asemenea discriminare;
- Articolele 147-150 din Codul muncii permit rețineri din salariu autorizate excesive;
- Articolul 359 alin. (8) și (9) din Codul muncii prevede că în cazul în care lucrătorii și angajatorii aflați într-un conflict colectiv nu ajung la o înțelegere sau nu sunt de acord cu decizia comisiei de conciliere, fiecare dintre părți este în drept să depună o cerere de soluționare a conflictului în instanța de judecată, în termen de 10 zile lucrătoare de la data adoptării deciziei sau a primirii informației respective, dispoziție ce nu este compatibilă cu dreptul la negociere colectivă;
- Articolul 46 alin. (4) din Codul muncii nu extinde interdicția angajării persoanelor sub vârsta de 15 ani la „munca ușoară”, ce poate fi prestată de copiii în vârstă de 14 ani; o intervenție minimă necesară la acest articol ar fi aceea de a formula definiția „muncii ușoare” astfel încât să fie mai precisă;

- Articolul 96 alin. (2) lit.a) din Codul muncii prevede că durata săptămânală redusă a timpului de muncă este de 24 de ore pentru salariații în vârstă de la 15 la 16 ani; această durată a timpului de muncă permisă copiilor supuși învățământului obligatoriu continuă să fie excesivă.

Acțiuni executive ar trebui luate:

- În vederea deplinei puneri în aplicare a Hotărârii pronunțate de Curtea Constituțională pe 7 noiembrie 2017, pe lângă Hotărârea Guvernului nr. 389 din 25 aprilie 2018 de modificare a Nomenclatorului unităților, sectoarelor și serviciilor ale căror salariați nu pot participa la grevă, pentru a permite salariaților din serviciile de alimentare cu energie electrică și apă, salariaților din serviciile de dirijare a traficului aerian, precum și salariaților implicați în întreținerea și gestionarea operațională a infrastructurii și serviciilor de comunicații electronice, să recurgă la acțiuni colective;
- Pentru a continua combaterea segregării ocupaționale verticale și orizontale și a discrepanței salariale între bărbați și femei, inclusiv prin realizarea de comparații salariale la nivelul societăților din sectorul privat.

(b) **Angajamente sporite de ordin bugetar** ar trebui luate:

- Pentru a asigura accesul copiilor cu dizabilități fizice sau senzoriale la școlile de masă, printr-o mai mare susținere a soluțiilor bazate pe comunitate;
- În vederea asigurării accesibilității spațiilor, mijloacelor de transport și serviciilor publice pentru persoanele cu dizabilități;
- Cu aplicarea lecțiilor învățate ca urmare a pandemiei de coronavirus, pentru a reinvesti în sistemul de asistență medicală, atât pentru a asigura accesul tuturor, fără discriminare, la servicii de îngrijire medicală la prețuri convenabile (utilizarea pe scară largă a plăților informale din buzunar determină riscul apariției unui sistem de asistență medicală dualizat), cât și în vederea retenției personalului medical (în particular, insuficienta acoperire la nivel național în ce privește specialiștii în sănătate mintală a fost identificată ca o problemă majoră);
- Pentru a spori numărul mediatorilor comunitari care susțin comunitatea Roma și îmbunătățirii instruirii acestora;
- Pentru a spori nivelul prestațiilor pentru copii, precum și al acoperirii acestora;
- Pentru a îmbunătăți condițiile de locuit ale comunităților de romi, inclusiv sistemele de canalizare;
- Pentru a întări capacitatea comisiilor locale pentru protecția drepturilor omului și a autorităților publice locale de a-și îndeplini atribuțiile în domeniul implementării serviciilor sociale.

Inspectoratele muncii ar trebui să aloce mai mult efort asigurării conformității efective cu prevederile Articolului 34 alin. (4) al Legii nr. 60 din 30 martie 2012 privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități (care impune angajatorilor cu cel puțin 20 de angajați să creeze sau să rezerve locuri de muncă într-un procent de 5% pentru persoanele cu dizabilități). Cu toate acestea, o astfel de conformitate poate fi consolidată în mod durabil pe termen lung doar prin asigurarea unor stimulente mai mari angajatorilor care recrutează persoane cu dizabilități, lucru care poate necesita o reformă la nivel legislativ. O serie de pași importanți au fost făcuți deja în acest sens, în special printr-un sprijin crescut acordat angajatorilor care adoptă măsuri de adaptare rezonabilă.

(c) Realizată în colaborare cu Uniunea Avocaților din Republica Moldova și cu Institutul Național al Justiției, **formarea judecătorilor și avocaților** ar trebui să vizeze în viitor:

- îmbunătățirea conștientizării și înțelegerii dispozițiilor Cartei și diversele tehnici prin care poate fi asigurată justițiabilitatea drepturilor economice și sociale;
- încurajarea parcurgerii Legii nr. 121 din 25 mai 2012 (cu privire la asigurarea egalității) în raport/acord cu standardele europene și internaționale în domeniu, pentru a include o protecție împotriva discriminării pe criteriul orientării sexuale și al identității sexuale;
- aplicarea efectivă a principiului remunerării egale pentru femei și bărbați, în temeiul dispozițiilor relevante din Codul muncii, Legea nr.121 cu privire la asigurarea egalității și Legea nr. 5 din 9 februarie 2006 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați (respectiv Articolul 7 alin. (2) lit. d) al Legii nr.121 (2012) și Articolul 11 al Legii nr. 5 (2006)).