
Funded
by the European Union
and the Council of Europe



COUNCIL OF EUROPE



Implemented
by the Council of Europe

PROIECT

Recomandări ale Consiliului pentru Egalitate în cazurile în care se constată o discriminare

Eficiență și eficacitate

Raport

Niall Crowley

Ianuarie 2021

Prezentul document a fost elaborat în cadrul proiectului național „Consolidarea capacităților actorilor din sectorul justiției pentru realizarea actului de justiție în conformitate cu standardele europene, pentru combaterea discriminării în Republica Moldova”, cofinanțat de Uniunea Europeană și de Consiliul Europei în cadrul Parteneriatului pentru buna guvernare. Opiniile exprimate aici nu pot fi considerate că reflectă opinia oficială a niciuneia dintre părți.

Cuprins

1. Introducere	Pag 2
2. Situația actuală	Pag 2
2.1 Schimbarea urmărită de Consiliul pentru Egalitate	Pag 2
2.2 Legislația privind egalitatea de tratament	Pag 3
2.3 Standardele europene	Pag 4
2.4 Procedura în cazul dosarelor	Pag 4
2.5 Datele din cadrul dosarelor	Pag 6
2.6 Deciziile și recomandările din dosare	Pag 9
2.7 Pârâții	Pag 10
2.8 Reclamanții	Pag 10
3. Direcții viitoare	Pag 12
3.1 Procedura în cazul dosarelor	Pag 12
3.2 Recomandările din dosare	Pag 13
3.3 Strategia în cazul dosarelor	Pag 16
3.4 Raportarea anuală	Pag 17
3.5 Consiliere privind politicile	Pag 18

1. Introducere

Acest raport a fost comandat de Consiliul Europei pentru a ajuta Consiliul pentru Egalitate în ceea ce privește eficiența și eficacitatea procesului de emitere și monitorizare a recomandărilor în cazurile în care s-a constatat că există discriminare.

În pregătirea acestuia, au fost revizuite rapoartele anuale ale Consiliului pentru Egalitate și deciziile publicate (disponibile în limba engleză). Au fost organizate două reuniuni online cu Consiliul pentru Egalitate pentru a discuta: Strategia Consiliului pentru Egalitate în formularea recomandărilor sale; pârâții și modul în care aceștia au pus în aplicare recomandările; reclamații și perspectiva acestora asupra recomandărilor; procedurile Consiliului pentru Egalitate; și provocările cu care se confruntă Consiliul pentru Egalitate.

2. Situația actuală

2.1 Schimbarea urmărită de Consiliul pentru Egalitate

Legea nr. 121 privind asigurarea egalității stabilește scopul Consiliului pentru Egalitate de a „asigura protecție împotriva discriminării și asigurarea egalității tuturor indivizilor care se consideră victime ale discriminării” (articolul 11). Regulamentul privind activitatea Consiliului de prevenire și eliminare a discriminării și asigurarea egalității, prevăzut în Legea nr. 298, specifică faptul că „Misiunea Consiliului este aceea de a proteja împotriva discriminării, de a asigura egalitatea și de a restabili drepturile tuturor persoanelor discriminate” (alineatul 2).

În vederea îndeplinirii acestui scop și a acestei misiuni, Consiliul pentru Egalitate identifică în mod util necesitatea activității sale, pe baza acestui mandat, de a contribui la schimbarea în:

- Cultură: atitudini și valori care stau la baza preocupării pentru demnitatea umană, respect, incluziune și participare în societate și în cadrul organizațiilor.
- Sisteme: legislație și reglementări care să asigure eliminarea oricărei discriminări și incluziunea grupurilor care intră sub incidența legislației privind egalitatea de tratament ; sectoare - pentru a se asigura că organizațiile dintr-un anumit sector lucrează spre atingerea unui standard comun de promovare a egalității, adaptare pentru diversitate și asigurarea nediscriminării.
- Organizații: politicile și practicile interne ale organizațiilor care previn și elimină discriminarea, iau în considerare diversitatea și realizează incluziunea grupurilor care intră sub incidența legislației privind egalitatea de tratament.
- Persoane individuale: conștientizarea drepturilor, în conformitate cu legislația privind egalitatea de tratament, încrederea în exercitarea acestor drepturi și remedierea situațiilor individuale de discriminare.

În cadrul atelierului de lucru s-a pus un accent deosebit pe prioritatea Consiliului pentru Egalitate de a schimba sistemele.

Recomandările Consiliului pentru Egalitate în cazurile în care se constată o discriminare trebuie formulate într-un mod care să continue această schimbare dacă Consiliul pentru Egalitate vrea să își ducă la îndeplinire mandatul și misiunea.

Egalitatea nu este definită în legislație și nu a fost definită de Consiliul pentru Egalitate. În activitatea Consiliului pentru Egalitate, egalitatea înseamnă:

- Nediscriminarea și egalitatea de tratament.
- Recunoașterea diversității și adaptarea la nevoile specifice ale grupurilor care intră sub incidența legislației, astfel încât dispozițiile neutre să nu le excludă.
- Includerea și stabilirea de noi urmări pentru grupurile aflate în situații de dezavantaj.

Această înțelegere a egalității ar trebui să influențeze formularea recomandărilor în cazurile în care se constată discriminare.

2.2 Legislația privind egalitatea de tratament

Legea nr. 121 privind asigurarea egalității prevede o serie de competențe pentru Consiliul egalității, printre care:

- să prezinte autorităților publice propuneri cu caracter general privind prevenirea și combaterea discriminării, precum și îmbunătățirea comportamentului față de persoanele care intră sub incidența prezentei legi;
- să examineze plângerile persoanelor care se consideră victime ale discriminării;
- să trimită autorităților competente o cerere cu privire la inițierea unui proces disciplinar pentru a-i responsabiliza pe cei care au comis acte discriminatorii;
- să detecteze contravențiile cu elemente discriminatorii în conformitate cu prevederile Codului Contravențional; și
- să contribuie la soluționarea amiabilă a conflictelor apărute în urma comiterii unor acte discriminatorii, prin reconcilierea părților și căutarea unei soluții reciproc acceptabile (articolul 12).

În ceea ce privește examinarea unei plângeri, Legea nr. 121 specifică faptul că:

- după examinarea plângerii, Consiliul adoptă o decizie motivată cu majoritatea voturilor membrilor săi. Decizia Consiliului include recomandări pentru asigurarea restabilirii drepturilor victimelor și prevenirea unor cazuri viitoare similare; și
- în cazul în care Consiliul nu este de acord cu măsurile luate, acesta are dreptul să solicite unui organism superior să ia măsurile corespunzătoare și/sau să informeze publicul (articolul 15).

Regulamentul privind activitatea Consiliului de prevenire și eliminare a discriminării și asigurarea egalității, prevăzut în Legea nr. 298, specifică faptul că „Misiunea Consiliului este aceea de a proteja împotriva discriminării, de a asigura egalitatea și de a restabili drepturile tuturor persoanelor discriminate” (alineatul 2).

În ceea ce privește colaborarea cu autoritățile publice, legea oferă Consiliului pentru Egalitate competența de a: prezenta „propuneri generale cu privire la prevenirea și combaterea discriminării și schimbarea comportamentului față de persoane”, reglementate de Legea nr. 121; „asigura restabilirea drepturilor persoanei care se consideră a fi discriminată și sancționarea actelor de discriminare” (alin. 32 litera a); și a “determina contravențiile cu elemente discriminatorii în conformitate cu prevederile Codului Contravențional” (alin. 32 litera d).

Legea nr. 298 prevede posibilitatea cazurilor de autosesizare prin care „orice membru al Consiliului care află de o informație, o situație, un anunț sau un eveniment care indică existența unor fapte discriminatorii evidente poate sesiza Consiliul din oficiu” (alin. 39).

Deciziile Consiliului pentru Egalitate, în temeiul regulamentului, trebuie „să conțină:

- data și locul adoptării;

- numele organismului care l-a adoptat;
- numele și prenumele membrilor care au participat la ședință;
- mențiunea cu privire la caracterul public sau închis al ședinței;
- numele, prenumele și alte date de identificare ale reclamantului, pârâtului sau, dacă este necesar, ale persoanei interesate, explicațiile și obiecțiile acestora;
- dovezile prezentate;
- numele și prenumele persoanelor care reprezintă reclamantul sau pârâtul, explicațiile și obiecțiile lor;
- descrierea faptelor identificate;
- concluzia Consiliului cu privire la existența sau lipsa unor acte discriminatorii și argumentele folosite pentru a justifica acest lucru; și
- recomandările formulate pentru a asigura restabilirea drepturilor victimelor discriminării și pentru a preveni acțiuni similare în viitor” (alin. 61).

În timpul audierii unei plângeri, Consiliul pentru Egalitate trebuie „să propună părților reconcilierea sau soluționarea prin mediere a conflictelor care au apărut ca urmare a actelor discriminatorii”: (alin. 55).

2.3 Standardele europene

Cele două standarde europene esențiale pentru organismele de promovare a egalității se referă amândouă la funcția de decizie a acestor organisme în caz de discriminare.

Standardul Consiliului Europei recomandă ca, în constatarea unei discriminări, organismele de promovare a egalității să aibă competența de a emite decizii sau recomandări care necesită acțiuni pentru a pune capăt discriminării, pentru a atinge egalitatea deplină și pentru a evita discriminarea în viitor¹. Organismele de promovare a egalității trebuie să aibă competența de a impune sancțiuni eficiente, proporționale și disuasive. Organismele de promovare a egalității trebuie să asigure executarea și implementarea deciziilor lor. Acestea trebuie să furnizeze argumente pentru deciziile lor și să le publice.

Standardele Comisiei Europene remarcă faptul că asistența acordată victimelor, funcție ce trebuie îndeplinită de organismele de promovare a egalității, poate include formularea de recomandări și decizii obligatorii din punct de vedere juridic². În cazul în care organismele de promovare a egalității au competența de a lua decizii obligatorii din punct de vedere juridic, acestea trebuie să aibă capacitatea de a emite sancțiuni adecvate, eficiente și proporționale. Standardele recomandă ca organismele de promovare a egalității să aibă la dispoziție resurse umane, tehnice și financiare, spații și infrastructură pentru a-și îndeplini sarcinile și pentru a-și exercita în mod eficient competențele. Aceste resurse trebuie să includă o monitorizare eficientă a deciziilor lor.

2.4 Procedura în cazul dosarelor

Consiliul pentru Egalitate lucrează după o procedură detaliată de audiere și monitorizare a cazurilor sale, cu dispoziții specifice referitoare la formularea recomandărilor. Procesul definit este riguros și reflectă cu acuratețe legea și regulamentele Consiliului pentru

¹ Recomandarea generală a Comisiei Europene împotriva Rasismului și Intoleranței (ECRI) cu privire la politici nr. 2: [Organisme de promovare a egalității pentru combaterea rasismului și intoleranței la nivel național](#), adoptată la 7 decembrie 2017, Consiliul Europei CRI (2018)06.

² Recomandarea Comisiei din 22.06.2018 privind [standardele pentru organismele de promovare a egalității](#), Bruxelles, 22.06.2018 C(2018) 3850 finală.

Egalitate. Prin urmare, trebuie să fie considerat eficient și eficace. Există un proiect de lege pentru modificarea Legii nr. 121 și a Legii nr. 298, elaborat pentru a schimba și a îmbunătăți regulamentul și care ar permite îmbunătățirea eficienței și eficacității procedurii, dar încă nu a fost adoptat.

Principala problemă în ceea ce privește îmbunătățirea regulamentul și, prin urmare, a procedurii Consiliului pentru Egalitate, este reprezentată de termenele impuse Consiliului pentru Egalitate în cazurile de audiere. Acestea nu sunt suficient de flexibile pentru a permite Consiliului pentru Egalitate să abordeze corespunzător cazurile complexe sau să abordeze cazurile care sunt întârziate de către părți. Această situație este agravată de nivelurile insuficiente de personal ale Consiliului și de numărul de cazuri în creștere în fiecare an.

Procedura prevede ca decizia să respecte următoarea structură: obiectul plângerii; admisibilitate; cererile părților; dreptul național și internațional relevant; și concluziile Consiliului pentru Egalitate. Aceasta corespunde cerințelor regulamentul și pare să meargă dincolo de secțiunea privind dreptul național și internațional relevant.

Procedura indică faptul că Consiliul pentru Egalitate emite atât recomandări individuale, cât și generale. Recomandările trebuie să fie concepute pentru a asigura reinstituirea drepturilor victimei, modificarea comportamentului pârâtului și/sau prevenirea unor acte similare de discriminare în viitor din partea pârâtului sau a altor persoane fizice sau juridice. Recomandările trebuie să fie fezabile și proporționale cu situația și să fie formulate în limitele atribuțiilor pârâtului. Procedura permite o abordare diferită a monitorizării recomandărilor generale și specifice.

Nu a fost furnizată nicio definiție a recomandărilor generale sau individuale. În literatura de specialitate a Consiliului pentru Egalitate există consecvență în interpretarea recomandărilor individuale ca având rolul de a îmbunătăți situația victimei. În raportul anual din 2019, sunt identificate recomandări generale care vizează îmbunătățirea situației unui grup de persoane în ceea ce privește egalitatea. În raportul anual din 2017, sunt identificate recomandări generale pentru prevenirea unor acte similare în viitor prin modificarea legislației sau schimbarea comportamentelor și a atitudinilor prin instruire.

Principala diferență identificată în cadrul atelierelor de lucru în legătură cu recomandările generale și individuale este că recomandările generale urmăresc schimbări sistemice, iar recomandările individuale sunt specifice fiecărui caz. Această abordare ar permite:

- **ca recomandările generale** să fie înțelese ca punând accentul pe prevenirea discriminării viitoare, prin
 - schimbarea sistemelor în legislație și reglementări, și în rândul diverselor sectoare din care fac parte organizațiile, în special prin acțiuni întreprinse de alte organisme care nu sunt direct implicate în acest caz.
- **ca recomandările individuale** să fie înțelese ca punând accentul pe restabilirea drepturilor individuale și modificarea comportamentului real al pârâtului, prin
 - schimbarea individuală și îmbunătățirea situației reclamantului; și
 - schimbarea la nivel de organizație prin îmbunătățirea procedurilor operaționale și a comportamentelor reclamantului.

Această abordare ar permite ca monitorizarea mai intensă din cadrul procedurii pentru recomandările individuale să pună accent și pe schimbarea organizației de către reclamant.

Acest lucru ar permite o înțelegere mai largă a remedierii situației individului. Ar permite, de asemenea, concentrarea asupra autorităților publice pentru a avansa acțiuni pe termen lung necesare în majoritatea recomandărilor generale, dar ar putea include și concentrarea asupra acțiunilor asociațiilor din sectorul privat în cadrul acestor recomandări generale în cazul în care un întreg sector este implicat într-un caz, cum ar fi cazurile privind publicitatea misogină.

Procedura impune depersonalizarea cazului înainte de a fi comunicat publicului. Responsabilul pentru comunicarea finală a deciziei trebuie să anonimizeze datele specifice ale reclamantului. De asemenea, acesta trebuie să asigure confidențialitatea reclamantului prin modificarea altor date care ar putea duce indirect la identificarea reclamantului, inclusiv a locului său de muncă. Prin aceasta se protejează, de fapt, și pârâtul.

În cadrul atelierului de lucru s-a clarificat faptul că, în conformitate cu Legea nr. 121, depersonalizarea cazului se face după ce Consiliul pentru Egalitate a întrebat fiecare parte dacă este de acord să fie identificată. Această depersonalizare este de obicei solicitată.

2.5 Datele din cadrul dosarelor

Este dificil să se urmărească datele exacte din dosarele oricărui organism de promovare a egalității pe o perioadă de câțiva ani, având în vedere transferul cazurilor de la un an la altul, precum și întreruperile în finalizarea cazurilor din cauza recursurilor. Consiliul pentru Egalitate a discutat despre dosarele sale pe ani, în formate ușor diferite, în rapoartele anuale disponibile în limba engleză. Ar putea fi utilă stabilirea unui singur format pentru a permite urmărirea pe o perioadă de mai mulți ani.

Numărul de cazuri examinate de Consiliul pentru Egalitate a crescut dramatic în fiecare an, din 2015 până în 2019, cu 107% pe parcursul întregii perioade. Acest lucru marchează impactul pe care l-a avut asupra conștiinței populare prin demonstrarea modului în care legislația privind egalitatea de tratament este un mijloc valoros pentru cei expuși discriminării de a-și schimba situația și experiența.

An	Cazuri examinate	Nr. Rec.	% Generale	% Individuale	% Sancțiuni	% Soluționate amiabil	% Constatări	% Inadmisibile
2019	263	122	66,3%	33,7%		4%	32%	49%
2018	213	109	72,8%	27,2%			39%	44%
2017	149					2%	40%	35%
2016		51	56%	36%	8%			
2015	127						27%	53%

Numărul de recomandări formulate în perioada 2016-2019 a crescut semnificativ în fiecare an, cu 139% în cursul perioadei, o creștere mai mare decât cea a cazurilor examinate. Recomandările generale alcătuiesc în mare parte majoritatea recomandărilor făcute.

Procentul de cazuri cu o constatare de discriminare a atins un nivel ridicat de 40% în 2017 și 32% în 2019, care se aseamănă cu cel al altor organisme de promovare a egalității. Există un nivel ridicat de cazuri inadmisibile, în jur de 50% în doi ani.

Tendința către recomandări generale a fost explicată în cadrul atelierelor de lucru prin potențialul lor de a avea un impact colectiv asupra grupului sau grupurilor de persoane. S-a

subliniat, de asemenea, că toate recomandările generale își au originea într-un incident individual, cu propriile sale recomandări individuale.

Un număr limitat de cazuri fac obiectul unei soluționări amiabile. Medierea este propusă de Consiliul pentru Egalitate în cadrul unei audieri, în conformitate cu regulamentul. Nu există o procedură definită de mediere, aceasta fiind lăsată la latitudinea părților. Nu există nicio confirmare a calității rezultatului unei astfel de soluționări, odată ce ambele părți sunt mulțumite, sau al implementării sale.

An	Cazuri cu constări	Nr. Rec.	% Implementate	% Monitorizare continuă	% Neimplementate
2019	84	122	30,6%	57,1%	11,2%
2018	84	110	40,9%	46,5%	12,5%
2017	60				
2016	34	51	63%	16%	19%
2015	35		34%		

Există dovezi ale scăderii nivelului de implementare a recomandărilor în perioada 2015-2019. Cu toate acestea, în același timp, se raportează un nivel ușor în scădere al recomandărilor raportate ca fiind neimplementate. Acest lucru se explică prin numărul tot mai mare de recomandări supuse unei monitorizării continue.

Monitorizarea continuă, după cum s-a menționat în atelierelor de lucru, se referă, de obicei, la recomandări generale, care abordează prevenirea discriminării în viitor. Acestea se concentrează pe modificarea sau introducerea de acte legislative sau regulamente, care presupun un interval de timp mai lung. S-a subliniat că recomandările generale nu sunt supuse aceluiași termen de implementare ca cel necesar pentru recomandările individuale.

Raportul anual din 2017 identifică faptul că dintre cele zece recomandări neimplementate, șapte au fost recomandări generale legate de schimbări legislative. Celelalte trei recomandări au fost legate de procedurile de sancționare.

	2019	2018	2017	2016	2015
Nr. de recursuri	33 (12,5%)	15 (7%)	17 (11,4%)		9 (7%)

O parte semnificativă a cazurilor sunt atacate în fiecare an. În general, rapoartele anuale sugerează că Consiliul pentru Egalitate a avut o performanță bună în ceea ce privește recursurile la deciziile sale. În 2017, s-a raportat că instanțele au confirmat deciziile în 91,6% din cazurile atacate. În 2019, au fost încheiate șase apeluri, iar instanțele au confirmat decizia Consiliului pentru Egalitate în toate cele șase cazuri.

În atelierul de lucru s-a observat că 2020 nu a fost un an bun în ceea ce privește apelurile. Instanțele au anulat un număr semnificativ de decizii pe baza depășirii termenului permis pentru adoptarea unei decizii. Întârzierile în aceste cazuri s-au datorat unui interregnum între sfârșitul mandatului unui set de membri și numirea unor noi membri. Cu toate acestea, acest lucru a deschis o cale de atac asupra deciziilor Consiliului pentru Egalitate, lucru problematic, având în vedere caracterul limitat și inflexibil al termenelor stabilite în regulament.

	2019	2018	2017	2016	2015
Note de auto-sesizări		1	9		2

Cazurile din proprie inițiativă, bazate pe note de auto-sesizare din partea membrilor Consiliului pentru Egalitate, sunt rare. Acestea contribuie semnificativ la crearea unei abordări strategice a Consiliului pentru Egalitate a recomandărilor sale.

Regulamentul prevede că membrii pot prezenta cazuri din proprie inițiativă pe baza oricăror informații, situații, anunțuri sau evenimente care conțin indicații privind existența unor fapte discriminatorii evidente. Consiliul pentru Egalitate este proactiv în abordarea mandatului său, iar cazurile din proprie inițiativă ar avea un loc important în cadrul unei astfel de abordări. Cu toate acestea, nu există nicio strategie privind modul cel mai eficient de utilizare a acestei competențe.

	2019	2018	2017	2016	2015
Utilizarea Codului Contravențional	7		1		15
<i>Dintre care...</i> din cauza lipsei de implementare	6		1		15
<i>Dintre care...</i> din cauza hărțuirii la locul de muncă	1				

Consiliul pentru Egalitate poate iniția o procedură contravențională în cazul în care recomandările sale nu sunt implementate sau în unele cazuri legate de locul de muncă, educație și furnizarea de bunuri și servicii. Acest lucru se face în conformitate cu Codul Contravențional, iar această competență a fost îmbunătățită cu măsuri suplimentare în Codul Administrativ 2019.

Această competență este rareori utilizată de Consiliul pentru Egalitate. Există o procedură internă care reglementează momentul când aceasta poate fi folosită. Cu toate acestea, se remarcă faptul că deficitul de personal impune perioade de timp limitate pentru monitorizarea implementării recomandărilor, iar timpul necesar pentru monitorizare este adesea subestimat. Baza de date a deciziilor este actualizată de două ori pe an cu propuneri de proceduri contravenționale înaintate spre examinare de către membri pe baza acestui lucru. Există probleme legate de termenele limită în utilizarea acestei proceduri, existând la dispoziție doar un an pentru a iniția și pregăti un caz.

Această competență are o componentă disuasivă semnificativă în ceea ce privește pârâții despre care s-a constatat că fac discriminări, având în vedere legătura cu sancțiunile disponibile în cadrul acestei proceduri. Chiar descurajează discriminarea în viitor. Există interes pentru utilizarea sa în continuare.

În șapte proceduri contravenționale desfășurate în 2019, au existat cinci hotărâri judecătorești de menținere a sancțiunii, două fiind încă examinate. Una dintre ele legată de hărțuire a inclus o sancțiune financiară și o sancțiune punitivă suplimentară aplicată de Curte.

Procedura contravențională este folosită pentru recomandări individuale și nu pentru recomandări generale. Este folosită în cazul în care pârâtul refuză în mod nejustificat să implementeze recomandarea fără motive întemeiate. Consiliul pentru Egalitate examinează mai întâi motivele neimplementării și folosește procedura atunci când este identificată rea-credință.

2.6 Deciziile și recomandările din dosare

Deciziile publicate, elaborate de Consiliul pentru Egalitate, se referă la: Obiectul plângerii, admisibilitatea plângerii, prezentarea documentelor de către solicitant, prezentarea documentelor de către pârât, alte prezentări de documente, dreptul național și internațional relevant, concluzia și recomandarea. Acestea reflectă cerința regulamentului și propria sa procedură. Deciziile publicate examinate sunt concise și bine formulate. Secțiunea privind dreptul național și internațional relevant se concentrează asupra standardelor internaționale privind drepturile omului și, în unele cazuri, asupra recomandărilor formulate în legătură cu acestea.

O chestiune de remarcat este seria de fraze utilizate în raport cu recomandările făcute. În unele cazuri, se afirmă că pârâtul „va” urma o procedură definitivă. În altele, se afirmă că Consiliul „recomandă” ca pârâtul să urmeze o procedură definitivă. În unele cazuri, se recomandă ca pârâtii să ia măsuri nespecificate pentru a evita repetarea incidentelor. În altele, se afirmă că decizia este trimisă pârâților pentru a lua măsuri preventive nespecificate.

Membrii formulează recomandările. Se remarcă faptul că formularea unei recomandări este o provocare din cauză că:

- recomandările nu sunt, prin natura lor, obligatorii. Consiliul pentru Egalitate este atacat pentru presupusa depășire a competențelor sale. Competențele sale de a restabili drepturile unei victime nu sunt clare, întrucât Consiliul pentru Egalitate nu este o instanță, ci un organism cvasi-judiciar. Instanțele pot susține constatarea Consiliului pentru Egalitate, dar pot să anuleze recomandarea pe motiv de depășire a competențelor. Consiliul pentru Egalitate nu dă instrucțiuni sau nu anulează o decizie a unei autorități publice. Această situație duce la o preferință pentru recomandările generale.
- recomandările trebuie să fie precise și specifice și să se refere la circumstanțele specifice ale cazului. Acestea nu pot fi vagi, pentru că nu vor fi implementate din lipsă de înțelegere și nu pot fi monitorizate din lipsă de claritate. În situații speciale, astfel de recomandări pot fi dificil de abordat având în vedere complexitatea acestora.

Recomandările specifice pot fi dificil de formulat în contextul competențelor Consiliului pentru Egalitate de restabilire a drepturilor. Recomandările generale tind să fie cele mai specifice, cu modificări detaliate sugerate pentru legislație sau regulamente sau pentru orientări metodologice de implementare, toate adresate, de obicei, unei părți care nu este pârâtul efectiv.

Recomandările adresate organizației pârâtului efectiv se referă cel mai adesea la instruirea personalului. Consiliul pentru Egalitate oferă instruire și încurajează pârâtii să participe la aceasta, dar nu a recomandat în mod specific acest lucru pârâților în deciziile sale. Există cazuri de abordare strategică a schimbărilor organizaționale în alții, cu recomandări pentru: elaborarea unei reglementări interne, examinarea climatului la locul de muncă sau elaborarea unui plan de acțiuni. Se constată dificultatea monitorizării calității implementării acestor recomandări, în absența unui standard.

Recomandările adresate organizației pârâtului efectiv pot avea un caracter general, cum ar fi „să întreprindă toate măsurile necesare”. Unele recomandări adresate organizațiilor pârâților efectivi identifică acțiunile ce trebuie întreprinse, cum ar fi: furnizarea de interpretare.

Recomandările reflectă o prudență în ceea ce privește nivelul de competență al Consiliului pentru Egalitate de a restabili drepturile. În multe cazuri, în special cele referitoare la discursurile de incitare la ură, recomandările conțin solicitarea de a cere scuze victimei.

Consiliul pentru Egalitate ar putea recomanda măsuri pozitive, dar nu s-a putut găsi niciun caz în acest sens.

2.7 Pârâții

Rapoartele anuale nu furnizează date cu privire la sectoarele pârâților, sectorul public, sectorul privat sau anumite subsectoare în cadrul fiecăruia dintre acestea. Datele sunt disponibile Consiliului pentru Egalitate și ar putea reprezenta o completare utilă la raportarea acestuia. Acestea ar permite urmărirea incidentelor și a răspunsurilor pe sectoare și subsectoare, ceea ce ar sprijini abordarea strategică a Consiliului pentru Egalitate.

Sectorul privat pare mai deschis la implementarea recomandărilor legate de constatările de discriminare. Există un imperativ economic, poate fi costisitoare continuarea procedurilor de recurs în instanță.

Sectorul public poate fi mai reticent în implementarea recomandărilor. Acest lucru ar putea fi legat de realitatea că multe dintre recomandările adresate organismelor publice se referă la modificări legislative sau la modificări ale reglementărilor. Sectorul public pare mai dispus să apeleze la instanțe pentru a ataca deciziile.

Pe lângă recomandările legate de modificarea legislației sau a reglementărilor, se sugerează că există o capacitate limitată a pârâților de a pune în aplicare recomandările și de a face acest lucru la un standard necesar. Consiliul pentru Egalitate a elaborat câteva ghiduri, desfășoară activități de instruire și oferă sprijin metodologic, dacă se solicită acest lucru.

2.8 Reclamanții

Majoritatea reclamanților sunt persoane afectate direct de discriminare. Cazurile cu interese de grup pot fi prezentate de ONG-uri specializate, fiind de obicei plângeri cu un impact mai colectiv. Numărul acestor cazuri cu interese de grup pare să crească. Există un număr mai mic de cazuri prezentate prin intermediul unui reprezentant, al unui avocat sau al unui ONG care reprezintă victima individuală.

	2019	2018	2017	2016	2015
Interes propriu	171				
Interes de grup	49				
Printr-un reprezentant	21				

Rapoartele anuale nu prezintă plângerile prezentate de baza unor motive specifice. Criteriile pe baza cărora discriminarea este invocată sunt înregistrate într-un registru și sunt evidente dintr-o decizie cu privire la o constatare a discriminării. Aceste date ar putea fi prezentate anual și ar putea ajuta Consiliul pentru Egalitate să adopte abordări mai bine orientate referitoare la subraportare și angajamente mai strategice în cadrul funcției sale de promovare

Rapoartele anuale stabilesc procentul din numărul total de cazuri cu constatări de discriminare care se referă la fiecare dintre motivele vizate. Acest lucru poate varia în cazuri

specifice, cum ar fi depunerea unui număr mare de plângeri de către un reclamant sau un aflor de cazuri pe o singură temă din cauza unui anumit incident.

Există, totuși, un model evident. Sexul (de la 10,71% în 2018 la 25% în 2019), dizabilitățile (de la 13,75% în 2019 la 31,53% în 2017) și limba (de la 8,55% în 2017 la 30,95% în 2018) se află în topul criteriilor de discriminare în cazurile în care se constată o discriminare în perioada 2015 și 2019. Statutul de pensionar, vârsta, religia/convingerile și originea etnică se situează imediat după acestea.

Pârâții, în special în zonele urbane, tind să fie reprezentați de avocați. Reclamanții, de obicei, nu sunt reprezentați de un avocat. Există o problemă de egalitate a armelor între cei doi într-o situație de audiere. Cu toate acestea, se remarcă faptul că:

- Consiliul pentru Egalitate este un organism cvasi-judiciar și nu poate decât să consilieze reclamantul cu privire la modalitatea de a depune o plângere. În acest sens, a fost elaborat un ghid.
- Consiliul pentru Egalitate adoptă o abordare investigativă, căutând dovezi suplimentare din partea părților, după caz, lucru care poate reduce impactul acestui dezechilibru.
- există sisteme de asistență juridică gratuită disponibile pentru consiliere generală (gratuite pentru toți) și pentru reprezentare (mijloace testate).

Consiliul pentru Egalitate solicită reclamanților în cadrul audierilor să specifice clar ceea ce doresc să obțină, în special tipul de remediere dorit. Răspunsul reclamanților poate varia și nu este întotdeauna realist. Satisfacția morală este importantă și este posibil de realizat. Restabilirea și repararea mai dezvoltată a situației pentru reclamant nu este considerată posibilă. În unele cazuri, Consiliul pentru Egalitate va sugera reclamantului să solicite despăgubiri. Cu toate acestea, este dificil să se obțină despăgubiri prin instanță, în special din cauza termenului de prescripție. Nu se realizează monitorizarea satisfacției reclamantului, dar s-ar putea dezvolta o procedură internă în acest sens.

Ratele ridicate de inadmisibilitate a cazurilor implică eforturi îndelungate pentru a justifica și comunica decizia. Trebuie avută mare grijă pentru a menține speranța și încrederea cetățenilor în Consiliul pentru Egalitate. Aceștia nu înțeleg conceptul de discriminare, nici misiunea și mandatul Consiliului pentru Egalitate. Codul administrativ constrânge / leagă Consiliul pentru Egalitate în această privință, care în regulamentul de funcționare al Consiliului (pentru Egalitate) nu este acoperită.

Rata de succes a reclamanților în cazuri este scăzută, lucru ce se poate datora prezentării necorespunzătoare a cazurilor. Acest lucru este mai puțin probabil dacă ONG-urile ar prelua un caz, dar chiar și ONG-urile pot înțelege greșit ceea ce este posibil și adecvat. Se pare că dosarele preluate de ONG-uri au o rată mai mare de succes, dar acest lucru nu este urmărit.

3. Direcții viitoare

3.1 Procedura în cazul dosarelor

Procedura pentru audierea cazurilor, inclusiv pentru elaborarea și monitorizarea recomandărilor, este în conformitate cu regulamentul și este elaborată în mod eficient.

Procedura conține prevederi pentru recomandările individuale și cele generale care trebuie făcute în cazurile în care există o constatare a discriminării. Pentru fiecare dintre aceste două tipuri de recomandări sunt stabilite modalități diferite de monitorizare. Natura recomandării influențează, de asemenea, perioada în care se poate aștepta implementarea acesteia, ceea ce face ca multe recomandări generale să facă obiectul unei monitorizări continue.

Ar fi util ca aceste recomandări să fie definite mai bine. Într-un raport anterior privind procedurile de monitorizare ale Consiliului pentru Egalitate, s-a recomandat ca acesta să ia în considerare abordarea acestei chestiuni prin introducerea unui al treilea tip de recomandare: recomandarea instituțională. Aceasta ar fi adresată pârâtului real din caz, recomandând măsuri pentru a preveni discriminarea în viitor.

O altă abordare, care a apărut în cadrul reuniunilor, ar fi stabilirea unei definiții pentru recomandările individuale care să includă acest element instituțional. În cadrul acestei abordări:

- **recomandările generale** ar fi caracterizate prin:
 - o natură sistemică;
 - impun, de obicei, modificarea sau introducerea unei legislații sau a unei reglementări sau asociațiile de organizații care gestionează anumite sectoare;
 - sunt concepute pentru a preveni discriminarea în viitor prin,
 - abordarea factorilor cauzali ai discriminării constatate care intră în responsabilitatea unor organisme care nu sunt direct implicate în acest caz.
- **recomandările individuale** ar fi caracterizate prin:
 - urmăresc să remedieze situația și experiența reclamantului,
 - sunt concepute pentru a modifica comportamentul pârâtului,
 - prin introducerea unor sisteme organizatorice de prevenire a discriminării în viitor,
 - se adresează pârâtului real din caz.

Această definiție ar avea avantajul suplimentar în monitorizare, iar „monitorizarea continuă” ar fi limitată la acele organisme care nu sunt direct implicate în caz.

Procedura Consiliului pentru Egalitate, conform regulamentului, prevede invitarea părților să soluționeze cazul în mod amiabil într-un moment adecvat în cursul audierii. Această invitație pare să fie rareori luată în considerare. Cu toate acestea, nu este stabilit niciun standard pentru această înțelegere amiabilă, cu excepția faptului că trebuie să fie acceptabilă pentru ambele părți. Acest lucru este problematic în situațiile în care pârâtul are acces la expertiză juridică, iar reclamantul nu.

Ar putea fi utilă consolidarea dezvoltarea rolului de mediator al Consiliului pentru Egalitate spre ratificare. Acest lucru ar garanta faptul că:

- Este oferită mediere formală, care asigură egalizarea de putere în procesul de mediere;
- Condițiile înțelegerii ar respecta standardele stabilite prin Legea nr. 121 privind egalitatea; și

- Implementarea înțelegerii este monitorizată.

Eficiența ar putea fi îmbunătățită prin introducerea unui filtru de admisibilitate la începutul procedurii pentru audierea cazurilor cu o țintă stabilită de timp pe care poate personalul să îl petreacă la această fază a procesului.

Acest lucru ar putea fi obținut în condițiile în care regulamentul privind funcționarea Consiliului pentru Egalitate ar prevedea în mod explicit aspectele legate de inadmisibilitate. Consiliul pentru Egalitate a făcut propuneri de modificare a legislației care, dacă ar intra în vigoare, ar crește eficiența în gestionarea cazurilor inadmisibile. Ar fi important ca această modificare să intre în vigoare, dată fiind povara considerabilă pusă pe resursele Consiliului pentru Egalitate din cauza ratei înalte de cazuri declarate inadmisibile.

3.2 Recomandările din dosare

Legea nr. 121 și Legea nr. 298 specifică în mod clar că recomandările Consiliului pentru Egalitate asigură recuperarea „drepturilor” victimelor discriminării și prevenirea acțiunilor similare în viitor.

Recomandările generale alcătuiesc în mare parte majoritatea recomandărilor făcute de Consiliul pentru Egalitate. Acest lucru pare să reflecte prioritizarea schimbărilor sistemice impuse de aceste recomandări. De asemenea, acest lucru ar putea reflecta preocupările legate de interpretarea de către instanțe a competențelor Consiliului pentru Egalitate și posibilitatea ca recomandările care necesită o acțiune specifică din partea pârâtului să fie anulate în urma unui apel, chiar și atunci când constatarea de discriminare rămâne valabilă.

În acest context complex, este important ca recomandările Consiliului pentru Egalitate să fie specifice și direcționate către schimbarea considerată a fi necesară pentru îndeplinirea mandatului său. În cadrul atelierelor de lucru s-a identificat că această schimbare include: schimbarea culturală, schimbarea sistemică, schimbarea organizațiilor și schimbarea individuală.

Preponderența recomandărilor generale duce la o concentrare dominantă asupra recomandărilor ce urmăresc să contribuie la schimbarea sistemelor. Cu toate acestea, există elemente evidente în cadrul recomandărilor generale și al recomandărilor individuale care vizează schimbarea culturală, schimbarea organizațiilor și schimbarea individuală. S-ar putea realiza în mod util un echilibru mai mare între aceste forme de schimbare, în special între urmărirea schimbării sistemelor și schimbarea organizațiilor.

Ar putea fi utilă dezvoltarea unei abordări mai strategice pentru includerea acestor obiective în recomandările formulate. Recomandările ar putea fi revizuite înainte de a fi emise pentru a asigura faptul că acestea abordează în cea mai mare măsură posibilă fiecare element al schimbării urmărite de Consiliul pentru Egalitate. Ar putea fi utilă elaborarea unei tipologii-cadru a recomandărilor în cadrul fiecărei rubrici la care membrii ar putea face referire în formularea recomandărilor.

O atenție sporită acordată recomandărilor care promovează schimbarea organizațiilor ar putea beneficia de pe urma dezvoltării unei înțelegeri comune în cadrul Consiliului pentru Egalitate cu privire la modul în care se produce schimbarea organizațională. Schimbarea comportamentelor și a atitudinilor se bazează foarte mult pe instruire. Instruirea este

importantă, dar insuficientă în acest caz. Instruirea trebuie să se desfășoare într-un sistem organizațional mai larg care se bazează pe aspecte legate de nediscriminare, diversitate și egalitate. Înțelegerea modului în care se face schimbarea organizațională ar putea ajuta în mod util la formularea recomandărilor făcute părților reali.

O **tipologie-cadru** a recomandărilor pentru fiecare element al schimbării urmărite ar putea fi elaborată și aplicată în acest proces:

	Cultural	Sistemic	Organizațional	Individual
Tipul recomandării	Scuze publice sau declarație publică de angajament față de valoarea diversității	Introducerea unei noi legislații sau modificarea celei existente	Introducerea unei politici care să stabilească un standard de egalitate	Oferirea unor scuze
Tipul recomandării	Comunicarea internă a deciziei în cadrul organizației	Introducerea unei noi legislații sau modificarea legislației existente	Implementarea instruirii managementului	Abținerea de la comportamentul discriminatoriu
Tipul recomandării	Comunicarea internă a drepturilor și responsabilităților în temeiul legislației privind egalitatea de tratament în cadrul organizației	Implementarea unui ghid metodologic	Implementarea instruirii personalului	Realizarea condițiilor necesare pentru diversitate, inclusiv pentru persoanele cu dizabilități
Tipul recomandării	Înlocuirea panourilor publicitare discriminatorii sau a publicității discriminatorii cu un text într-o poziție similară care să recunoască problema în acest caz.	Implementarea Evaluării impactului egalității în elaborarea ulterioară de politici	Revizuirea situației sau a climatului în cadrul organizației și elaborarea unui plan de acțiune în domeniul egalității	Restabilirea drepturilor
Tipul recomandării	Pregătirea și comunicarea unei declarații de valori în cadrul unei organizații pentru a identifica valorile de egalitate susținute	Implementarea măsurilor afirmative / pozitive	Identificarea unei persoane responsabile care să gestioneze chestiunile legate de egalitate	
Tipul recomandării		Elaborarea și comunicarea de către asociațiile sectoriale a unui standard pentru membrii acestora	Implementarea unei proceduri pentru a asigura condiții rezonabile viitoare pentru persoanele cu dizabilități	
Tipul recomandării		Organizarea și oferirea trainingurilor pentru membri de către asociațiile sectoriale	Implementarea Evaluării impactului egalității în elaborarea politicilor și a planurilor	

O formulare specifică ar putea fi stabilită în mod util pentru a face o recomandare care să fie aplicată în toate cazurile, de exemplu:

Consiliul pentru Egalitate recomandă ca „pârâțul” să ia următoarele măsuri...

3.3 Strategia în cazul dosarelor

Standardele internaționale subliniază importanța sancțiunilor în descurajarea cazurilor de discriminare. Acest lucru este considerat important în crearea unei culturi a conformității. O cultură a conformității face ca responsabilii să fie precauți în încălcarea legislației, de teama unor acțiuni împotriva lor, chiar și în contexte cu niveluri ridicate de subraportare a discriminării.

Consiliul pentru Egalitate nu are competența de a impune sancțiuni. Cu toate acestea, are competența de a „identifica contravențiile cu elemente discriminatorii în conformitate cu prevederile Codului Contravențional” și a folosit această competență în mod eficient, deși într-un număr limitat de cazuri. **Ar putea fi utilă dezvoltarea unei abordări strategice de implementare, având în vedere caracterul disuasiv al acestei proceduri.**

Aceasta ar putea contribui la dezvoltarea unei culturi a conformității în sectoare cheie sau în legătură cu aspectele-cheie abordate de Consiliul pentru Egalitate. Aceste sectoare și aspecte ar putea fi identificate într-o abordare strategică și legate de un obiectiv stabilit pentru numărul unor astfel de proceduri care trebuie respectat în fiecare an. S-ar putea utiliza o formă tabelară, care ar putea include următoarele:

Sectoare	Obiectiv	Chestiuni	Obiectiv
Publicitate		Discursul de ură	
Transport		Hărțuire și hărțuire sexuală	
Educație		Acomodare rezonabilă pentru persoanele cu dizabilități	

Există dovezi ale scăderii nivelului de implementare a recomandărilor în perioada recentă. Dacă aceste recomandări care fac obiectul monitorizării continue a implementării sunt scoase din tabele, proporția recomandărilor neimplementate a crescut de la 30% în 2016 la 23% în 2018 și la 35% în 2019.

Acest lucru subliniază și mai mult importanța procedurii contravenționale și a implementării sale strategice. Cu toate acestea, apar, de asemenea, probleme legate de capacitatea pârâților de a implementa recomandările și de a face acest lucru la un standard necesar.

Consiliul pentru Egalitate a elaborat câteva ghiduri și oferă sprijin metodologic dacă se solicită acest lucru. Acesta oferă, de asemenea, un program de instruire. **Ar putea fi utilă recomandarea, în cazul deciziilor, ca în cazurile în care s-a constatat o discriminare, pârâții să aleagă un manager senior care să ia parte la această instruire,** manager senior care ar trebui să își asume apoi responsabilitatea pentru aspectele legate de promovarea egalității în cadrul organizației.

Într-un raport anterior privind procedurile de monitorizare ale Consiliului pentru Egalitate, s-a recomandat ca **implementarea recomandărilor să fie sprijinită în mod util de:**

- dezvoltarea și diseminarea unui standard scurt, simplu și accesibil care să fie utilizat în activitățile sale de monitorizare și care să abordeze obiectivele egalității, diversității și nediscriminării urmărite de Consiliul pentru Egalitate în cadrul mandatului său.
- dezvoltarea și diseminarea unei serii de facilitatori scurte, simple și accesibile sub formă de orientări pentru legiuitori, elaboratorii de politici și managerii organizaționali.

Ar putea fi util să se țină seama de îmbunătățirea acestor recomandări, în măsura permisă de resurse.

Consiliul pentru Egalitate solicită în mod util reclamanților să identifice ceea ce doresc să obțină dacă cazul lor are succes în cadrul procedurii de soluționare a dosarelor. **Ar putea fi util să se urmărească și, periodic, să se determine gradul de satisfacție a reclamanților cu privire la proces și la rezultatele obținute.** Acest lucru ar putea implica:

- interviuri de final cu reclamanții pe baza cazului care se încheie; sau
- sondajul anual a reclamanților.

Această monitorizare ar stabili în ce măsură au fost îndeplinite obiectivele inițiale ale reclamanților, în ce fel s-au schimbat obiectivele reclamanților pe parcursul procedurii și în ce măsură au fost îndeplinite aceste obiective modificate. Acest proces de monitorizare ar putea fi plasat în contextul așteptărilor și al evaluării caracterului realist al așteptărilor reclamanților având în vedere competențele Consiliului pentru Egalitate.

Cazurile auto-sesizate au un rol important în determinarea de către Consiliul pentru Egalitate a schimbării pe care o urmărește prin recomandările sale oferite în cadrul dosarelor. Membrii pot prezenta cazuri din proprie inițiativă pe baza oricăror informații, situații, anunțuri sau evenimente care conțin indicații privind existența unor fapte discriminatorii evidente.

Ar putea fi utilă dezvoltarea unei strategii privind modul cel mai eficient de utilizare a acestei competențe. Aceasta ar putea fi dezvoltată și convenită de către membri.

Strategia ar putea prevedea ca cazurile auto-sesizate să fie urmărite pentru:

- să răspundă la situația și experiența grupurilor care nu s-au "manifestat" în mod semnificativ în cazuistica Consiliului pentru Egalitate;
- a aborda aspectele-cheie ale discriminării, astfel cum sunt identificate în cadrul dosarelor, planurilor și cercetărilor Consiliului pentru Egalitate;
- a profunde o cultură a conformității în sectoarele-cheie identificate în cadrul dosarelor, planurilor și cercetărilor Consiliului pentru Egalitate; și
- a testa interpretarea anumitor prevederi ale Legii nr. 121 privind egalitatea.

3.4 Raportarea anuală

Rapoartele anuale oferă informații valoroase în legătură cu recomandările și progresele înregistrate pe baza recomandărilor. Acest lucru este util în urmărirea abordării adoptate de Consiliul pentru Egalitate în formularea de recomandări și asigurarea implementării acestora.

Ar putea fi utilă dezvoltarea datelor obținute din cadrul dosarelor și a modului în care acestea sunt furnizate în raportul anual și asigurarea consecvenței de-a lungul anilor în acest sens. Pentru aceste date ar putea fi elaborat în mod util un format comun, care să permită urmărirea pe o perioadă de mai mulți ani. Ar putea fi utilă, de asemenea, furnizarea unor date suplimentare. Acestea ar putea include:

- date privind criteriile pe baza cărora se presupune existența discriminării în toate plângerile prezentate Consiliului pentru Egalitate; și
- date privind sectoarele în care sunt localizați pârâții reali: sectoarele public și privat și subsectoarele specifice din cadrul fiecăruia dintre acestea.

3.5 Consiliere privind politicile

Consiliul pentru Egalitate a înaintat inițiative importante în furnizarea de consiliere privind politicile și modificarea legislației și a reglementărilor care guvernează activitatea sa.

Această evaluare subliniază importanța acestei activități și, în special, necesitatea de a aborda aspectele legate de:

- termenele audierilor;
- competențele Consiliului pentru Egalitate în formularea recomandărilor; și
- resurse umane și financiare adecvate.

Proiectul de lege examinat în prezent pare a stabili termene mai rezonabile și mai realiste pentru operațiunile Consiliului pentru Egalitate. Ar fi important ca acesta să fie continuat și implementat.

Rămâne necesitatea de a asigura prevederi în legislație care:

- să clarifice natura obligatorie a recomandărilor Consiliului pentru Egalitate;
- să sprijine competențele Consiliului pentru Egalitate de a solicita efectiv pârâtului să ia măsuri specifice pentru a restabili drepturile individului și pentru a preveni discriminarea în viitor; și
- să asigure competențele Consiliului pentru Egalitate de a aplica sancțiuni financiare și de altă natură eficiente, proporționale și disuasive.

În cele din urmă, este clar că eficiența și eficacitatea în gestionarea și formularea recomandărilor impun necesitatea Consiliului pentru Egalitate de a dispune de resursele umane și financiare necesare, pentru a răspunde cererii tot mai mari de intervenție.