

Варшава, 29 октября 2010 г.

Заключение № NDISCR –
MOL/169/2010 (AT)



ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ПО ПОВОДУ ПРОЕКТА

ЗАКОНА О ПРЕДОТВРАЩЕНИИ

ДИСКРИМИНАЦИИ И

БОРЬБЕ С НЕЙ

В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА

На основании неофициального перевода проекта Закона на английский язык

Заключение ОБСЕ/БДИПЧ о предотвращении дискриминации и борьбе с ней в Республике Молдова.

СОДЕРЖАНИЕ

- 1. ВВЕДЕНИЕ**
- 2. ПРЕДМЕТ ОЦЕНКИ**
- 3. КРАТКОЕ ОПИСАНИЕ**
- 4. АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ**
 - 4.1. Международные определения и стандарты антидискриминационного законодательства**
 - 4.2. Основные понятия и принципы в проекте Закона**
 - 4.2.1 Отдельные защищаемые характеристики*
 - 4.2.2 Ограничение перечня защищаемых характеристик*
 - 4.2.3 Основные понятия и определения*
 - 4.2.4 Серьезные формы дискриминации*
 - 4.2.5 Конструктивные действия по борьбе с дискриминацией*
 - 4.3. Особые положения**
 - 4.4. Ведомственные рамки предотвращения дискриминации и борьбы с ней**
 - 4.4.1 Органы по борьбе с дискриминацией*
 - 4.4.2 Совет по предотвращению дискриминации и борьбе с ней*
 - 4.4.3 Процедура подачи жалобы в Совет**
 - 4.5. Санкции и механизмы обеспечения соблюдения закона**
 - 4.5.1 Эффективные, соразмерные и оказывающие сдерживающее воздействие санкции*
 - 4.5.2 Применимые правила и процедуры*

Приложение 1: Проект Закона о предотвращении дискриминации и борьбе с ней

Заключение ОБСЕ/БДИПЧ о предотвращении дискриминации и борьбе с ней в Республике Молдова.

1. ВВЕДЕНИЕ

1. В октябре 2007 г. Министерство Юстиции Республики Молдова (в дальнейшем «Министерство Юстиции») создало Рабочую группу по антидискриминации. В июне 2008 г. Рабочая группа подготовила проект Закона о предотвращении дискриминации и борьбе с ней (в дальнейшем «проект Закона 2008 г.»). В сентябре 2008 г. ОБСЕ/БДИПЧ представили Комментарии к проекту Закона 2008 г. (далее «Комментарии 2008 г.»). Проект Закона о предотвращении дискриминации и борьбе с ней в дальнейшем подвергался многочисленным пересмотрам.
2. 2 апреля 2010 г. Министерство Юстиции отправило официальное письмо директору БДИПЧ, в котором просило провести экспертизу проекта поправок в законодательстве Республики Молдова о преступлениях на почве ненависти, а также указало, что позднее оно было бы заинтересовано в оценке БДИПЧ в отношении последнего варианта проекта Закона о предотвращении дискриминации и борьбы с ней (в дальнейшем «проект Закона»).
3. 8 августа 2010 г. заместитель министра юстиции отправил письмо Главе Миссии ОБСЕ в Молдове с просьбой провести оценку проекта Закона. Это письмо содержало ссылку на него и соответствующую Пояснительную записку, размещенные на сайте Министерства Юстиции. Миссия ОБСЕ в Молдове передала этот запрос в ОБСЕ/БДИПЧ вместе с переводом проекта Закона на английский язык.
4. Это Заключение предоставлено в ответ на вышеназванный запрос.

2. ПРЕДМЕТ ОЦЕНКИ

5. В рамках данного Заключения речь пойдет только о вышеназванном проекте Закона, представленном для оценки. Таким образом, Заключение нельзя считать полной и комплексной оценкой всего имеющегося рамочного антидискриминационного законодательства в Молдове.
6. В Заключении высказаны основные проблемы и названы области, вызывающие озабоченность. Высказанные рекомендации основаны на международных стандартах и передовых методах борьбы с дискриминацией в соответствии с международными соглашениями и обязательствами, ратифицированными и подписанными Республикой Молдова. Кроме того, Заключение ссылается не только на международные стандарты, которые обязательны к исполнению для Республики Молдова, а также те, к которым она стремится.¹ Заключение также по мере необходимости отражает содержание предыдущих комментариев ОБСЕ/БДИПЧ к проекту Закона 2008 г.²
7. Настоящее Заключение основывается на неофициальном переводе проекта Закона, представленном Миссией ОБСЕ в Молдове. Как следствие, по этой причине возможны ошибки.
8. В свете вышесказанного ОБСЕ/БДИПЧ отмечает, что настоящее Заключение никак не влияет на любые рекомендации, изложенные в письменной или устной форме, и

¹ Несмотря на то что Молдова не является членом ЕС, предпринимаются усилия с целью достичь соблюдения стандартов ЕС в области предотвращения дискриминации. План действий ЕС/Молдова ссылается на необходимость принять законы о предотвращении дискриминации и национальных меньшинствах в соответствии со стандартами ЕС, а также полностью исполнять решения ЕСПЧ. В соответствии с данным документом Молдова должна продолжать предпринимать усилия с целью обеспечить равенство мужчин и женщин в общественной и экономической жизни. См. План

действий ЕС/Молдова по ссылке:

<http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/moldova_enp_ap_final_en.pdf>.

² Комментарии ОБСЕ/БДИПЧ к проекту Закона Республики Молдова о предотвращении дискриминации и борьбе с ней, Заключение № NDISCR-МК/117/2008 (TND), от 11 сентября 2008 г.

Заключение ОБСЕ/БДИПЧ о предотвращении дискриминации и борьбе с ней в Республике Молдова.

возможные комментарии ОБСЕ/БДИПЧ к проекту Закона или смежным законодательным актам.

3. КРАТКОЕ ОПИСАНИЕ

9. ОБСЕ/БДИПЧ приветствует законодательство Молдовы по предотвращению дискриминации и борьбе с ней. Несмотря на это, для обеспечения полного соответствия данного законодательства требованиям международных стандартов рекомендуется следующее:

3.1 Основные рекомендации

- A. уточнить в проекте Закона области публичного и частного права, которых он касается; [ч. 14]
- B. четко описать процесс выбора членов Совета по предотвращению дискриминации и борьбе с ней (в дальнейшем «Совет») и обеспечить включение в данный процесс консультаций с соответствующими заинтересованными сторонами; [ч. 57]
- C. обеспечить финансовую независимость Совета и предоставить ему необходимое количество сотрудников и финансирование; [ч. 58]
- D. обеспечить Совету дополнительные полномочия для:
 - 1) принятия обязательных решений в рамках процедуры рассмотрения жалоб; [ч. 71]
 - 2) инициировать процедуры в Конституционном Суде; [ч. 61]
 - 3) публиковать отчеты по вопросам, связанным с дискриминацией; [ч. 68]
 - 4) публиковать ежегодный отчет о дискриминации в Молдове и действиях Совета по данному вопросу; [ч. 61 и 68]
- E. указать в проекте Закона, какие санкции последуют за каждым нарушением его положений; [ч. 72]
- F. четко указать в проекте Закона, какой суд будет рассматривать жалобы по вопросам дискриминации, или же процедуру, в рамках которой будут рассматриваться вышеназванные жалобы; [ч. 75]

3.2 Дополнительные рекомендации

- G. включить ссылки на Закон о равных возможностях в проект Закона и уточнить взаимосвязь между этими документами; [ч. 15]
- H. дополнить статью 1 следующим образом:
 - 1) разъяснить значение понятия «национальность»; [пар 18]
 - 2) объединить понятия «религия» и «религиозные убеждения» и включить нерелигиозные убеждения в список защищаемых характеристик; [19]
 - 3) включить «цвет» в перечень защищаемых характеристик ; [ч. 20]

Заключение ОБСЕ/БДИПЧ о предотвращении дискриминации и борьбе с ней в Республике Молдова.

- I. удалить ссылки на обделенных лиц в статье 1 и 2; [ч. 21]
- J. дополнить статью 1 четким и ограниченным списком защищаемых групп, обладающих неизменными характеристиками; [ч. 27]
- N. дополнить статью 2 следующим образом:
 - 1) удалить ссылки на «права и свободы»; [ч. 28]
 - 2) включить положения о защите личности от дискриминации по предполагаемым признакам или по аналогии; [ч. 31]
 - 3) дать более подробное определение подстрекательства к дискриминации в статье 2 (e); [ч. 33]
 - 4) дать более развернутое определение «ограниченных возможностей» в статье 2 (i) в соответствии с определением, данным в Конвенции ООН о правах лиц с ограниченными возможностями; [ч. 34]
- L. пересмотреть проект Закона и уточнить все соответствующие положения на предмет того, на какую дискриминацию они ссылаются: прямую, косвенную или на обе одновременно; [ч. 29]
- M. пересмотреть проект Закона и Закон о равных возможностях и убедиться, что термины имеют одинаковое определение и используются единообразно в обоих документах; [ч. 30]
- N. включить в статью 2 и 6 запрет расовой сегрегации; [ч. 32]
- O. включить объективно обоснованные различия в обращении (в настоящее время в статье 7, ч.3) в определение косвенной дискриминации в статье 2; [ч. 35]
- P. пересмотреть статью 4 и определить, должны ли тяжкие формы дискриминации вести к применению больших санкций; [ч. 37]
- Q. пересмотреть статью 7, ч.1 и уточнить природу разрешенных положительных действий; [ч. 41]
- N. дополнить статью 8 следующим образом:
 - 1) включить дискриминирующее увольнение в список действий работодателя, считающихся дискриминацией; [ч. 43]
 - 2) включить в ч.2 запрет на установление привилегированного графика работы для отдельных лиц; [ч. 44]
 - 3) определить различия между отдельными действиями и общими дискриминирующими правилами и методами работы; [ч. 45]
 - 4) включить ссылку на допустимость различного отношения на основании истинных профессиональных требований; [ч. 46]
 - 5) включить разумное размещение лиц с ограниченными возможностями; [ч. 47]
- S. включить в статью 10 ссылки на запрет дискриминации в вопросе доступа к правосудию, участию в политической жизни и обеспечению жильем, а также обязанность государственных учреждений обеспечить доступ лицам с ограниченными возможностями; [ч. 48]

Заключение ОБСЕ/БДИПЧ о предотвращении дискриминации и борьбе с ней в Республике Молдова.

- Т. дополнить статью 11 следующим образом:
- 1) также обеспечить доступ к обучению, учебному процессу и в учебные заведения; [ч. 49]
 - 2) уточнить «действующее законодательство», на которое ссылаются в статье 11, ч.2; [ч. 49]
- У. пересмотреть главу 3 и более подробно изложить обязанности и задачи государственных органов в соответствии с проектом Закона; [ч. 51]
- В. включить в проект Закона обязательство органов, призванных бороться с дискриминацией, сотрудничать и координировать свои действия; [ч. 53]
- W. уточнить роль Парламентских адвокатов в вопросах дискриминации и жалоб по данному вопросу, а также их взаимоотношения с Советом; [ч. 54]
- X. указать в статье 13 причины, по которым члены Совета могут быть отозваны с должности, а также необходимое для этого количество голосов в Парламенте; [ч. 59]
- Y. обеспечить отозванным членам Совета возможность ответить на обвинения, связанные с исполнением их полномочий; [ч. 59]
- Z. включить инициирование и приоритизацию процедур примирения в статью 14; [ч. 60]
- AA. уточнить процедуру принятия решений в Совете; [ч. 62]
- BB. расширить группу тех, кто имеет право подавать жалобы в Совет; [ч. 63]
- CC. уточнить и усилить права Совета инициировать процедуры по собственной инициативе; [ч. 64]
- DD. дополнить статью 16 следующим образом:
- 1) обязать Совет представить письменное обоснованное постановление в случае отказа в рассмотрении жалобы; [ч. 65]
 - 2) уточнить, что отказу в рассмотрении жалобы по причине непредоставления заявителем достаточных сведений должен предшествовать четкий запрос информации со стороны Совета; [ч. 65]
- EE. дополнить статью 17 следующим образом:
- 1) обязать ответчиков сотрудничать с Советом и указать последствия несоблюдения требований Совета; [ч. 66]
 - 2) указать срок, в течение которого Совет обязан ответить на жалобу и начать процедуру; [ч. 67]
 - 3) обеспечить регулярное информирование лица, подавшего жалобу, о ходе ее рассмотрения; [ч. 67]
- FF. дополнить статью 23 следующим образом:

Заключение ОБСЕ/БДИПЧ о предотвращении дискриминации и борьбе с ней в Республике Молдова.

- 1) обеспечить в отношении всех органов, принимающих и обрабатывающих жалобы, включая Совет, обязательство постоянного соблюдения тайны личности и личных данных жертвы дискриминации; [ч. 69]
- 2) позволить предоставление отчетов в прессе при условии сохранения личности жертв в тайне; [ч. 78]
- 3) уточнить, на какие «особые правила конфиденциальности» ссылается законодатель в статье 23; [ч. 78]

GG. включить в проект Закона процедуру, согласно которой жертвы дискриминации получали бы право на компенсацию ущерба и, при необходимости, юридическую помощь; [ч. 76]

HH. удалить статью 22 или указать в ней, что государственные учреждения или

компании также могут быть привлечены к ответственности в соответствии с проектом Закона; [ч. 77]

II. дополнить статью 24 следующим образом:

- 1) упомянуть прямую и косвенную дискриминацию; [ч. 80]
- 2) удалить требование доказать наличие морального и материального ущерба; [ч. 80] и

позволить использовать в рамках процедуры статистические данные.[ч. 80]

4. АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ

4.1 Международные определения и стандарты, связанные с антидискриминационным законодательством

10. В настоящем Заключении анализируется текущий проект Закона с точки зрения его соответствия международным стандартам в области прав человека и обязательствам ОБСЕ. Международные стандарты борьбы с дискриминацией обширны; они содержатся в общих инструментах защиты прав человека, таких как Международный Пакт о Гражданских и Политических Правах³ (далее «МППП») (статья 26) и Европейская Конвенция о Правах Человека и Основных Свободах⁴ (в дальнейшем «ЕКПЧ» или «Конвенция») (статья 14 в сочетании с остальными статьями Конвенции, защищающими права и свободы личности). В данном контексте также имеют значение другие конвенции, непосредственно направленные на борьбу с дискриминацией, такие как, например, Конвенция ООН об исключении любых форм расовой дискриминации⁵ (в дальнейшем «КИРД»), Конвенция ООН об исключении любых форм дискриминации

³ Международный Пакт ООН по гражданским и политическим правам, принятый постановлением Генеральной Ассамблеи 2200А (XXI) 16 декабря 1966 года, ратифицирован Республикой Молдова 26 января 1993 года.

⁴ Конвенция Совета Европы о защите прав человека и основных свобод, подписанная 4 ноября 1950 г., вступила в силу 3 сентября 1953 г. Республика Молдова ратифицировала Конвенцию 12 сентября 1997 г.

⁵ Международная Конвенция об исключении всех форм расовой дискриминации была принята Генеральной Ассамблеей ООН резолюцией 2106 (XX) от 21 декабря 1965 г. и подписана 7 марта

1966 г. Республика Молдова присоединилась к данной Конвенции 26 января 1993 г.

Заключение ОБСЕ/БДИПЧ о предотвращении дискриминации и борьбе с ней в Республике Молдова.

женщин⁶ и Конвенция ООН о правах лиц с ограниченными возможностями (далее «КПЛОВ»)⁷.

11. Как статья 26 МПГПП, так и статья 14 ЕКПЧ защищают человека от дискриминации на основании широкого и неисчерпывающего перечня причин.⁸ Комитет ООН по правам человека определил дискриминацию как «любое различие, исключение, ограничение или предпочтение» на основании причин, перечисленных в статье 26, цель или следствие которого исключить или ограничить признание на равной основе всех прав и свобод каждого человека, получение преимуществ от этих прав и свобод и их использование.⁹ Общая концепция антидискриминационных положений МПГПП и ЕКПЧ состоит в предотвращении любых различий в обращении с людьми в существенно подобных или аналогичных ситуациях без наличия «объективных и разумных» причин.¹⁰
12. В соответствии с законодательством Европейского Союза, многочисленные директивы отразили приверженность стран ЕС делу защиты одинакового обращения со всеми людьми, в частности «Директива о равенстве при найме на работу» (Директива Совета 2000/78/ЕС)¹¹, а также директивы, направленные непосредственно на обеспечение равенства между мужчинами и женщинами¹² и одинакового обращения вне зависимости от этнического или расового происхождения¹³ (Директива Совета 2000/43/ЕС, далее «Директива о расовом равенстве»). Директивы ЕС содержат четкие и конкретные положения о прямой и косвенной дискриминации, положения о мерах по исправлению ситуации и обеспечению соблюдения правовых норм, а также требования к органам по борьбе с дискриминацией/обеспечению равенства. Эти органы занимаются продвижением равного обращения и защитой от дискриминации.

⁶ Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, принятая резолюцией 34/180 на тридцать четвертой сессии Генеральной Ассамблеи, 18 декабря 1979 г. Республика Молдова присоединилась к данной Конвенции 1 июля 1994 г.

⁷ Конвенция о правах лиц с ограниченными возможностями, принятая 13 декабря 2006 г. на шестьдесят первой сессии Генеральной Ассамблеи резолюцией A/RES/61/106. Республика Молдова ратифицировала Конвенцию 21 сентября 2010 г.

⁸ Статья 26 гласит, что «закон запрещает любые формы дискриминации и гарантирует каждому человеку равную и эффективную защиту от дискриминации по любым признакам, например раса, цвет кожи, пол, язык, религия, политические и другие воззрения, национальное или социальное происхождение, собственность, рождение или другой статус». Подобным образом, статья 14 гласит, что «пользование правами и свободами, признанными в настоящей Конвенции, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам.»

⁹ См. Общий комментарий Комитета ООН по правам человека №18 о недискриминации, на тридцать седьмой сессии 10 ноября 1989 г., ч. 7. См. подобные определения конкретных форм дискриминации в статье 1 Международной Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и статье 1 Конвенции ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.

¹⁰ См. Общий Комментарий Комитета ООН по правам человека № 18, ч. 13, а также решение о возможности принятия к рассмотрению искового заявления по делу *Balani против Испании (Balani v. Spain)*, Сообщение № 1021/2001, от 28 марта 2003 г., ч. 4.3. См. также, вместо остальных, недавнее решение ЕСПЧ по делу *Карсон и другие против Великобритании (Carson and Others v. the United Kingdom)*, № 42184/05, от 16 марта 2010 г., ч. 61.

¹¹ См. Директиву Совета 2000/78/ЕС от 27 ноября 2000 г., которая устанавливает общие рамки равного обращения при найме на работу и на рабочем месте, в дальнейшем «Директива о равенстве на работе» или «Директива Совета 2000/78/ЕС».

¹² Директива 2006/54/ЕС Европейского Парламента и Совета от 5 июля 2006 г. о реализации принципа предоставления равных возможностей для мужчин и женщин и равного обращения с ними в вопросах найма на работу и занятости; Директива Совета 2004/113/ЕС от 13 декабря 2004 г. о принципах предоставления равных возможностей мужчинам и женщинам в том, что касается доступа к товарам и услугам и их поставкам.

¹³ См. Директиву Совета 2000/43/ЕС от 29 июня 2000 г. о внедрении принципа равного обращения, вне зависимости от расового и этнического происхождения.

Заключение ОБСЕ/БДИПЧ о предотвращении дискриминации и борьбе с ней в Республике Молдова.

13. Из всех обязательств ОБСЕ в отношении обеспечения равных возможностей Венский Документ, вероятно, наиболее точно указывает на то, что все страны-члены ОБСЕ обязаны обеспечить соблюдение прав человека и основных свобод всем тем, кто проживает на их территории и попадает под их юрисдикцию, без каких-либо различий по расовой принадлежности, цвету кожи, полу, языку, религии, политическим и другим воззрениям, национальному и социальному происхождению, собственности, рождению или другому статусу.¹⁴

4.2. Основные понятия и принципы в проекте Закона

14. Рамки проекта Закона установлены в статье 1, которая гласит, что нормы закона применяются в «политической, экономической, социальной, культурной и других сферах жизнедеятельности». Данное определение очень широкое, что означает возможность применения проекта Закона в любой ситуации. Такие общие и пространные термины как «социальная» или «культурная» сфера могут предполагать, что настоящий проект Закона может применяться и в рамках личных отношений, что потенциально может нарушить права некоторых лиц на частную жизнь в соответствии со статьей 8 ЕКПЧ. Следовательно, в самом начале в проекте Закона рекомендуется определить области публичной и частной жизни, которые регулируются законом о борьбе с дискриминацией. Директива ЕС о расовом равенстве указывает на то, что такое законодательство должно быть применимо ко всем, в частном и публичном секторе, включая государственные органы, имеющие отношение к следующим областям: профессиональное обучение для найма на работу; образование; трудовые и профсоюзные организации; социальные услуги (здравоохранение и социальная защита); обеспечение жильем, товарами и услугами.¹⁵
15. Кроме того, отмечается, что кроме проекта Закона, молдавский Закон об обеспечении равных возможностей непосредственно направлен на борьбу с гендерной дискриминацией. Во избежание недоразумений и накладок предлагается включить ссылки на Закон об обеспечении равных возможностей в настоящий проект закона (и наоборот). Эти ссылки должны быть точными и четкими, т.е. должны называть конкретное положение конкретного закона, на которое производится ссылка.¹⁶

¹⁴ Заключительный документ Венской встречи – третья последующая встреча, Вена, 15 января 1989, Questions Relating to Security in Europe, Principles, ч. 13.8. ¹⁴ Решение Совета Министров 4/03 о толерантности и недискриминации от 2 декабря 2003 г. подтвердило озабоченность Совета министров проблемой дискриминации во всех государствах-участниках; Решение Постоянного Совета № 621 от

29 июля 2004 г. о толерантности и борьбе с расизмом, ксенофобией и дискриминацией обязало государства-участники рассмотреть возможность введения в действие или консолидации законодательства, запрещающего дискриминацию.

¹⁵ См. статью 3 Директивы Совета 2000/43/ЕС. См. также Общие политические рекомендации № 7 Европейской Комиссии Совета Европы против расизма и нетолерантности (далее «ЕКРН») по национальному законодательству по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией, принятые 13 декабря 2002 г.,

Разъяснительный Меморандум ч. 17-26. Меморандум территориального представительства ООН для Министерства юстиции Молдовы по проекту Закона о предотвращении дискриминации и борьбе с ней от 10 сентября

2010 г. (далее «меморандум ООН по проекту Закона») также содержит перечень многочисленных областей, которые следует описать в разделе 2 проекта Закона.

¹⁶ В этом контексте см. Оценку ОБСЕ/БДИПЧ в отношении законодательного процесса в Республике Молдова, Legis Paper № 167/2010 (ЛН/УА), от 15 сентября 2010 г., раздел 4.19: «Включение в текст законопроекта положения других законодательных актов посредством ссылки

на них – не самая лучшая техника законотворчества, однако при некоторых обстоятельствах она оправдана. Она не идеальна, так как обязывает пользователя законодательного акта ссылаться на одну или несколько частей других законодательных актов для того, чтобы установить закон. С точки зрения законодателя ссылки на другие законодательные акты могут быть удобны, однако, они также могут привести к тому, что параллельные или связанные положения не будут приведены в соответствие с тем законом, проект которого готовится. Несмотря на это, если положения других законодательных актов включаются в проект не посредством четких ссылок, а лишь в виде пространных обобщений, такой законопроект считается некачественным, и не важно насколько он технически эффективен. В этом случае становится крайне сложно

Заключение ОБСЕ/БДИПЧ о предотвращении дискриминации и борьбе с ней в Республике Молдова.

16. В обоих законах следует указать связь между Законом об обеспечении равных возможностей и проектом Закона. В частности, необходимо указать, какой из законов применяется и в какой ситуации, а также то, как различные органы, указанные в обоих законах, взаимодействуют (см. также ч. 53 *infra*).¹⁷

4.2.1. Отдельные защищаемые характеристики

17. Далее, статья 1 предполагает равное обращение вне зависимости от ряда защищаемых признаков: «расы, национальной принадлежности, этнического происхождения, языка, религии, религиозных убеждений, пола, возраста, состояния здоровья, инвалидности, сексуальной ориентации, точки зрения, политической принадлежности, благосостояния, социального происхождения, принадлежности к группе нуждающихся лиц, а также любому другому критерию».
18. Несмотря на то что включение в этот перечень инвалидности и сексуальной ориентации очень приветствуется, ряд терминов, перечисленных в статье 1, выиграл бы от дополнительного разъяснения. Например, следует прояснить значение понятия «национальная принадлежность» - в частности, в проекте Закона должно быть четко указано, идет ли речь о гражданстве в соответствии с рядом международно-правовых соглашений¹⁸ или об этнической принадлежности или этническом происхождении, как это практикуется в Молдове.¹⁹ Рекомендуется изменить проект Закона соответствующим образом.
19. Статья 1 защищает как религию, так и религиозные убеждения, однако ничего не говорит о нерелигиозных убеждениях. В связи с тем, что различие между религией и религиозными убеждениями не четкое, следует помнить, что международные соглашения, как, например, МПГПП (статья 18) и ЕКПЧ (статья 9) защищают как религию, так и религиозные убеждения. Это доказывает, что на международном уровне глубоко укоренившееся сознательное убеждение в отношении человеческого бытия и устройства мира, такие как атеизм и агностицизм, имеют право на такую же защиту, как и религиозные убеждения.²⁰ Следовательно, рекомендуется уточнить статью 1, объединив понятия «религия» и «религиозные убеждения» и включить (нерелигиозные) убеждения в перечень защищаемых характеристик.
20. Более того, для полноты картины рекомендуется включить в перечень защищаемых характеристик понятие «цвет кожи» для того, чтобы привести статью 1 в соответствие с МПГПП и ЕКПЧ.²¹
21. Наконец, отмечаем, что защищаемый признак «принадлежность к группе нуждающихся» очень нечеткий. Определение нуждающегося лица в статье 2 как «социально уязвимой личности, которая находится в положении, не позволяющем

определить закон даже юридически грамотному пользователю. Часто пространные описательные ссылки – результат спешки, несоответствующего механизма определения связанных законодательных актов или просто ограниченного человеческого ресурса.»

¹⁷ См. Комментарии ОБСЕ/БДИПЧ к проекту Закона Республики Молдова о предотвращении дискриминации и борьбе с ней 2008 г., А. Определения.

¹⁸ См., например, статью 2 (а) Конвенции Совета Европы о гражданстве, принятой 6 ноября 1997 г., которая гласит, что принадлежность к определенной нации, т.е. гражданство, означает юридическую связь между человеком и государством и не указывает на этническое происхождение человека».

¹⁹ В румынском языке термин “*naționalitate*” больше относится к этнической принадлежности или этническому происхождению, а не к гражданству.

²⁰ См. Руководство ОБСЕ/БДИПЧ по анализу законодательства, относящегося к религии и верованиям, подготовленное Консультативным советом экспертов ОБСЕ/БДИПЧ по вопросам свободы религии или убеждений, совместно с Европейской комиссией за демократию через право (Венецианская комиссия), 2004, стр. 8.

²¹ См. статью 26 МПГПП и статью 14 ЕКПЧ.

Заключение ОБСЕ/БДИПЧ о предотвращении дискриминации и борьбе с ней в Республике Молдова.

ему/ей нормально заниматься экономической, социальной или другой деятельностью», также недостаточно четкое. При написании законопроектов, направленных на борьбу с дискриминацией, важно сконцентрироваться на конкретных нарушениях права на равное обращение, с которыми обычно сталкиваются некоторые группы людей по причине имеющихся у них основных признаков. Из статьи 1 и 2 не возможно понять, кого считать «социально уязвимым», а также что считать ситуацией, не позволяющей вести нормальную экономическую, социальную и другую деятельность. Это социологические понятия, которые сложно ограничить в законодательное определение.²² По существу, их можно очень широко и разнообразно трактовать, что ограничивает вероятность того, что «принадлежность к группе нуждающихся лиц» можно будет осмысленно защищать на практике. Рекомендуются удалить ссылки на нуждающихся лиц в статье 1 и 2 во избежание трудностей и несоответствий в процессе применения закона.

4.2.2. Ограничение перечня защищаемых характеристик

22. Кроме всего прочего, оставшийся перечень защищаемых признаков слишком широк и выглядит как попытка защитить все уязвимые группы в любой возможной ситуации. Несмотря на то что у статей 26 МПГПП и 14 ЕКПЧ одинаково широкая сфера применения, возникает вопрос о применимости такого подхода во внутреннем законодательстве. Как уже было сказано в Комментариях 2008 г., исключительно широкая сфера действия закона может привести к его неоднородному применению.²³ Рекомендуются начинать с комплексного законодательства, четко направленного на группу жертв, а не закона с широкой сферой действия, вероятность применения которого будет низкой.²⁴
23. В практике Европейского суда по правам человека (далее «ЕСПЧ») подчеркиваются ряд признаков лиц или групп лиц, которым следует предоставить значительную защиту от дискриминации. Эти группы включают гражданство,²⁵ расу/этническую принадлежность,²⁶ пол,²⁷ религию²⁸ и сексуальную ориентацию.²⁹ Все эти группы обладают «неизменными признаками»,³⁰ т.е. глубоко личными и неизменными характеристиками и, следовательно, считается, что им необходима специальная защита.
24. Что касается базовых характеристик, таких как раса или пол, существует совсем немного, если они и вообще существуют, объективно разумных причин для дискриминации - например,

²² Комментарий ОБСЕ/БДИПЧ к проекту Закона Республики Молдова о предотвращении дискриминации и борьбе с ней от 11 сентября 2008 г., II, А.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

²⁵ См. Решение ЕСПЧ по делу *Гейгуш против Австрии (Gaygusz v. Austria)*, 16 сентября 1996, исковое заявление № 17371/90.

²⁶ См. *Начова против Болгарии (Nachova v. Bulgaria)*, решение БП от 6 июля 2005, исковое заявление № 43577/98, 43579/98.

²⁷ См. решение ЕСПЧ по делу *Абдулазиз, Кабалес и Балкандалис против Великобритании (Abdulaziz, Cabales, and Balkandalis v. United Kingdom)*, 28 мая 1995,

исковое заявление № 9214/80, 9473/81, 9474/81. См. также более свежий случай *Опуз против Турции (Opuz v. Turkey)*,

исковое заявление № 33401/02, от 9 июня 2009 г., в котором Суд впервые постановил, что гендерное насилие считается дискриминацией по ЕКПЧ (пар. 200).

²⁸ См. например, решение ЕСПЧ по делу *Гоффман против Австрии (Hoffmann v. Austria)*, исковое заявление № 12875/87, решение от 23 июня 1993 г.

²⁹ См. например, решение ЕСПЧ по делу *С.Л. против Австрии (S.L. v. Austria)*, 9 января 2003 г.,

заявление № 45330/99. См. также недавнее решение по делу Алексеев против России от 21 октября 2010 г., исковое заявление № 4916/07, 25924/08 и 14599/09.

³⁰ J. Atsu Amegashie: A Positive Theory of Immutable Characteristics and Discrimination (*Позитивная теория неотъемлемых характеристик и дискриминация*), University of Guelph, Ontario, publication of 4 March 2009, стр. 3.

Заключение ОБСЕ/БДИПЧ о предотвращении дискриминации и борьбы с ней в Республике Молдова

при найме на работу, обеспечении жильем или в образовании. Что касается остальных характеристик, перечисленных в статье 1, возможно, потребуется провести различие между типами дискриминации, с которыми сталкиваются различные группы - например, возрастные группы или лица с ограниченными возможностями,³¹ - и мерами, необходимыми для ее устранения.³²

25. С другой стороны, категории мнений, политические убеждения, благосостояние, социальное происхождение и «любые другие критерии» очень сложно определить как основания для дискриминации; также могут существовать и более объективные законные причины различий в обращении. Например, в том, что касается обеспечения жильем, возникают вопросы в отношении оправданности отказа сдать квартиру семье, которая объективно не обладает должной платежеспособностью для того, чтобы ежемесячно выплачивать арендную плату. С другой стороны, справедливо ли ограничить семьям со значительным уровнем доходов доступ к жилищным условиям, предназначенным для лиц с низким уровнем доходов?
26. В статье 1 перечень характеристик остался открытым («на основании любых других критериев»). Такой открытый список может не дать возможности тем, кто будет применять закон, и тем, кто будет искать защиты посредством закона, четко понять, какие признаки или ситуации попадают под его действие. Кроме того, это может иметь отрицательные последствия для правильного и последовательного применения закона.³³
27. Следовательно, возвращаясь к тому, что уже было рекомендовано в Комментариях 2008 г., предлагается включить в статью 1 проекта Закона четкий и ограниченный перечень групп с неизменными характеристиками и защищать определенные группы, как, например, возрастные группы или лиц с ограниченными возможностями, а в отдельных положениях указать меры, настроенные на конкретные нужды данных групп.

4.2.3. Основные понятия и определения

28. Статья 2 проекта Закона содержит перечень базовых понятий и их определения. Дискриминация определяется как «любое различие, исключение, ограничение или предпочтение в том, что касается прав и свобод человека». Данное определение может оказаться слишком ограниченным, так как не во всех случаях дискриминации обязательно нарушаются права или свободы человека.³⁴ Следовательно, рекомендуется удалить ссылку на права и свободы из статьи 2.
29. Приветствуется тот факт, что определение прямой и косвенной дискриминации, содержащиеся в данном положении, по большей части соответствуют определениям, данным, например, в Директиве ЕС о равенстве при найме на работу и Директиве ЕС о расовом равенстве. Однако несмотря на то, что в статье 2 различие есть, оно не присутствует в тексте проекта Закона повсеместно. Вместо этого в проекте Закона просто говорится о «дискриминирующих» действиях или дискриминации (см. например статьи 8-11); но в тексте не указывается, идет ли речь о прямой, косвенной дискриминации или и о том, и о другом. Это особенно важно в том, что касается найма на работу (см. также пар. 45 *infra*) или в процессе обсуждения санкций за

³¹ Комментарий ОБСЕ/БДИПЧ к проекту Закона Республики Молдова о предотвращении дискриминации и борьбе с ней от 11 сентября 2008 г., II, А.

³² *Ibid.*

³³ Ibid.

³⁴ Ibid, III, с примерами: Например, человеку может быть запрещен вход в ночной клуб из-за его/ее этнического происхождения или цвета кожи, но это не нарушение его/ее прав или свобод, так как поход в ночной клуб не влияет на его/ее права как человека.

Заключение ОБСЕ/БДИПЧ о предотвращении дискриминации и борьбы с ней в Республике Молдова

Дискриминирующее поведение (пар. 72 *infra*). Рекомендуется пересмотреть проект Закона и уточнить все соответствующие положения на предмет того, ссылаются ли они на прямую или косвенную дискриминацию или обе сразу.

30. Более того, отмечается, что определение ряда терминов в статье 2 не соответствует определению тех же самых терминов в Законе Республики Молдова об обеспечении равных возможностей для мужчин и женщин (далее «Закон о равных возможностях»)³⁵. Например, косвенная дискриминация, согласно настоящего проекта Закона - это «любое внешне нейтральное положение, действие, критерий или практика, в результате которых человек попадает в невыигрышное положение по сравнению с другим». В статье 2 Закона о равных возможностях определение "косвенной дискриминации по половому признаку" нуждается в ссылке на внешне нейтральное положение. Вместо этого говорят: "любое действие, правило, критерий или практика, идентичные для женщин или мужчин". Рекомендуется пересмотреть как проект Закона, так и Закон о равных возможностях для того, чтобы убедиться в том, что термины определены и используются одинаково в обоих законах³⁶, для предотвращения случаев рассмотрения дискриминации по половому или гендерному признаку как отличающихся от других случаев дискриминации³⁷.
31. Определение «дискриминации», «прямой дискриминации» и «косвенной дискриминации», которые в настоящее время содержатся в статье 2, не включают в себя защиту для лиц, которые подвергаются дискриминации по причине предполагаемых характеристик (когда человека ошибочно относят к какой-либо группе) или по ассоциации (когда человека связывают с другой, защищаемой группой). Это важные основания для дискриминации, и рекомендуется сгруппировать подобные случаи в рамках вышеназванных определений.³⁸
32. Также рекомендуется включить в статью 2 и статью 6 проекта Закона (запрет дискриминации) запрет расовой сегрегации. Таким образом проект Закона будет приведен в соответствие с Международным пактом о ликвидации всех форм расовой дискриминации.³⁹
33. Статья 2 (е) приветствуется в том, что дает определение подстрекательства к дискриминации. В то же время следует отметить, что за данное подстрекательство не следует никаких конкретных санкций или последствий в остальных главах настоящего проекта Закона. Более того,

³⁵ Закон об обеспечении равных возможностей для женщин и мужчин № 5/XVI от 9 февраля 2006 г., Официальный монитор Республики Молдова, № 47-50/200 от 24 марта 2006 г.

³⁶ В данном контексте смотри также определения «дискриминации», которые близки, но не тождественны в обоих законах (определение в статье 2 Закона о равных возможностях гласит, что дискриминация по половому признаку направлена на или предшествует ограничению или созданию помех в признании, использовании и/или реализации основных прав и свобод человека, тогда как статья 2 проекта Закона просто говорит о дискриминирующих действиях "в отношении прав и свобод личности").

³⁷ См. Комментарии ОБСЕ/БДИПЧ к проекту Закона Республики Молдова о предотвращении дискриминации и борьбе с ней от 11 сентября 2008 г., II, А.

³⁸ См. решение Европейского суда по делу С-303/06 *Колеман против Аттридж Лоу и Стив Лоу (Coleman v. Attridge Law and Steve Law)*, где Европейский суд повторно высказал запрет на дискриминацию по ассоциации.

³⁹ См. Общие политические рекомендации № 7 Европейской комиссии Совета Европы по борьбе с расизмом и нетолерантностью (далее «ЕКРН») к национальному законодательству по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией, принятом 13 декабря 2002 г., III, 6, где указаны общие правовые принципы и то, что, кроме всего прочего, в определении дискриминации должно быть указание и на "сегрегацию". В пар. 16 Пояснительной записки к настоящему меморандуму сегрегация определяется как «действие, посредством которого (физические или юридические) лица отделяют других лиц на основании перечисленных причин [в Конвенции] без объективного и

разумного на то оправдания. См. также Меморандум территориального представительства ООН для Министерства юстиции Молдовы по проекту Закона о предотвращении дискриминации и борьбе с ней от 10 сентября 2010 г., раздел 2.

Заключение ОБСЕ/БДИПЧ о предотвращении дискриминации и борьбы с ней в Республике Молдова

само определение выглядит довольно узким, так как в него включены только случаи, когда люди злоупотребляют «подчиненным положением» другого лица с целью оказания давления на него.⁴⁰ Возможно, имеет смысл учесть то, что подстрекательство к дискриминации также может происходить в случае отсутствия иерархических отношений между двумя людьми, когда другие факторы заставляют человека действовать в соответствии с пожеланиями подстрекателя - например, деловые отношения или убеждение на основании ложных негативных предположений о жертве. Рекомендуется обсудить данный вопрос и расширить определение подстрекательства к дискриминации в статье 2 (е) соответствующим образом.

34. Статья 2 i) определяет инвалидность (ограниченные возможности) как «врожденные или приобретенные ограниченные физические или умственные способности, оказывающие значительное негативное влияние на способность выполнять определенные действия и ставящие человека в невыгодное положение по сравнению с лицами, обладающими полными возможностями». В связи с тем, что Республика Молдова недавно ратифицировала Конвенцию ООН о правах лиц с ограниченными возможностями⁴¹, рекомендуется дополнить определение в статье 2 i) таким образом, чтобы учитывались не только физические или умственные ограниченные возможности, но и интеллектуальные и сенсорные ограничения в соответствии со статьей 1 Конвенции об ограниченных возможностях. Более того, статья 1 настоящей Конвенции подчеркивает долгосрочную натуру таких ограничений⁴², а также тот факт, что это не позволяет лицам с ограниченными возможностями полностью и эффективно принимать участие в жизни общества на равных с остальными его членами, что более конкретно, чем просто упоминание того, что эти люди находятся в менее выгодном положении, чем остальные.⁴³
35. Статья 7 проекта Закона описывает ситуации, в которых различия в обращении не считаются дискриминацией. Несмотря на то что в ч. 1 и 2 данного положения говорится о положительном действии (см. далее обсуждение этой темы в ч. 38-41 *infra*), ч. 3 статьи 7 гласит, что ограничение определенных прав не является дискриминацией, если оно объективно оправдано законной целью, а средства для достижения данной цели были пропорциональны, адекватны и необходимы. В данном контексте рекомендуется указать также в статье 2, что косвенная дискриминация происходит только в том случае, когда различие в обращении не основано на объективно обоснованных причинах, т.е. если нельзя установить, что средства для достижения законной цели были пропорциональны, адекватны и необходимы.⁴⁴

4.2.4 Серьезные формы дискриминации

36. Статья 4 описывает ряд действий, которые считаются более серьезными видами дискриминации. Сюда входят, например, поддержка дискриминации посредством

⁴⁰ Комментарий ОБСЕ/БДИПЧ к проекту Закона Республики Молдова о предотвращении дискриминации и борьбе с ней от 11 сентября 2008 г., II, А.

⁴¹ См. сноску 7 *supra*.

⁴² В данном контексте см. дело *Chacyn Navas v Euresst Colectividades SA*, Дело C-13/05, решение от 11 июля 2006 г., ч. 43-45: «под термином ограниченные возможности следует понимать ограничение, возникшее в результате физического, умственного или психологического нарушения и которое мешает человеку участвовать в профессиональной жизни [...] Для того чтобы ограничение можно было считать ограниченной возможностью, следовательно, должна существовать вероятность того,

что ситуация будет длиться долго.»

⁴³ Статья 1 Конвенции об инвалидах в полном виде гласит: «К инвалидам относятся лица с устойчивыми физическими, психическими, интеллектуальными или сенсорными нарушениями, которые при взаимодействии с различными барьерами могут мешать их полному и эффективному участию в жизни общества наравне с другими».

⁴⁴ См. статью 2 ч. 2 (b) Директивы о расовом равенстве и статью 2 ч. 2 (b) Директивы о равенстве при найме на работу.

Заключение ОБСЕ/БДИПЧ о предотвращении дискриминации и борьбы с ней в Республике Молдова

средств массовой информации (статья 4 (с)), размещение дискриминирующих сообщений или символов в общественных местах (статья 4 (d)), дискриминация на основании двух или более признаков (статья 4 (e)) или дискриминация, совершенная двумя или более лицами (статья 4 (f)). Однако проект Закона не указывает цель данной статьи; за данные типы дискриминации не предполагается повышенных санкций, а в проекте закона больше нет ссылок на статью 4. Следовательно, данное положение, похоже, почти не обладает юридическим эффектом.

37. По этой причине рекомендуется пересмотреть данное положение и его предполагаемые юридические последствия, в частности, на предмет того, должны ли тяжкие формы дискриминации наказываться в большей мере или иметь другие особые последствия. В то же время следует пересмотреть статьи 4 (с) и (d) для того, чтобы убедиться, что данные положения соответствуют требованиям свободы слова личности в соответствии со статьей 10 ЕКПЧ. Должно быть ясно, какие формы дискриминации в СМИ или в общественных местах могут быть столь серьезны, что выходят за рамки защищаемой свободы слова и становятся серьезными формами дискриминации.

4.2.5 Конструктивные действия по борьбе с дискриминацией

38. Статья 2 g) определяет положительные меры, направленные на установление равноправия среди людей и предотвращение дискриминации. Статья 7 ч.1 сформулирована более четко и гласит, что положительные меры должны действовать в пользу физического лица, группы лиц или же сообщества, а также стремиться к обеспечению их естественного развития и к эффективному осуществлению их равных возможностей. Эти меры следует предпринимать до тех пор, пока не будет восстановлено равенство и социальное участие (статья 7, ч. 2)
39. В данном контексте стоит заметить, что, используя положительные действия для достижения полного и результативного равноправия, можно также бороться с укоренившимися социальными моделями дискриминации. Это обычно подразумевает определённые стратегии, направленные на определённые группы лиц, подверженные систематической дискриминации.⁴⁵ Как бы то ни было, данные меры не должны покидать разумных пределов и не должны превращаться в некую «позитивную дискриминацию», характеризующуюся предоставлением определённых льгот и привилегий по умолчанию группам лиц, страдающих от систематической дискриминации. Наоборот, положительные действия обозначают обязанность Государства не только издавать акты о дискриминации, но и предпринимать необходимые шаги для искоренения моделей учреждённой дискриминации.⁴⁶ Положительные действия следует использовать только в тех случаях, когда для этого имеется объективное законное намерение и когда они уместны и необходимы для достижения этой цели.
40. Текущая формулировка в статье 7 ч. нечеткая и позволяет множественную интерпретацию. Несмотря на то что данное положение вроде бы призвано предотвращать дискриминацию или компенсировать ее, фраза «публичные меры в пользу», кажется, предполагает определенную форму преимущества

⁴⁵ См. Общий комментарий Комитета ООН по правам человека № 18 о дискриминации, принятый на 948-ом заседании, 9 ноября 1989 г., ч. 10: «В государстве, где общее состояние определенных слое населения не позволяет пользоваться правами человека, государство должно предпринять конкретные меры для исправления данной ситуации. Такого рода действия могут предполагать временное предпочтительное обращение с данными группами населения по определенным вопросам. Однако, если такого рода действия необходимы для устранения дискриминации, то они

считаются допустимой дискриминацией в соответствии с Пактом».

⁴⁶ *См. Cohen, В. “Positive Obligations: Shifting Burdens in Order to Achieve Equality” Roma Rights Quarterly, Number 1, 2005.*

Заключение ОБСЕ/БДИПЧ о предотвращении дискриминации и борьбы с ней в Республике Молдова

в обращении, иногда даже автоматическое преференциальное обращение. Также не ясно, каким образом власти будут определять, было ли достигнуто «равенство и социальное участие» определенной группы.

41. Следовательно, рекомендуется пересмотреть статью 7 ч. 1; данное положение должно прояснять, какого рода положительные действия будут выполняться автоматически, по мере необходимости, для обеспечения равноправия различных групп лиц и сообществ, которые существуют в определенный момент и которые по данным тщательных исследований и анализа считаются менее привилегированными в определенных областях.

4.3. Особые положения

42. Так как в Главе II об Особых Положениях (Статьи 8-11) описывается запрет на дискриминацию в области трудоустройства, общественного доступа к товарам и услугам, а также образования, она нуждается в некоторых уточнениях.
43. Статья 8 предписывает запрет на дискриминацию в области труда. Учитывая, что пар. 1 Статьи 8 включает в себя общий запрет на дискриминацию, пар. 2 приводит примеры возможных действий работодателя, признаваемых дискриминационными. Принимая во внимание, что в Статье 9 пар. 3 (b) упоминается данный вопрос, и устанавливая, что работодатели используют одинаковый критерий оценки для увольняемых сотрудников, в довершение к этому следует включить данное положение также в Статью 8 пар. 2. Также рекомендуется внести соответствующие поправки в Статью 8 пар. 2.
44. Далее, после дифференцированного распределения трудовых обязательств (Статья 8 пар. 2 (e)) в рамках Законопроекта рекомендуется запретить установление более удобного графика работы для определенных лиц, за исключением случаев, предусмотренных законом, имеющих объективные и достаточные основания (см. Статью 11 пар. 1 (c) Закона о Равенстве Возможностей).
45. В частности, в области труда Законопроект должен дифференцировать запрет на прямую дискриминацию, с одной стороны, и косвенную дискриминацию, с другой стороны.
В Статье 8 следует уточнить, что запрещаются не только действия или поведение отдельных лиц, но и общие правила и практика, которые косвенно дискриминируют определенные группы без какой-либо достаточной на то причины. Рекомендуется внести поправки также и в Статью 8. Данное положение также необходимо пересмотреть на предмет его соответствия надлежащим положениям Трудового Кодекса Молдовы.⁴⁷
46. В дополнение к общепринятым различиям в отношении, описанным в Статье 7 Законопроекта, рекомендуется включить в Статью 8 ссылки на допустимость различий в отношении, основанных на наиважнейших и определяющих профессиональных требованиях.⁴⁸

**Заключение ОБСЕ/БДИПТЧ о Предотвращении и Борьбе с
Дискриминацией в Республике Молдова**

Это значит, что в случаях, когда работодатель может доказать, что определенные качества, к примеру, особое этническое происхождение или религиозная принадлежность являются наиважнейшими и определяющими требованиями для выполнения определенного рода деятельности, тогда такое различие не признается дискриминацией⁴⁹

47. В то же время как Директива о Равенстве при Трудоустройстве, так и Конвенция по Правам Инвалидов (далее именуемая как «КПИ») предусматривают соответствующее оснащение в сфере труда⁵⁰. Данное положение подразумевает применение необходимых мер для обеспечения инвалидов доступными возможностями участия в профессиональном продвижении или обучении, принимая во внимание тот факт, что данные меры не могут налагать несоразмерные обязательства на работодателя. Учитывая то, что Республика Молдова недавно ратифицировала КПИ, рекомендуется включить данное положение о соответствующем оснащении в Законопроект.
48. Статья 10 запрещает дискриминацию относительно доступа к общественным товарам и услугам, а также перечисляет примеры данных услуг. «Услуги, предоставляемые государственными органами власти» (Статья 10 а) должны включать доступ к исполнению законодательства⁵¹ и политическому участию посредством права голосования и занимания государственных постов⁵². Более того, Статья 10 должна также описывать прямую ссылку на запрет дискриминации в сфере доступа к жилищному фонду⁵³. В целях обеспечения соответствия Законопроекта и КПИ рекомендуется включить также положение о трудоустройстве, товарах и услугах, обязательство государственных органов предоставить соответствующий доступ инвалидам, как то указано в Статье 9 КПИ.
49. Статья 11 посвящена запрету дискриминации в области образования. В целях усиления действия данного положения необходимо расширить область его действия посредством обеспечения равного доступа не только к образованию, но также и к обучению и образовательному процессу⁵⁴. В Статью 11 следует также включить положения об инвалидах, как в Статье 24 КПИ. В статье 11 пар. 2 рекомендуется определить тот факт, что образовательные/обучающие учреждения не могут устанавливать принципы приема, суть которых состоит в прямой или косвенной дискриминации. В настоящий момент Статья 11 пар. 2 устанавливает исключительно «определенные ограничения». Также рекомендуется в Статье 11 пар. 2 четко определить, какое «действующее законодательство» является основанием для ограничения процедуры приема.

4.4. Ведомственные рамки предотвращения дискриминации и борьбы с ней <<

⁴⁹ К примеру, когда появляется вакансия модели для женской одежды, работодатель рассматривает, что женский пол – это наиважнейшее требование для данной должности. То же положение может иметь место быть при приеме на работу учителя в религиозную школу.

⁵⁰ См. Статью 5 Директивы о Равенстве при Трудоустройстве и Статью 5 пар. 3 и 27 пар. 1 (i) КПИ. См. также Меморандум Местного Представительства ООН в адрес Министра Юстиции Молдовы, Молдова в Законопроекте по Предотвращению и Борьбе с Дискриминацией от 10 сентября 2010 года, Раздел 2.

⁵¹ Запрет неравного доступа к правосудию находится в Статьях 5(a)-(b) Конвенции ООН о Ликвидации Всех Форм Расовых Дискриминаций (далее именуемая как КЛРД) и Статья 6 и 13

совместно со Статьей 14 Европейской Конвенции по Правам Человека и Основных Свобод (ЕКПЧ).

⁵² Запрет неравного доступа к политическому участию находится в Статье 5(с) КЛРД, а также в Статье 14 ЕКПЧ совместно со Статьей 3 Протокола №1 Конвенции.

⁵³ См. Статью 3 (h) Директивы ЕС 2000/43/ЕС, смотрите также Статью 5 (e) (iii) КЛРД.

⁵⁴ См. Статью 13 Закона о Равенстве Возможностей, которая четко гласит «образование и/или обучение», а также Статью 5 (e) (v) КЛРД.

***Заключение ОБСЕ/БДИПТЧ о Предотвращении и Борьбе с
Дискриминацией в Республике Молдова***

50. В Главе III Законопроекта перечисляются учреждения, занимающиеся борьбой с дискриминацией, а также область их компетенции и соответствующие процедуры. Глава IV Законопроекта определяет ответственность за действия дискриминационного характера и соответствующие процессуальные аспекты.
51. Следует отметить, что, в отличие от Закона о Равенстве Возможностей, Глава III не описывает каких-либо особых обязательств избранного правительства или иных государственных органов. Принимая во внимание тот факт, что Закон о Равенстве Возможностей предписывает особые обязательства парламента, правительства, Министерства Здравоохранения и Социальной Защиты, а также других органов власти, Законопроект остается весьма неточным в данном вопросе. Только в Статье 19 указывается, что «центральные и местные органы власти», в частности, рассматривают жалобы, а также координируют и руководят определенными видами деятельности. Однако характер данных центральных и местных органов власти не определяется.⁵⁵ В целях обеспечения надлежащего и скоординированного функционирования действий государства против дискриминации Законопроект должен быть более четким в данном вопросе. Рекомендуется пересмотреть Главу III и описать обязательства и задачи государственных органов в мельчайших деталях, как то сделано в Законе о Равенстве Возможностей.

4.4.1 Органы по Борьбе с Дискриминацией

52. Согласно Статье 12 Законопроекта, три типа органов наделяются обязательствами в области предотвращения и борьбы с дискриминацией, а именно: Комитет по Предотвращению и Борьбе с Дискриминацией (далее именуемый как «Комитет»), органы центрального и местного управления и общественные объединения. Как минимум две из этих организаций (Комитет и органы управления) обладают достаточной компетенцией для принятия жалоб о дискриминации; все три органа вместе разделяют между собой определенное количество полномочий в области предотвращения и борьбы с дискриминацией.
53. В данной ситуации важно отметить, что данные органы при необходимости сотрудничают и координируют друг друга. Все три органа должны информировать друг друга о текущей деятельности во избежание двойной работы и повторного обращения по вопросам жалоб. Таким образом, рекомендуется включить в Законопроект обязательства всех органов по сотрудничеству и координированию их деятельности. Следует также определить, как данные органы будут координировать свои действия с Правительственным Комитетом в области Равенства между Мужчинами и Женщинами, установленным в Статье 18 Закона о Равенстве Возможностей.
54. Здесь следует отметить, что Законопроект не упоминает Парламентских Адвокатов, которые, согласно Статье 1 Закона о Парламентских Адвокатах, обладают мандатом для обеспечения гарантии соблюдения прав человека.⁵⁶ Принимая во внимание свободу от каких-либо форм дискриминации, особым образом описываемую в таких документах по правам человека, как МПГПП (Статья 26) и ЕКПЧ (Статья 14), мандат Парламентского Адвоката также охватывает жалобы по вопросам дискриминации государственными органами власти.

⁵⁵ Комментарии ОБСЕ/БДИПТЧ к Законопроекту Республики Молдова о Предотвращении и Борьбе

с Дискриминацией от 11 сентября 2008 года, III.

⁵⁶ Закон о Парламентских Адвокатах № 1349, принятый 17 октября 1997 года, Official Gazette №. 82-82 от 11 Декабря 1997 года, последняя поправка внесена 12 июня 2008 года.

**Заключение ОБСЕ/БДИПТЧ о Предотвращении и Борьбе с
Дискриминацией в Республике Молдова**

Крайне важно дать четкое определение отношениям между Парламентскими Адвокатами, общему механизму по защите прав человека, и Комитетом, особым антидискриминационным органом. Теоретически, законодательная основа Парламентских Адвокатов должна определять, что антидискриминационные жалобы должны направляться в адрес Комитета как более специализированного органа. В то же время оба из них должны взаимодействовать в отношении случаев доказанной дискриминации и многих других делах о правах человека. Рекомендуется четко описать данный вопрос как в Законопроекте, так и в Законе о Парламентских Адвокатах.

4.4.2 Совет по предотвращению дискриминации и борьбе с ней <<

55. Для успешной реализации антидискриминационного законодательства жертвы должны иметь доступ к необходимой правовой защите, действующей по четко установленной процедуре. Законопроект предусматривает создание Комитета в форме коллегиального органа, служащего для обеспечения защиты от дискриминации, равенства возможностей и отношения к лицам, признающим себя жертвами дискриминации (Статья 13 пар. 1 Законопроекта). Также, согласно Статье 13 пар. 1, Комитет должен осуществлять свою деятельность беспристрастно и независимо от других органов государственной власти.
56. Данное положение соответствует основным элементам действующих учреждений по защите прав человека, перечисленных в Принципах Организации Объединенных Наций о статусе национальных учреждений⁵⁷ (далее именуемые как «Парижские Принципы»). Данные элементы включают в себя обеспечение независимости органа по правам человека, в частности, финансовой независимости, а также участие данных учреждений по правам человека во всех делах, относящихся к правам человека. Второй элемент также распространяется на индивидуальные жалобы в этой области.
57. В данном контексте упоминается, что Статья 13 описывает независимость и беспристрастность Комитета, но не определяет способы их обеспечения. Статья 13 пар. 2 устанавливает, что Комитет состоит из 5 членов, назначенных Парламентом, но не описывает способ их избрания, минимальную квалификацию, а также не определяет какой-либо критерий обеспечения равенства по половому признаку и этническому происхождению данных членов⁵⁸. В целях обеспечения полной независимости одновременно с доступностью Комитета для всех слоев населения рекомендуется в рамках Законопроекта определить процесс избрания членов Комитета, а также обеспечить участие различных правительственных и неправительственных организаций, включая организации, выступающие за гендерное равноправие и этническое разнообразие⁵⁹. После назначения и с целью обеспечения независимости своих постов члены Комитета наделяются соответствующим уровнем неприкосновенности в осуществлении своих обязанностей.

⁵⁷Установлено на первом Международном Совещании по Вопросу о Национальных Учреждениях, Занимающихся Поощрением и Защитой Прав Человека в Париже 7-9 октября 1991 года, принята Резолюцией Комиссии по Правам Человека 1992/54, 1992 и Резолюцией Генеральной Ассамблеи 48/134, 1993.

⁵⁸ В данном контексте смотрите также Меморандум Местного Представительства ООН в адрес Министра Юстиции Молдовы, Молдова в Законопроекте по Предотвращению и Борьбе с

Дискриминацией от 10 сентября 2010 года, Раздел 1, включающий в себя список общих критериев для мандатариев в Особой процедуре Совета ООН по правам человека.

⁵⁹ См. Парижские Принципы, Состав и Гарантии независимости и плюрализма, часть 1.

**Заключение ОБСЕ/БДИПТЧ о Предотвращении и Борьбе с
Дискриминацией в Республике Молдова**

58. Более того, Комитету необходимо получить соответствующее финансирование для обеспечения надлежащего функционирования. Для обеспечения полной независимости от других органов государственной власти, как то описывается в Статье 13 пар. 1, Комитет не должен находиться под финансовым контролем какого-либо органа государственной власти или иного института⁶⁰. Также независимость членов Комитета может быть обеспечена достаточным вознаграждением за их работу. Рекомендуется обозначить данные положения в Законопроекте - возможно, в Статье 27 о финансировании, а также предоставить Комитету необходимое финансирование и штат для обеспечения его независимости и эффективности.
59. Далее, Статья 13 пар. 3 недостаточно четко описывает обстоятельства, при которых Парламент может отозвать членов Комитета, устанавливая, *в частности*, что это происходит «при обстоятельствах, прекращающих дальнейшее действие мандата». Соответственно, Парламент обладает почти безграничным правом отзыва любого члена Комитета, что может оказать прямое влияние на независимость и беспристрастность членов Комитета. Таким образом, рекомендуется четко описать причины отзыва члена Комитета, а также установить необходимый кворум. В целях транспарентности рекомендуется также в дополнение к обычной процедуре обращения в суд обеспечить соответствующего члена Комитета возможностью доказывать свою способность выполнять обязанности в рамках открытого слушания дела в Парламенте.
60. Относительно задач Комитета следует отметить, что его многочисленные обязанности, описанные в Статье 14, не включают в себя согласительные процедуры. Обязанность комитета в содействии мировому разрешению споров кратко упоминается только в Статье 17 пар. 4 о рассмотрении жалоб. В Директиве о Равенстве ЕС и в Парижских Принципах согласительные процедуры описываются детально, и им придается такое же значение, как и судебной и административной процедурам⁶¹. Для придания надлежащего значения примирительному разрешению споров рекомендуется включить инициирование и приоритетность согласительной процедуры в обязанности Комитета согласно Статье 14.
61. Далее, в то время как Статья 14 б) гласит, что обязанностью Комитета является соблюдение соответствия действующего законодательства нормам по недопущению дискриминации, данная функция будет иметь практический эффект только в случае проявления данного несоответствия. Теоретически, подобное может произойти либо в рамках инициирования дела в Конституционном Суде, либо при его упоминании в годовом отчете, предоставленном Советом Парламента. Рекомендуется включить в Законопроект оба варианта или, как минимум, вариант включения в годовой отчет.

4.4.3 Процедура подачи жалобы в Совет

62. Статьи 15-18 Законопроекта описывают производство по делу в рамках Комитета.

⁶⁰ См. Парижские Принципы, Состав и гарантии независимости и плюрализма, часть 2.

⁶¹ См. Статью 7 часть 1 Директивы о Расовом Равенстве и Парижские Принципы, Дополнительные принципы, касающиеся статуса комиссий, обладающих квазисудебными полномочиями, (а), см. также Комментарии ОБСЕ/БДИПТЧ к Законопроекту Республики Молдова о Предотвращении и Борьбе с Дискриминацией от 11 сентября 2008 года, II, В.

***Заключение ОБСЕ/БДИПТЧ о Предотвращении и Борьбе с
Дискриминацией в Республике Молдова***

В данном контексте Законопроекта следует определить порядок принятия решений Комитетом. На данном этапе Законопроект не устанавливает количество членов Комитета, необходимое для создания кворума при принятии решения - другими словами, присутствие скольких из них необходимо для принятия решения Комитетом. Также следует установить, необходимо ли единогласное принятие решения, либо же достаточно простого большинства голосов. Рекомендуются осветить данные вопросы и включить их в Законопроект; более детальные аспекты процедуры и процесса принятия решений могут быть включены в специальные правила о ведении дел, используемых Комитетом для регулирования рабочего процесса.

63. Статья 15 также устанавливает, что жалоба должна подаваться лицом, признающим себя жертвой дискриминации, но не упоминает вмешательство третьих сторон в лице представителей групп по защите гражданских прав или представителей частных лиц. С другой стороны, Директива о Равенстве ЕС предписывает Государствам-Членам ЕС обеспечивать ассоциации, организации или иные юридические лица, заинтересованные в соблюдении данных Директив, возможностью выступать от лица или в поддержку заявителя - как при наличии, так и при отсутствии его/ее согласия - в судебных и административных процессах с целью полного соблюдения обязательств в соответствии с Директивами о Равенствах⁶². Данный подход также можно найти в Парижских Принципах⁶³. В то время как Статья 20 дает общественным организациям право на обращение в соответствующие органы с целью санкционирования лиц, виновных в дискриминационных действиях, она не дает точного определения механизма подачи жалобы в Комитет. Рекомендуется в Статье 15 расширить круг лиц, имеющих право подавать жалобы в Комитет.
64. Статья 15 также дает Комитету право на инициирование процессов по своей собственной инициативе. Так как это является очень важным и положительным дополнением к Законопроекту, следует отметить, что Статьи 15-18 не включают в себя какие-либо определения в отношении данных процессов - к примеру, в каких случаях процессы будут инициироваться и как предполагаемая жертва дискриминации участвует в данном процессе. Важно, чтобы Комитет имел право инициировать дела о предполагаемых антидискриминационных действиях или отношении вне зависимости от согласия жертвы на осуществление данных процессов. В то же время должна быть обеспечена конфиденциальность личной информации о жертвах, особенно в тех случаях, когда жертва не является заявителем.
65. Статья 16 представляет список причин, по которым заявителю могут отказать в принятии жалобы. В целях прозрачности рекомендуется включить сюда обязательство Комитета в обеспечении письменного и обоснованного объяснения причин отказа в адрес заявителя.

⁶² См. Статью 9 пар. 2 Директиве о Равенстве при Трудоустройстве и Статью 7 пар. 2 Директивы о Расовом Равенстве. См. также Парижские Принципы (Дополнительные принципы, касающиеся статуса комиссий, обладающих квазисудебными полномочиями), устанавливающие, что, помимо частных лиц, «их представители, третьи стороны, неправительственные организации, профсоюзы или какие-либо иные представительные организации» могут подавать жалобы в национальные учреждения по защите прав человека.

⁶³ Парижские Принципы, Дополнительные принципы, касающиеся статуса комиссий, обладающих квазисудебными полномочиями.

***Заключение ОБСЕ/БДИПТЧ о Предотвращении и Борьбе с
Дискриминацией в Республике Молдова***

66. Данное положение, естественно, не является необходимым тогда, когда жалоба не включает в себя какие-либо идентифицирующие данные о заявителе (Статья 16 а)). Далее, отказ по причине отсутствия достаточной или дополнительной информации со стороны заявителя допускается исключительно в тех случаях, когда предоставление данной информации было ранее запрошено Комитетом.
66. Согласно Статье 17, Комитет в праве требовать необходимые данные и информацию от лиц, подозреваемых в совершении дискриминационных действий. Данное положение и обязательство в сотрудничестве с Комитетом может получить большую силу, если Статья 17 также включала в себя обязательство всех ответственных лиц и учреждений содействовать в получении информации, необходимой для Комитета. Далее, она также должна включать в себя информацию о последствиях в случае отказа содействовать Комитету или игнорирования уведомления Комитета согласно Статье 17 пар. 3⁶⁴. Также необходимо доработать Статью 17 соответственно.
67. Далее, для того чтобы ускорить процесс подачи жалобы о дискриминации с одной стороны, а также транспарентности процессов с другой, рекомендуется включить в Статью 17 период, в пределах которого Комитет обязан отреагировать на жалобу и начать процесс. Также в интересах транспарентности следует включить в Законопроект положение о том, что заявитель будет регулярно информироваться о состоянии его жалобы, а также то, что заявителю будет отправляться копия уведомления, направленного ответственной компанией или учреждению.
68. В целях полного соответствия Парижским Принципам рекомендуется обязать Комитет на предоставление отчетов по соответствующим делам о борьбе с дискриминации⁶⁵. Следует издавать ежегодный отчет о работе, а также о соответствующих делах о дискриминации за прошедший год. По мере возможности данные отчеты, а также уведомления, отправленные от лица Комитета в соответствии со Статьей 17, должны быть доступны общественности⁶⁶. В любом случае, Парламент должен их получать. Теоретически, предоставление годового отчета должно сопровождаться обсуждением процессов о дискриминации в Молдове, а также обсуждением работы Комитета.
69. В то же время такая транспарентность не должна препятствовать обеспечению полной конфиденциальности на всех стадиях процесса - как на уровне Комитета, так и на уровне прочих органов, упомянутых в данной главе. Учитывая щепетильность процедуры подачи жалоб о дискриминации, первостепенным является обеспечение соответствующего уровня конфиденциальности всеми органами, принимающими жалобы и ответственными за жалобы о проявлениях дискриминации.

⁶⁴ Комментарии ОБСЕ/БДИПТЧ к Законопроекту Республики Молдова о Предотвращении и Борьбе с Дискриминацией от 11 сентября 2008 года, II, В.

⁶⁵ Парижские Принципы, Полномочия и функции, 3 (а).

⁶⁶ В данном контексте см. также Меморандум местного представительства ООН в адрес Министра Юстиции Молдовы, Молдова в Законопроекте по Предотвращению и Борьбе с Дискриминацией от 10 сентября 2010 года, Раздел 1.

***Заключение ОБСЕ/БДИПТЧ о Предотвращении и Борьбе с
Дискриминацией в Республике Молдова***

Конфиденциальность обеспечивается до тех пор, пока жертва не устанавливает иного в соответствии со Статьей 23 часть 2 Законопроекта, по которой необходимо получение предварительного согласия от жертвы. Рекомендуется внести поправки в положения Статьи 23 и включить их в предписания о процессах в Комитете.

4.5. Санкции и механизмы обеспечения соблюдения закона

4.5.1 Эффективные, соразмерные и оказывающие сдерживающее воздействие санкции

70. Директивы о Равенстве ЕС⁶⁷ и Европейская Комиссия Против Расизма при Совете Европы требуют от существующих правовых органов, как минимум, обладать достаточными, соразмерными и сдерживающими полномочиями. В Законопроекте, однако, полномочия Комитета ограничиваются в данной области, а процедура подачи жалоб для жертв не достаточно описана.
71. Статья 5 Законопроекта о «средствах по устранению дискриминации» предусматривает особые, в том числе и конструктивные, меры, медиацию и взыскание. Не ясно, как данное положение будет применяться на практике. Полномочия, предоставляемые Комитету в соответствии со Статьей 18, ограничиваются обращением в судебные инстанции или компетентные административные органы с целью инициирования судебного или административного процесса. В то же время Комитет сам по себе не наделен полномочиями обязывать к каким-либо действиям или наложению санкций. В противовес этому судебная и административная защита прав от дискриминации, оговоренная в Директивах о Равенстве ЕС, должна «обеспечивать» обязательства, предписанные директивами⁶⁹, подразумевающими, что не только судебные инстанции, но также, возможно, и антидискриминационные органы, такие как Комитет, должны наделаться полномочиями на принятие обязывающего решения. В связи с этим, а также в целях придания Законопроекту наибольшего эффекта рекомендуется наделить Комитет данными полномочиями как минимум относительно жалоб, которые он получает в соответствии со Статьей 14 (f) Законопроекта⁷⁰. В силу того, что судебный процесс требует много времени и затрат, доработка Статьи 18 с включением в нее обязывающих решений по жалобам может обеспечить альтернативное и эффективное решение в первой инстанции при судебной системе с пересмотром дела в апелляционном порядке. В любом случае, данное положение не должно препятствовать какому-либо лицу в незамедлительном инициировании дела.
72. В дальнейшем рекомендуется четко определять типы нарушений в Законопроекте (прямая или косвенная дискриминация, домогательства и иные формы поведения, указанные в Законопроекте) и соответствующие им санкции⁷¹. Следующий за данными типами дискриминации запрет на преследование (Статья 2 (f) в сочетании со Статьей 6 Законопроекта) будет эффективно реализован только с применением соответствующих и четких санкций, возможно, с использованием судебного решения для прекращения преследования и/или возмещения ущерба жертв⁷²
73. Следуя определенным пояснениям, тяжкие формы дискриминации могут привести к более серьезным санкциям. Однако данные санкции ограничиваются штрафами, так как процесс в рамках Комитета не должен

приобретать форму квазигугольного процесса. В данном контексте следует повторить, что санкции и штрафы всегда признаются судебными инстанциями, а также административными органами как последний довод, применяемый, если согласительная процедура уже имела место быть или обстоятельства по делу представляются для нее невозможной.

⁶⁷ См. Статью 15 Директивы Совета ЕС 2000/43/ЕС и Статью 27 Директивы Совета ЕС 2000/78/ЕС.

⁶⁸ Европейская Комиссия Против Расизма, Основная Рекомендация по Политике №2 о «Специализированных Органах по Борьбе с Расизмом Ксенофобией, Антисемитизмом и Нетерпимостью на Национальном Уровне», принятая 13 июня 1997 года CRI(97)36, <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/gpr/en/recommendation_n2/Rec02en.pdf>.

⁶⁹ См. Статью 9 пар. 2 Директивы о Равенстве при Трудоустройстве и Статью 7 пар. 1 Директивы о Расовом Равенстве.

⁷⁰ Комментарии ОБСЕ/БДИПТЧ к Законопроекту Республики Молдова о Предотвращении и Борьбе с Дискриминацией от 11 сентября 2008 года, II, В.

⁷¹ Там же, II, С.

⁷² Общеполитическая Рекомендация ЕКРН №7 о Национальном Законодательстве по Борьбе с Расизмом и Расовой Дискриминацией, Пояснительный Меморандум, часть 57.

**Заключение ОБСЕ/БДИПТЧ о Предотвращении и Борьбе с
Дискриминацией в Республике Молдова**

4.5.2 Применимые правила и процедуры <<

74. Правовые механизмы взыскания описываются в Статье 21, где устанавливается, что дискриминационные действия являются предметом «дисциплинарной, гражданской, административной и уголовной ответственности». Однако, здесь не дается дальнейших пояснений какие дискриминационные виды ведут к каким санкциям, а также какие судебные инстанции или другие директивные органы обладают юрисдикцией в отношении таких дел (смотрите части 72-73 выше). Тогда, когда законодательство предусматривает наказание, частные лица должны знать, какие действия приведут и какие не приведут к определенным санкциям с целью соответствия требованиям правовой определенности. В данном контексте следует отметить, что последнее Заключение БДИПТЧ о проекте Поправки к Молдавскому Уголовному Кодексу в отношении Преступлений на Почве Нетерпимости гласит, что антидискриминационные предписания носят гражданский, а не уголовный, характер, и потому должны быть удалены из Уголовного Кодекса⁷³
75. В Законопроекте рекомендуется четко устанавливать, какая судебная инстанция или иной орган является руководящим в делах о дискриминации. Данное положение может быть реализовано посредством детального описания в Законопроекте процедуры предоставления жалоб или посредством прямых ссылок на действующие предписания закона в ином законодательстве.
76. В Законопроекте рекомендуется предусмотреть процессы, в которых жертвы дискриминации в случае предоставления ими необходимой информации по причиненному им материальному или нематериальному ущербу получают возмещение ущерба, включая, если это возможно, восстановление в правах⁷⁴. При необходимости жертвы дискриминации должны обеспечиваться юридической помощью⁷⁵
77. Статья 22 посвящена индивидуализации дискриминационных действий. Необходимо отметить, что подобная индивидуализация прямым и косвенным дискриминационным поведением слишком ограничена, так как не предусматривает поведение, основанное на уставе или политике компании и не относящееся к отдельному лицу. В связи с этим рекомендуется удалить Статью 22 или определить ответственность государственных учреждений или компаний согласно Законопроекту.
78. Согласно Статье 23, жертвы имеют право на защиту. Данное положение включает в себя конфиденциальность личной жизни жертвы и его личности. Здесь рекомендуется добавить положение о том, что отчеты СМИ о том или ином случае дискриминации допускаются при условии неразглашения информации и личности жертвы.

⁷³ Заключение БДИПТЧ о проекте Поправки к Молдавскому Уголовному Кодексу в отношении Преступлений на Почве Нетерпимости № HCRIM– MOL/156/2010 (AT), от 7 июня 2010 года, пар. 22

⁷⁴ См. Общеполитическую Рекомендацию ЕКРН №7 о Национальном Законодательстве по Борьбе с Расизмом и Расовой Дискриминацией, Пояснительный Меморандум, часть 31.

⁷⁵ См. ЕКРН, Основная Рекомендация по Политике №2 о Специализированных Органах по Борьбе с Расизмом Ксенофобией, Антисемитизмом и Нетерпимостью на Национальном Уровне, Приложение, Глава С (d).

**Заключение ОБСЕ/БДИПТЧ о Предотвращении и Борьбе с
Дискриминацией в Республике Молдова**

Информация о личности и частной жизни может быть использована только с разрешения самой жертвы.

Далее, в Законопроекте рекомендуется определить, какие точно «особые правила конфиденциальности, обеспечиваемые законом» подразумеваются в Статье 23.

79. Основываясь на международном стандарте обязанности доказывания, лица, которые считают, что по отношению к ним были совершены дискриминационные действия, не должны доказывать, что данное действие имело место быть. Вместо этого им достаточно предоставить факты, по которым можно судить о совершении прямой или косвенной дискриминации. Ответственной за данное действие стороне необходимо доказать, что дискриминация не совершалась⁷⁶
80. Данный принцип был включен в Законопроект в Статье 24. Для полной ясности данное предписание должно относиться как к прямой, так и к косвенной дискриминации. Обязательство заявителя по доказательству морального и материального ущерба, причиненного дискриминационными действиями, также проблематично. Доказательство данного ущерба может быть осложнено, поэтому положение Статьи 24 не имеет особого значения. В целях обеспечения перекладывания обязанности доказывания рекомендуется удалить данное требование из текста Статьи 24. Далее, Статья 25 должна также допускать использование статистических данных для доказательства совершения дискриминационных действий.⁷⁷

[КОНЕЦ ТЕКСТА]

⁷⁶ См. Статью 8 Директивы О Расовом Равенстве и Статью 10 Директивы о Равенстве при Трудоустройстве.⁷⁷
См. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по правам человека, жалоба N 57325/00, от 13 ноября 2007 года, часть 188; см. также Комментарии ОБСЕ/БДИПТЧ к Законопроекту Республики Молдова о Предотвращении и Борьбе с Дискриминацией от 11 сентября 2008 года, II, В.

Приложение 1:

Проект

**Проект Закона о предотвращении
дискриминации и борьбе с ней**

Парламент принимает следующий органический Закон.

Глава I Общие Положения

Статья 1. Сфера Действия Закона

Данный закон служит для обеспечения всем лицам на территории Республики Молдова равных прав и равного отношения в политической, экономической, социальной и иных сферах жизни вне зависимости от их расы, национальности, этнического происхождения, языка, религии, религиозных убеждений, пола, возраста, состояния здоровья, инвалидности, сексуальной ориентации, убеждений, политической принадлежности, благосостояния, социального происхождения, принадлежности к группе обездоленных лиц, а также вне зависимости от каких-либо иных критериев.

Статья 2. Основные Термины

В соответствии с данным Законом, нижеперечисленные термины имеют следующие значения:

- a) *Дискриминация* – какое либо разграничение, исключение, ограничение или предпочтение в отношении прав и свобод лица, а также поддержание дискриминационного поведения по какому-либо из критериев, перечисленных в данном Законе.
- b) *Прямая Дискриминация* – любое отношение к лицу, основанное на одном из критериев, перечисленных в данном Законе, являющееся менее уважительным, чем отношение к другому лицу в идентичной ситуации.
- c) *Непрямая Дискриминация* – любое нейтральное предписание, действие, критерий или практика, в результате которой лицо находится в более невыгодных условиях, чем какое-либо другое лицо в той же ситуации.
- d) *Домогательство* – любое нежелательное поведение, в результате которого создается запугивающая, враждебная, оскорбляющая, унижающая или агрессивная обстановка, а также затрагивается достоинство лица.
- e) *Побуждение к дискриминации* – любое поведение, при котором лицо злоупотребляет своим служебным положением по отношению к другому лицу, находящемуся у него в подчинении, оказывает давление или подстрекает на дискриминацию по отношению к третьему лицу.

Заключение ОБСЕ/БДИПТЧ о Предотвращении и Борьбе с Дискриминацией в Республике Молдова

- f) *Преследование* – какое-либо действие или бездействие, в результате которого наступают неблагоприятные последствия подачи жалобы, инициирования какого-либо судопроизводства, имеющего целью соблюдение данного Закона или информирования, включая свидетельские показания в отношении жалобы или судебного процесса, инициированного другим лицом.
- g) *Позитивные действия* – адресные временные меры по ускорению достижения действия равенства, направленные на ликвидацию и предотвращение дискриминации или неравных условий в результате существующего подхода, поведения или структур. Позитивное действие не должно содержать дискриминацию.
- h) *Обездоленное Лицо* – социально уязвимое лицо, находящееся в ситуации, препятствующей выполнению им его экономической, социальной и других видов деятельности.
- i) *Инвалидность* – врожденное или приобретенное ограничение физической или умственной способности, оказывающее негативное воздействие на его способности выполнять определенные виды деятельности, что отрицательно отражается на его состоянии по сравнению с лицом, обладающим полными способностями.

Статья 3. Субъекты в сфере Дискриминации

Субъектами в области дискриминации являются физические и юридические лица, относящиеся к публичным и частным сферам.

Статья 4. Тяжелые Формы Дискриминации

Тяжелыми формами дискриминации являются:

- a) поощрение и совершение дискриминации со стороны государственных административных органов;
- b) побуждение к дискриминации, совершаемое лицом, занимающим выборную должность, в отношении побуждаемого лица;
- c) поддержание дискриминации посредством СМИ;
- d) помещение сообщений и символов дискриминационного содержания в общественных местах;
- e) дискриминация лиц по двум и более критериям;
- f) дискриминация, совершаемая двумя и более лицами.

Статья 5. Средства по Устранению Дискриминации

Дискриминация устраняется следующими способами:

- a) Предотвращение каких-либо дискриминационных действий посредством установления особых мер, включая позитивные меры, с целью защиты лиц, находящихся в невыгодных условиях по отношению к другим лицам;

*Заключение ОБСЕ/БДИПТЧ о Предотвращении и Борьбе с
Дискриминацией в Республике Молдова*

- b) Медиация посредством мирного разрешения споров, возникающих в результате действий дискриминационного характера;
- c) Взыскание за дискриминационное поведение.

Статья 6. Запрещение Дискриминации

Прямая или косвенная дискриминация, домогательство, преследование или побуждение к дискриминации запрещены. Поощрение политики или осуществления действий, нарушающих принцип равноправия, устраняется компетентными органами власти и в соответствии с законом.

Статья 7. Ситуации, не относящиеся к дискриминации

- 1) Положительные меры, предпринимаемые органами государственной власти в пользу какого-либо лица, группы лиц или сообщества и направленные на обеспечение их естественного развития и эффективного использования равенства их возможностей и отношений с другими лицами, группами лиц или сообществами, не относятся к дискриминации по данному закону.
- 2) Позитивные меры применяются до достижения равенства и социального участия лица или группы лиц, находящихся в невыгодных условиях по сравнению с другими лицами.
- 3) Ситуация, при которой ограничение определенного права объективно служит какой-либо законной цели, а меры по достижению данной цели являются соизмеримыми, адекватными и необходимыми, не попадает под определение дискриминации.

Глава II

Особые Положения

Статья 8. Запрет на Дискриминацию в Области Труда

- 1) Какое либо разграничение, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на критерии, установленном данным Законом и ведущим к ограничению или нарушению равенства возможностей или отношений при трудоустройстве, рабочей деятельности или профессиональной подготовке, запрещены.
- 2) Следующие действия работодателя считаются дискриминационными:
 - a) Размещение объявлений о работе с требованиями и критериями в пользу определенных лиц;
 - b) Безосновательный отказ в трудоустройстве;
 - c) Безосновательный отказ в участии определенных лиц в программах по повышению своих профессиональных навыков;

*Заключение ОБСЕ/БДИПТЧ о Предотвращении и Борьбе с
Дискриминацией в Республике Молдова*

- d) Неравное вознаграждение за работу одинакового характера или за одинаковый объем работ;
 - e) Дифференцированное распределение трудовых задач, что приводит к менее подходящему статусу;
 - f) Преследование;
 - g) Домогательство, основанное на каком-либо критерии.
- 3) Отказ в приеме на работу, участии в программах профессиональных тренингов или продвижение определенного лица признается необоснованным, если:
- a) Требуется предоставление дополнительных документов сверх установленных законом или вводится дополнительный критерий;
 - b) Подтверждается, что лицо не удовлетворяет требованиям, не относящимся к профессиональным навыкам, необходимым для выполнения соответствующих функций, или же если требуется соответствие какому-либо иному незаконному условию.
- 1) Доказывается, что преследуемые цели являются законными, когда разграничение, исключение, ограничение или предпочтение относительно определенного места работы не составляют дискриминации в случае, если особый характер данного рода деятельности или условия, при которых она осуществляется, требуют определенных профессиональных навыков.

**Статья 9. Сотрудничество в Области Обеспечения Надзора за
Недопущением Дискриминации в Трудовых Отношениях**

- 1) Работодатель сотрудничает с работниками для установления внутренних трудовых правил, необходимых для предотвращения и исключения проявления дискриминации при осуществлении работы.
- 2) Процедуры, необходимые для обеспечения надзора за равенством возможностей и отношений на рабочем месте, должны находиться в местах, доступных для работников.
- 3) С целью предотвращения и борьбы с дискриминацией работодатель:
- a) обеспечивает равенство возможностей и отношений всех работников в соответствии с их профессией, их дальнейшим профессиональным обучением и продвижением;
 - b) использует одинаковые критерии оценки с целью обеспечения качества работы, санкционирования и увольнения;
 - c) обеспечивает равное вознаграждение за работу одинаковой значимости;
 - d) предпринимает меры по предотвращению домогательств какого-либо рода на рабочем месте, а также преследования в связи с подачей жалоб о дискриминации в компетентные органы;
 - e) применяет внутреннее регламентирование компании, направленное на запрет дискриминации.

*Заключение ОБСЕ/БДИПТЧ о Предотвращении и Борьбе с
Дискриминацией в Республике Молдова*

**Статья 10. Запрещение Дискриминации в сфере Доступа к
Общественным Товарам и Услугам**

За исключением случаев, описанных законом, запрещаются какие-либо формы дискриминации относительно доступа лиц к:

- a) Услугам, предоставляемым органами государственной власти;
- b) Медицинской помощи и прочим услугам здравоохранения;
- c) Услугам социальной защиты;
- d) Банковским и финансовым услугам;
- e) Услугам транспортировки;
- f) Культурным и развлекательным услугам;
- g) Прочим общественным услугам и ресурсам.

Статья 11. Недопущение Дискриминации в Области Образования

- 1) Образовательные учреждения обязаны соблюдать принцип недопущения дискриминации:
 - a) посредством предоставления доступа к образовательным учреждениям любой формы и уровня;
 - b) в образовательном процессе, в частности, при оценке полученных знаний;
 - c) в научно-дидактической деятельности;
 - d) при разработке дидактических материалов и программ;
 - e) посредством информирования и обучения преподавательского состава применению методов и способов по предотвращению дискриминационных действий и информированию компетентных органов;
 - f) посредством реализации образовательных программ для детей и родителей с целью предотвращения и борьбы с дискриминацией в сотрудничестве с другими компетентными органами и некоммерческими организациями, действующими в данной области.
- 2) Образовательные учреждения не могут устанавливать принципы приема, основанные на каких-либо ограничениях, за исключением случаев, предусмотренных действующим законодательством.
- 3) Отказ образовательного учреждения в приеме какого-либо лица, чья квалификация не соответствует необходимому уровню приема, не признается ограничением права на образование.

**Глава III Организационная Структура для Предотвращения и
Борьбы С Дискриминацией**

**Статья 12. Субъекты, Ответственные за Предотвращение и Борьбу с
Дискриминацией**

Обязанности в области предотвращения и борьбы с дискриминацией возлагаются на:

- a) Комитет по Предотвращению и Борьбе с Дискриминацией;
- b) центральные и местные органы управления;
- c) общественные объединения.

Статья 13. Комитет по Предотвращению и Борьбе с Дискриминацией

- 1) Комитет по Предотвращению и Борьбе с Дискриминацией (далее

именуемый как «Комитет») является коллегиальным органом, имеющим статус общественного субъекта права, образованным в целях обеспечения защиты от дискриминации, а также для обеспечения равенства возможностей и обращений ко всем лицам, признающих себя жертвами дискриминации. Комитет действует беспристрастно и независимо от других органов власти.

- 2) Комитет состоит из 5 членов, назначенных Парламентом сроком на 5 лет.
- 3) Членство в Комитете прекращается с истечением срока мандата, по требованию или в случае смерти. Член Комитета может быть отозван органом, назначившим его/ее, в случае возникновения обстоятельств, препятствующих дальнейшему исполнению мандата или по требованию Комитета, принятому двумя третями голосов его членов в случае несоблюдения или ненадлежащего соблюдения им своих обязательств. Новый член Комитета выполняет функции отозванного члена до истечения срока мандата последнего.
- 4) Председатель Комитета избирается тайным голосованием членов Комитета на срок одного мандата и может быть отозван по требованию одной трети членов. Решение об отзыве председателя Комитета принимается двумя третями членов в ходе тайного голосования.
- 5) Регламент деятельности Комитета принимается Парламентом.

Статья 14. Обязанности Комитета

Комитет наделяется следующими обязанностями:

- a) Обеспечение развития, продвижения и координации политики по защите от дискриминации;
- b) Соблюдение соответствия действующего законодательства нормам по недопущению дискриминации;
- c) Инициирование внесения поправок в действующее законодательство в области предотвращения и борьбы с дискриминацией;
- d) Соблюдение соответствия проектов нормативных актов законодательству в области предотвращения и борьбы с дискриминацией;
- e) Мониторинг реализации законодательства в данной области;

***Заключение ОБСЕ/БДИПТЧ о Предотвращении и Борьбе с
Дискриминацией в Республике Молдова***

- f) Рассмотрение жалоб от лиц, признающих себя жертвами дискриминации;
- g) Сбор информации о масштабах, состоянии и тенденциях дискриминации на национальном уровне;
- h) Предоставление государственным органам власти общих предложений о предотвращении и борьбе с дискриминацией, а также относительно изменений в поведении лиц, попадающих под действие данного закона;
- i) Содействие в ознакомлении и информировании общества об устранении всех форм дискриминации, основанном на демократических ценностях;
- j) Сотрудничество с международными органами, наделенными обязанностями в области предотвращения и борьбы с дискриминацией;
- k) Реализация прочих задач, установленных его регламентом действий.

Статья 15. Процедура Подачи Жалобы в Комитет

- 1) Определение существования или отсутствия акта дискриминации инициируется Комитетом по собственной инициативе или по запросу.
- 2) Жалоба лица, признающего себя жертвой дискриминации, подается в Комитет. Жалоба включает в себя описание нарушения права, момент совершения нарушения, факты и доказательства в поддержку жалобы, имя и адрес лица, подающего жалобу.
- 3) Подача жалобы в Комитет не лишает лицо, признающее себя жертвой дискриминации, права обращения в судебную инстанцию...

Статья 16. Отказ в Принятии Жалобы

Комитет не принимает жалобу, если:

- a) в ней не указаны личные данные заявителя;
- b) в ней отсутствует необходимая информация и заявитель не предоставляет дополнительную информацию;
- c) это повторная жалоба, не подкрепленная новыми доказательствами.

Статья 17. Рассмотрение Жалобы

- 1) **При получении жалобы для рассмотрения Комитет вправе потребовать предоставление необходимых данных и информации от лиц, подозреваемых в совершении дискриминационных действий. Комитету предоставляются все необходимые данные, информация и документы по дискриминационным действиям или поведению, в отношении которых подается жалоба.**
- 2) При рассмотрении жалобы Комитет предоставляет стороне, против которой жалоба была подана
- 3) уведомление, содержащее рекомендации по прекращению действий дискриминационного характера, о чем информирует заявителя. Комитет должен быть извещен о предпринятых мерах в течение 15 дней.

***Заключение ОБСЕ/БДИПТЧ о Предотвращении и Борьбе с
Дискриминацией в Республике Молдова***

- 4) Члены Комитета содействуют мирному разрешению споров, появившихся в результате совершения действий дискриминационного характера, посредством достижения перемирия сторон и нахождения взаимно приемлемого решения.

Статья 18. Меры, Предпринимаемые Комитетом

Основываясь на результатах рассмотрения жалоб, Комитет также в праве:

- a) обращаться в судебную инстанцию с запросом о защите интересов лица, признающего себя жертвой дискриминации.
- b) подавать запросы в компетентные органы с целью инициирования дисциплинарного, административного или уголовного дела против лица, совершившего действие дискриминационного характера.

Статья 19.

Компетентность Государственных Административных Органов

Для предотвращения дискриминационных действий центральные и местные административные органы реализуют следующие обязанности в рамках своей компетентности:

- a) рассмотрение жалоб, поданных лицами, признающими себя жертвами дискриминации;
- b) координация деятельности децентрализованных и деконцентрированных структур в данной области;
- c) содействовать в информировании и ознакомлении общества относительно недопущения дискриминации в определенных областях;
- d) реализовать прочие задачи в соответствии с законодательством в данной области.

**Статья 20. Деятельность Общественных Объединений в области
Предотвращения и Борьбы с Дискриминацией**

- 1) С целью предотвращения и борьбы с дискриминацией общественные объединения, действующие в данной области, могут сотрудничать с органами государственной власти и другими компетентными органами.
Общественные объединения в праве:
 - a) выступать в судебных инстанциях с целью защиты жертв дискриминации;
 - b) обращаться в соответствующие органы с целью санкционирования лиц, виновных в совершении действий дискриминационного характера;
 - c) предоставлять консультации жертвам дискриминации;
 - d) следить за реализацией предписаний действующего законодательства местными и центральными органами власти;
 - e) предоставлять и публиковать информацию относительно недопущения дискриминации;
 - f) подавать органам государственной власти предложения о внесении поправок в законодательство в области предотвращения и борьбы с дискриминацией.

Глава IV

Ответственность за Дискриминационные Действия

Статья 21. Ответственность за Дискриминационные Действия

Дискриминационные действия в соответствии с действующим законодательством относятся к дисциплинарной, гражданской, административной и уголовной ответственности.

Статья 22. Индивидуализация Дискриминационных Действий

Индивидуализация дискриминационных действий осуществляется, принимая во внимание социальную опасность совершенного действия, средства и методы совершения действия, преследуемую цель, личность нарушителя, а также другие обстоятельства совершения данного действия.

Статья 23. Право Жертвы на Защиту

- 1) Какое-либо лицо, признающее себя жертвой дискриминации, вправе подавать иск в судебную инстанцию и требовать:
 - a) признания нарушения его прав;
 - b) наложения запрета на дальнейшее нарушение его прав;
 - c) восстановление в правах, предшествующих моменту их нарушения;
 - d) возмещения причиненного материального и морального ущерба;
 - e) признания недействительным действия, повлекшего за собой дискриминацию.
- 2) По требованию жертвы запрещается разглашение информации о ее частной жизни и его/ее личности. Регистрация, хранение и использование информации о дискриминации жертвы осуществляется в соответствии с правилами конфиденциальности, установленными законом.

Статья 24. Обязанность Доказывания

- 1) Лицо, подающее иск в судебную инстанцию, должно доказать:
 - a) Факты, которые предположительно привели к дискриминации;
 - b) Причиненный моральный и материальный ущерб.
- 2) Обвиняемый должен доказать, что соответствующие действия не имели дискриминационного характера, за исключением случаев, относящихся к уголовной ответственности.

***Заключение ОБСЕ/БДИПТЧ о Предотвращении и Борьбе с
Дискриминацией в Республике Молдова***

Статья 25. Исковая давность

Срок подачи иска согласно данному Закону составляет один год с момента совершения соответствующего действия, момента, когда лицо могло узнать о совершении данного действия.

Статья 26. Государственная Пошлина

Лицо, подающее иск относительно дискриминации в судебную инстанцию, освобождается от уплаты государственной пошлины.

Статья 27. Финансирование

- 1) Органы государственной власти, ответственные за реализацию данного Закона, финансируются в рамках ежегодно принимаемого размера финансовых средств из государственного бюджета, а также из бюджетов административно-территориальных единиц.
- 2) Деятельность по предотвращению и борьбе с дискриминацией может также финансироваться из других источников, не запрещенных законом.

Глава V. Заключительные Положения

Статья 28

- 1) Данный Закон вступает в силу 1 Января 2012 года.
- 2) В течение 6 месяцев с момента вступления данного Закона в силу Правительство:
 - а) Предоставляет Парламенту предложение о внесении поправок в действующее законодательство в соответствии с данным Законом;
 - б) Принимает нормативные акты, необходимые для реализации данного Закона.

Председатель Парламента