



ACCESUL LA JUSTIȚIE AL ROMILOR

STUDIU

AUTORI:

Dumitru Russu,
Gheorghina Drumea

 Millennium DPI Partners

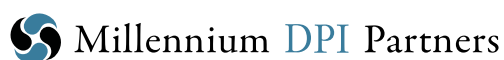
Accesul la Justiție în Moldova

Proiect finanțat de Departamentul de Stat al SUA,
Biroul pentru Democrație, Drepturile Omului și Muncă



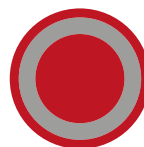
Campania Națională
pentru o Justiție Sănătoasă





Accesul la Justiție în Moldova

Proiect finanțat de Departamentul de Stat al SUA,
Biroul pentru Democrație, Drepturile Omului și Muncă



Campania Națională
pentru o Justiție Sănătoasă



Acest studiu este realizat de Centrul Național al Romilor (CNR) în cadrul proiectului „Justiție pentru Romi și alte Minorități Etnice”, ca parte a programului „Accesul la Justiție în Moldova” al Millennium DPI Partners, finanțat de Biroul pentru Democrație, Drepturile Omului și Muncă al Departamentului de Stat al SUA. Opiniile exprimate în această cercetare aparțin exclusiv Centrului Național al Romilor și autorilor și nu reflectă în mod necesar poziția Millennium DPI Partners sau a finanțatorului.

Foto: Tatiana Ețco
Design și machetare: Mihail Catan

ACCESUL LA JUSTIȚIE AL ROMILOR

STUDIU

AUTORI:

Dumitru Russu,
Gheorghina Drumea

Chișinău, 2021

GLOSAR

AAIJ	Agenția de administrare a instanțelor judecătorești
AJGS	Asistența juridică garantată de stat
APL	Administrația publică locală
ARI	Agenția Relații Interetnice
CC	Codul contravențional
CEDO	Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale
CtEDO	Curtea Europeană pentru Drepturile Omului
CEDR	Comitetul ONU pentru eliminarea discriminării rasiale
CE	Comisia Europeană
CoE	Consiliul Europei
CNAJGS	Consiliul Național pentru Asistența Juridică Garantată de Stat
CP	Codul penal
CPP	Codul de procedură penală
CPPEAE	Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității
DIU	Discurs instigator la ură
ECRI	Comisia Europeană împotriva Rasismului și Intoleranței
HG	Hotărâre de Guvern
ICERD/CERD	Convenția Internațională privind Eliminarea tuturor formelor de Discriminare Rasială
IMU	Infrațiuni motivate de ură
IMUR/IMR	Infrațiune motivată de ură rasială/Infrațiune motivată rasial
MAI	Ministerul Afacerilor Interne
ODIHR	Biroul pentru Instituțiile Democratice și Drepturile Omului
ONU	Organizația Națiunilor Unite
OSCE	Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa
OT	Oficiu teritorial
PIDCP	Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice
PIDESC	Pactul Internațional cu privire la Drepturile Economice, Sociale și Culturale
UE	Uniunea Europeană
UTA	Unitate teritorial-administrativă

CUPRINS

INTRODUCERE	6
CAPITOLUL I.	
SITUAȚIA SOCIAL-JURIDICĂ A ROMILOR	8
1.1 Strategii de integrare a minorităților etnice în Republica Moldova	9
1.2 Marginalizarea socială a femeilor rome	11
1.3 Recunoașterea și protecția dreptului la proprietatea privată	16
1.4 Intoleranța și barierele în accesul la servicii publice	20
CAPITOLUL II.	
ASISTENȚA ȘI REPREZENTAREA JURIDICĂ	21
2.1 Accesibilitatea serviciilor juridice	22
2.2 Suportabilitatea financiară și voința de a accesa avocații	21
CAPITOLUL III.	
MECANISME NAȚIONALE DE COMBATERE A DISCRIMINĂRII ȘI A INFRAȚIUNILOR MOTIVATE DE URĂ	30
3.1 Combaterea infracțiunilor motivate de ură rasială	31
3.2 Mecanismul național de combatere a discriminării rasiale	37
CONCLUZII GENERALE	42

INTRODUCERE

Această cercetare este realizată în cadrul proiectului Centrului Național al Romilor (CNR) „Justiție pentru Romi și alte Minorități Etnice”, care face parte din programului „Accesul la Justiție în Moldova”, realizat de Millennium DPI Partners și finanțat de Biroul pentru Democrație, Drepturile Omului și Muncă al Departamentului de Stat al SUA. Raportul prezintă în ce măsură statul își realizează obligația de a asigura accesul efectiv la justiție și de a garanta protecția împotriva abuzurilor asupra drepturilor romilor și altor minorități etnice de pe teritoriul Republicii Moldova. În Studiul „[Percepții asupra Drepturilor Omului](#)”¹ pentru anul 2021, Avocatul Poporului menționează că „în ultimii ani se resimte o înrăutățire a situației privind discriminarea romilor” și atenționează asupra inacțiunii instituțiilor statului care ar trebui să-i protejeze în acest sens. Aceleași constatări derivă și din datele prezentei cercetări.

Concluziile și recomandările din acest studiu sunt formulate în baza datelor colectate pe durata realizării proiectului (2020-2021) și a celor disponibile public. Sursele principale de documentare sunt: datele din cadrul celor peste 100 de consultații juridice acordate beneficiarilor proiectului, majoritatea fiind de etnie romă; datele statistice puse la dispoziție de Consiliul Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat și de către Biroul Național de Statistică; politicile publice de profil. Suportul juridic a fost acordat atât din oficiu, cât și în următoarele localități: orașele Otaci, Râșcani, Călărași, Soroca și Basarabeasca, satele Gribova și Chetrosu din raionul Drochia, Mihăileni din raionul Râșcani, precum și municipiul Bălți.

Potrivit legislației internaționale și celei europene privind protecția drepturilor omului, accesul la justiție obligă statele să garanteze oricărei persoane oportunitatea de a se adresa instanței sau, după caz, unui alt organism alternativ de soluționare a litigiilor, pentru a obține un remediu împotriva ingerințelor în realizarea drepturilor și libertăților. Acest drept garantează și protejează exercitarea efectivă a celorlalte drepturi și libertăți. Accesul la justiție include mai multe drepturi fundamentale, cum ar fi dreptul la un proces echitabil (*articolul 6 din ECHR, articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a UE*) și dreptul la un remediu efectiv (*articolul 13 din ECHR, articolul 47 din Cartă*).

Termenul „acces la justiție”², utilizat în raport, trebuie interpretat nu în sens îngust, dar în lato senso și se referă la ansamblul de măsuri/instrumente (ne)aplicate de autorități pentru a asigura protecția și accesul efectiv la exercitarea drepturilor și libertăților. Prin urmare, sunt reflectate și barierele ce împiedică realizarea acestor drepturi, în situația în care sunt corelate cu ineficiența și eșecul mecanismelor naționale de a asigura protecția acestora. Statul, prin prisma legislației internaționale și celei naționale, are obligația pozitivă de

1. Studiul „[Percepții asupra drepturilor omului în Republica Moldova](#)”, OAP 2021.

2. [Manual de drept european privind accesul la justiție](#), Agenția Europeană Pentru Drepturi Fundamentale și Consiliul Europei, 2016; [Raport ECRI privind Republica Moldova](#) (al cincilea ciclu de monitorizare), 2018.

a asigura tuturor posibilitatea de a-și realiza și apăra drepturile inclusiv prin adresarea către instituțiile statului, care, la rândul lor, intervin fie pentru a asigura, fie pentru a proteja exercitarea drepturilor și libertăților recunoscute. La modul practic, reprezentanții autorităților statului eșuează în aplicarea principiului egalității și nu dezvoltă garanții eficiente împotriva abuzurilor.

Ineficiența mecanismelor statului și a acțiunile inadecvate ale reprezentanților autorităților în ajustarea practicilor la necesitățile populației într-o societate democratică generează, în continuu, pierderea încrederii minorităților etnice în actul justiției. Cele mai afectate sunt persoanele de etnie romă care susțin cu fermă convingere că sunt tratate nejustificat și abuziv de către organele de drept și sistemul judiciar. În cele nouă localități vizitate, beneficiarii proiectului au exprimat aceeași dezamăgire: „romii nu au drepturi în Moldova”, „pe romi nu-i consideră de oameni în Moldova”.

Marginalizarea, sărăcia, discriminarea sistematică și lipsa atitudinii din partea statului practic determină o etnie întreagă să renunțe la apărarea propriilor drepturi, fapt ce consolidează sentimentul de neputință, anxietate, depresie și izolare. Accesul egal la justiție este iluzoriu pentru minoritățile etnice, în special în cazul romilor, care nu știu cum funcționează sistemul judiciar, nu-și cunosc propriile drepturi și libertăți. Prin urmare, percep ilegalitățile săvârșite față de ei doar intuitiv, fără șanse de a obține un remediu efectiv. Majoritatea copleșitoare a romilor este la limita sărăciei, fapt ce împiedică contractarea avocaților particulari, iar sistemul de asistență juridică garantată de stat este subdezvoltat în regiunile țării și insuficient pentru a acoperi necesitățile populației. Subsecvent, eșecul statului de a răspunde necesităților populației de etnie romă alimentează ezitarea minorităților etnice de a face uz de instrumentele justiției și doar amplifică tensiunea interetnică. Raportul deschide paranteze asupra unor puncte critice ce necesită intervenții calculate pentru a reduce riscurile de alterare continuă a situației.



CAPITOLUL I.

SITUAȚIA SOCIAL-JURIDICĂ A ROMILOR

1.1 Strategii de integrare a minorităților etnice în Republica Moldova

Proiectul „Justiție pentru romi și alte minorități etnice”, realizat de Centrul Național al Romilor, a fost axat pe etniile care întâmpină dificultăți în asigurarea echității și accesului la remediile de revendicare a drepturilor. În acest studiu sunt vizați primordial romii, din motivul marginalizării sociale și a vulnerabilității acestora în comparație cu alte etnii.

Romii întâmpină multiple bariere în accesarea justiției determinate de nivelul înalt de sărăcie și de educație, discriminare, excludere, aspecte care vor fi descrise mai jos.

[Studiul privind percepțiile și atitudinile față de egalitate](#)³, din 2018, arată că etnicii romi sunt percepuți de către populația generală drept mincinoși (36%), hoți (31%), leneși (30%), cerșetori, needucați. Calificative asemănătoare au fost oferite și de reprezentanții altor minorități etnice: găgăuzi și bulgari. Respondenții romi s-au caracterizat, însă, drept uniți (40%), talentați (43%), veseli, întreprinzători. În societate se observă o lipsă de încredere în persoanele de etnie romă, considerându-se că ei fură și se ocupă de șiretlicuri pentru a câștiga bani. Potrivit participanților la studiu, cei mai discriminați în Republica Moldova sunt etnicii romi.

Cel mai recent [recensământ](#)⁴ prezintă structura etnică a populației din Republica Moldova astfel: moldoveni (75,1%), români (7%), ucraineni (6,6%), găgăuzi (4,6%), ruși (4,1%), bulgari (1,9%), romi (0,3%). Romii, conform datelor oficiale, constituie cca 9 323 de persoane. Consiliul Europei [estimează](#) că numărul real ar fi semnificativ mai mare, circa 107.100 de persoane⁵, iar evaluările unor organizații internaționale ajung până la 250.000 de persoane⁶. Lipsa unor cifre exacte constituie un obstacol major în planificarea și realizarea măsurilor adecvate din partea autorităților, dar și limitează posibilitățile de evaluare a necesităților comunității rome și a rezultatelor politicilor de stat pentru comunitatea romă.

Sunt necesare măsuri eficiente și capabile să permită romilor exercitarea tuturor drepturilor, inclusiv a celor garantate minorităților, menite să faciliteze integrarea în societate și păstrarea tradițiilor cultural-lingvistice ale acestora, pentru a nu marginaliza și defavoriza acest grup în continuare.

În ultimii ani, Republica Moldova a depus eforturi pentru a îmbunătăți incluziunea romilor. [Planul de Acțiuni](#) privind susținerea populației de etnie romă pentru anii 2011-2015⁷ și [cel pentru anii 2016-2020](#)⁸ sunt exemple în acest sens. Obiectivele generale ale Planurilor vizează măsurile de incluziune socială a romilor în societatea moldovenească prin combaterea discriminării și a stereotipurilor ce persistă în raport cu această etnie, dar și îmbunătățirea condițiilor de trai, a ratei de școlarizare a copiilor romi și a participării

3. [Raportul ECRI privind Republica Moldova \(al cincilea ciclu de monitorizare\) 2018, pag.27.](#)

4. [Recensământul populației și al locuințelor, Biroul Național de Statistică, 2014.](#)

5. [Raportul ECRI privind Republica Moldova \(al cincilea ciclu de monitorizare\) 2018, pag.27.](#)

6. [Informație publicată pe pagina Guvernului RM.](#)

7. [Planul de Acțiuni pentru susținerea populației de etnie romă pentru perioada 2011-2015.](#)

8. [Planul de Acțiuni pentru susținerea populației de etnie romă pentru perioada 2016-2020.](#)

la viața publică etc. Implementarea corespunzătoare a Planurilor ar fi generat schimbări semnificative, care ar fi îmbunătățit situația acestui grup.

Planul de Acțiuni pentru susținerea populației de etnie romă pentru perioada 2016-2020 a fost doar parțial realizat, dar este prematură apreciere obiectivă în lipsa unei evaluări corespunzătoare. [Raportul](#) privind implementarea Planului⁹ este unul destul de vag, pe alocuri lipsit de argumentarea lipsei de implementare, fără concluzii și date statistice.

Ca și precedentul, Planul de Acțiuni pentru anii 2016-2020 a fost transmis Biroului pentru Relații Interetnice pentru coordonare, monitorizare și punere în aplicare. Activitățile ce urmau a fi realizate prin rapoartele anuale de progres și prin sesiunile de lucru de cel puțin două ori pe an, cu regret, nu au fost îndeplinite în mod corespunzător. Un impediment semnificativ în realizarea Planului de acțiuni a fost transferarea responsabilităților de implementare a unui șir de măsuri către administrațiile publice fără a aloca și resurse suficiente. Astfel, conchidem că Planul de Acțiuni pentru susținerea populației de etnie romă pentru perioada 2016-2020 a fost insuficient implementat, monitorizat și evaluat.

Coaliția „Vocea Romilor”, cu ocazia prezentării [Raportului alternativ](#) privind implementarea Planului de acțiuni pentru anii 2016-2020¹⁰, a menționat că circa 34% din acțiunile monitorizate din domeniile sănătate, educație, mediere comunitară și încadrarea în câmpul muncii nu au fost realizate, rezultatele fiind sub nivelul care ar putea genera un impact sensibil pentru comunitățile de romi.

Reprezentanții Coaliției au mai menționat că datele prezentate în [raportul oficial](#)¹¹ de pe site-ul Agenției Relații Interetnice nu ar fi veridice, pentru că nu au fost verificate și coordonate cu comunitatea romă și administrațiile publice locale. De exemplu, în raportul Agenției scrie că doar 17 copii de etnie romă sunt neșcolarizați în toată țara, pe când în raportul elaborat de Coaliție se arată că doar în raionul Edineț sunt peste 300 de copii neșcolarizați.

Aproape toate autoritățile locale și reprezentanții comunității romă care au fost consultați au făcut referire la lipsa sau insuficiența resurselor financiare pentru realizarea acțiunilor ce vizează drepturile romilor. O altă cauză semnificativă ar fi lipsa de interes a instituțiilor pentru acțiunile din Plan, unele APL-uri nici măcar nu cunoșteau de existența acestuia. În consecință, instruirile, campaniile de informare și alte acțiuni destinate inițial pentru comunitatea romă își pierd menirea și capătă un caracter general.¹²

Pentru că politicile naționale adresate romilor au fost implementate superficial, situația comunității rămâne extrem de dificilă. Rata abandonului școlar este mare, persistă analfabetismul în rândul adulților, iar accesul la locurile de muncă este limitat. Femeile de etnie romă sunt deosebit de vulnerabile, fiind limitate în drepturi din cauza discriminării multiple la care sunt supuse atât pe criterii de gen, cât și de etnie.

9. [Raport cu privire la implementarea Planului de acțiuni pentru anii 2016-2020.](#)

10. [Articol](#): Coaliția „Vocea Romilor”: planul de acțiuni pentru susținerea populației de etnie romă pentru anii 2016-2020 a fost realizat în măsură foarte mică, Infotag, 2019.

11. [Raport cu privire la implementarea Planului de acțiuni pentru anii 2016-2020.](#)

12. Monitorizarea Planului de acțiuni pentru susținerea populației de etnie romă pentru anii 2016-2020, Perioada de monitorizare 2016-2017, pg.6, Coaliția „Vocea Romilor”.

La aproape un an de la încheierea realizării Planului de acțiuni pentru susținerea populației de etnie romă pe perioada 2016-2020, încă nu a fost aprobat unul nou pentru perioada 2021-2025. Acesta există la nivel de [proiect](#)¹³, dar conținutul lui nu pare a fi promițător. Măsurile prevăzute sunt, iarăși, direcționate primordial către APL, în timp ce costurile de implementare nu sunt evaluate și expres indicate, ci doar lăsate la discreția și „în limitele alocațiilor bugetare”. În absența unor cifre și a unui buget exact alocat pentru APL sau pentru alte autorități responsabile, realizarea eficientă a viitorului Plan este pusă în pericol și există riscuri reale ca acesta să repete soarta precedentului.

De asemenea, este recomandabil ca viitorul Plan de acțiuni să fie revizuit în mod sistematic pentru a include măsuri mai bine orientate, dar și pentru a fi posibilă redirectionarea obiectivelor și a eforturilor acolo unde sunt absolut necesare. Acest lucru ar trebui realizat în colaborare cu autoritățile locale și cu membrii comunității rome, cu condiția că este alocată și finanțarea adecvată.

1.2 Marginalizarea socială a femeilor rome

”Femeile cu copii trebuie să stea acasă, nu au ce căuta aici.”

„Am fost obligată de familie să divorțez de bărbat.”

„Nu acordă ajutor social pe motiv că nu deține acte de proprietate.”

Femeile de etnie romă sunt discriminate inclusiv de bărbații din comunitate. În toate cele nouă localități vizitate, femeile care s-au adresat după consultații juridice sau au participat la lecțiile publice au menționat tratamentul discriminatoriu al bărbaților de etnie romă față de femeile rome. În interiorul comunității, în mod tradițional, fetele și femeile rome sunt considerate inferioare bărbaților, sunt suprimate și determinate să îndeplinească rolul de gospodină, să crească copii, să-i poarte de grijă soțului și să asculte de acesta.

Subminarea femeilor la roluri determinate în societate

În cadrul sesiunii de informare desfășurată în orașul Soroca cu participarea romilor din localitate, un copil de aproximativ 2 ani a început a plânge. Nimeni nu și-a manifestat indignarea, cu excepția unui lider al romilor, care a spus cu voce tare că „femeile cu copii trebuie să stea acasă, nu au ce căuta aici”. Fără a reproșa, femeia a luat copilul și a plecat. Ulterior, mediatorul comunitar a precizat că doamna este mamă solitară, cu statut de apatrid, ale cărei acte de identitate au expirat și nu știa unde și la cine să se adreseze.

13. [Proiect de Hotărâre](#) cu privire la aprobarea Programului pentru susținerea populației de etnie romă din Republica Moldova pe anii 2021-2025.

Famiile „strict tradiționale” lipsesc femeile de libertatea de a-și alege soțul

Beneficiara G.R. din Bălți a fost obligată de familie să divorțeze de bărbatul cu care s-a căsătorit pe ascuns din motiv că nu este rom și a fost impusă să se căsătorească cu un rom din Rusia și să plece la el, pentru a nu avea contact cu fostul soț. Căsătoria cu o persoană de altă etnie este interzisă la ei în familie.

Famiile rome din Republica Moldova se bazează pe principii patriarhale. Fetele sunt educate de mici să respecte bărbatul ca fiind capul familiei. Principiul egalității de gen este negat în majoritatea familiilor, situație cu care femeile se conformează pentru că din generație în generație au fost astfel învățate și pentru că ele cred că nu vor reuși să schimbe ceva. Deseori, femeile așteaptă ca bărbatul să-și asume responsabilități, deoarece au încredere în judecata și înțelepciunea lui.¹⁴

Femeile acceptă să se supună soțului, el fiind cel care întreține familia, întrucât așa este tradiția. Femeia este lipsită de dreptul de a lua decizii de una singură chiar și asupra propriei vieți. Tradițiile, care încă persistă și în care se pune accent major pe crearea familiei și nașterea copiilor, continuă să constituie un impediment major în continuarea studiilor, în special în cazul fetelor, din care motiv și există o rată înaltă de analfabetism atât în rândul copiilor, cât și al adulților romi. Pentru că lipsesc date statistice în acest sens, este imposibil de identificat gravitatea reală a problemei.

Mamele solitare cu 2–6 copii reprezintă majoritatea din cei aproximativ 100 de beneficiari consultați. Femeile cu copii mici care sunt abandonate de soți/parteneri frecvent rămân fără susținere financiară. Deși situația nu este caracteristică doar comunității rome¹⁵, impactul este mai critic pentru aceste femei din cauza rolurilor în familie strict delimitate – femeia „îngrijește de gospodărie”, bărbatul „aduce bani” - și, când rămân singure, ele nu au și nici nu-și pot găsi, de cele mai multe ori, un loc de muncă care le-ar asigura un venit minim. Sărăcia în care rămân aceste familii creează un mediu ostil și nefavorabil pentru dezvoltarea copiilor. Copiii din familiile sărace deseori trăiesc în condiții nesatisfăcătoare și cu acces limitat la asistență medicală. Alimentația proastă crește riscul de subnutriție, ceea ce poate determina întârzieri în dezvoltare și, în final, inclusiv probabilitatea ca aceste persoane să nu obțină studii. Prin urmare, incluziunea socială devine imposibilă și acest cerc vicios este menținut de generații.

Accesul la muncă oficială este limitat pentru femeile rome, în special în mediul rural. Cauza ar fi nu doar lipsa locurilor de muncă, dar atât lipsa studiilor și a abilităților profesionale, cât și percepțiile negative, prejudecățile și stereotipurilor care condiționează refuzurile discriminatorii ale angajatorilor. Prin urmare, femeia romă necesită vital servicii de asistență socială, din care motiv și este foarte vulnerabilă și tolerantă în raport cu incidentele discriminatorii săvârșite „în numele statului”.

14. [Studiu cu privire la situația fetelor și femeilor rome din Republica Moldova](#), ONU, 2014.

15. [Situația copiilor în Republica Moldova în anul 2019](#), Biroul Național de Statistică.

Serviciile de asistență socială nu sunt tocmai accesibile. Legislația națională de profil, adesea paradoxală și alogică, complementată cu birocratism excesiv în acordarea prestațiilor sociale, împiedică intervenția promptă pentru familiile vulnerabile. Un exemplu în acest sens este punctul 7 din [HG nr. 1167](#) din 16.10.2008 „Pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de stabilire și plată a ajutorului social”¹⁶, prin care se stabilește lista actelor necesare a fi depuse pentru a beneficia de ajutor social. Lista prevede un șir de acte care se prezintă „după caz”, fără a se indica expres cazurile în care este obligatoriu de a prezenta un document sau altul. Lipsa certitudinii lasă spațiu de interpretare și duce la aplicarea distorsionată a prevederilor în detrimentul persoanelor nevoiașe.

Unei femei rome din satul Mihăileni, pensionară cu 2 nepoate minore de 5 și 7 ani la întreținere, i-a fost refuzată acordarea ajutorului social pe motiv că nu deține acte de proprietate sau locațiune asupra locuinței.

Asistentul social din cadrul autorității publice locale a precizat că, „conform procedurii de acordare a ajutorului social, în obligația ei este de a întocmi pachetul de acte necesar și de a-l transmite spre aprobare Direcției Asistență Socială și Protecție a Familiei din cadrul autorității publice locale de nivelul II”. Autoritatea respectivă, telefonic, fără a emite o decizie în acest sens, „informează că persoana nu este eligibilă pe motiv că nu deține acte asupra locuinței”, fără a explica temeiul din care rezultă obligația de a prezenta aceste acte sau norma legală ce impune obligația deținerii actelor asupra locuinței pentru beneficierea de ajutor social.

Această practică a fost observată în mai multe raioane vizitate. Pregătirea juridică insuficientă a angajaților autorităților publice locale de nivelul I îi face vulnerabili în astfel de situații, nici măcar nu cunosc că au dreptul să solicite un răspuns scris încât să fie posibilă contestarea refuzului de către beneficiar sau în interesul acestuia. De asemenea, actele sunt depuse fără a exista o dovadă a acestei acțiuni, ceea ce face imposibilă contestarea pentru neacordarea răspunsului în termen. Din punct de vedere juridic, refuzul pe motivele invocate este neîntemeiat. Din perspectiva umanismului, este unul inacceptabil, în condițiile în care la nivel național este recunoscută situația privind lipsa documentării caselor locuite de romi.¹⁷

Aceste practici lipsesc persoanele vulnerabile atât de acces la prestații sociale, vitale pentru a supraviețui, dar și fără oportunitatea de a-și revendica drepturile în cazul refuzurilor neîntemeiate (*a se vedea pct. 1.2*). În acest context, statul eșuează în onorarea angajamentelor de a eradică situațiile în care persoanele sunt sub limita de sărăcie extremă.

16. [Regulamentul](#) cu privire la modul de stabilire și plată a ajutorului social, aprobat prin HG nr. 1167 din 16.10.2008.

17. [HG nr.734](#) din 09.06.2016 „Cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pentru susținerea populației de etnie romă din Republica Moldova pe anii 2016-2020”.

Imperfecțiunile sistemului social și de ocupare a forței de muncă reduc independența economică a femeilor rome și cresc vulnerabilitatea acestora față de violența în familie. Studiul „[Profilul femeilor și fetelor rome](#)”, elaborat de PNUD și UN Women în 2016, arată că, deși femeile rome sunt frecvent victime ale violenței în familie, cazurile produse, de regulă, nu sunt raportate din cauza fricii, rușinii, nesiguranței pentru soarta copiilor sau renunțării bazate pe încrederea redusă în posibilitatea de a schimba ceva, ceea ce duce la victimizare repetată și distorsionarea percepțiilor privind normalitatea. Prin urmare, proporția femeilor rome (17%) care consideră pe deplin acceptabil ca soțul să-și lovească soția este de circa 2,4 ori mai mare comparativ cu femeile non-rome (7%).

Femeile și fetele rome sunt frecvent victime ale violenței în familie și de cele mai multe ori aceste cazuri nu sunt raportate din diferite motive, unul dintre acestea fiind și intervenția pasivă a poliției¹⁸. Poliția dispune de suficiente instrumente normative¹⁹ și metodice de intervenție în cazurile de violență în familie, cu toate acestea, de obicei, evită să le protejeze pe femeile și fetele rome sub pretextul funcționării în comunitate a „propriilor legi”²⁰. Această situație reprezintă una din cauzele privării femeilor și fetelor rome de accesul la „ordonanțele de protecție” și de serviciile de asistență specializată pentru victimele violenței în familie, cum ar fi adăposturile protejate, serviciile de consiliere psihologică și juridică.

Deși comunitățile rome se confruntă și ele cu violența în familie, este imposibil de analizat cazurile în dinamică din cauza lipsei datelor dezagregate conform etniei. Pentru femeile rome, subiectul violenței în familie este unul sensibil. Femeile evită să discute despre această problemă sau a abordează evaziv. Deseori îndreptățesc acțiunile agresorului/soțului, își atribuie lor vinovăția și consideră situația drept o normalitate. Violența în familie nu este conștientizată ca o încălcare a drepturilor omului. Conform datelor statistice ale Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat, din totalul de cazuri asistate juridic pe parcursul anilor 2019-2021, 313 au fost ale persoanelor de etnie romă, dintre care 79 de cazuri de asistență acordată femeilor rome, dar nici unul de violență în familie.

Femeile rome, practic, sunt private de dreptul la justiție din cauza capacității limitate de control asupra resurselor și a cunoștințelor reduse. Accesul limitat la justiție este determinat și de lipsa de informații și capacități pentru a se adresa și a-și revendica drepturile atunci când acestea le sunt încălcate, de discriminarea instituțională determinată de pasivitatea organelor de drept în raport cu comunitățile rome și de prejudecățile societății per general.

18. [Studiu de bază „Evaluarea implementării prevederilor Legii nr.45 cu privire la prevenirea și combaterea violenței în familie în rândul romilor din Republica Moldova”](#), Asociația Promo-Lex, 2016.

19. [Legea nr.45 din 01.07.2007 privind prevenirea și combaterea violenței în familie; Legea nr. 140 din 14.06.2013 privind protecția specială a copiilor aflați în situații de risc; HG nr. 270 din 08.04.2014 „Cu privire la aprobarea Instrucțiunilor privind mecanismul intersectorial de cooperare pentru identificarea, evaluarea, referirea, asistența și monitorizarea copiilor victime și potențiale victime ale violenței, neglijării, exploatării și traficului”](#).

20. [Studiul „Profilul femeilor și fetelor rome”](#), PNUD, UN Women, 2016.

[Recomandările de la Graz privind Accesul la Justiție și Minoritățile Naționale](#)²¹ conchid că persoanele ce aparțin minorităților naționale, în special femeile din aceste comunități, s-ar putea să nu dispună de mijloace financiare suficiente pentru a-și permite taxele judiciare sau reprezentarea calificată prin avocat. Ele ar putea să locuiască departe de instituțiile judiciare, ceea ce ar putea face mai dificilă inițierea unor proceduri judiciare. Fără a beneficia de asistență juridică, comunitățile minoritare ar putea să perceapă sistemul judiciar ca fiind dincolo de posibilitățile lor, ca ceva străin lor sau chiar ca ceva orientat împotriva lor. O astfel de percepție poate promova sentimente de dezavantajare la nivelul comunității, poate contribui la viziuni negative asupra statului și instituțiilor sale și, posibil, poate spori tensiunile cu majoritatea populației.

CONSTATĂRI:

- Femeile și fetele rome continuă să se numere printre cele mai defavorizate grupuri din Republica Moldova. Vulnerabilitatea acestora spre excludere socială este determinată de o serie de factori discriminatorii bazați pe gen, clasă, etnie, rasă, care influențează nu doar rolul și poziția acestora în cadrul comunității, dar și accesul la educație, piața muncii, obținerea veniturilor în afara sărăciei, protecția socială, viața civică și accesul la justiție;
- Legislația ambiguă din domeniul asistenței și prestațiilor sociale, practicile abuzive ale autorităților abilitate și pregătirea juridică insuficientă a asistenților sociali din mediul rural și a mediatorilor comunitari duc la încălcarea drepturilor familiilor social-vulnerabile la ajutor social, monetar etc.;
- Nivelul redus de alfabetizare și educație, lipsa abilităților și a calificărilor profesionale, drept rezultate ale accesului limitat la studii, afectează puternic capacitățile femeilor și fetelor rome de a-și asuma roluri sociale și economice;
- Abilitatea redusă de a scrie și de a citi influențează asupra rolului social al femeii rome, limitând posibilitățile de a-și cunoaște și revendica drepturile. Lipsa unui program educațional pentru adulții care au abandonat școala înainte de a încheia învățământul obligatoriu face imposibilă creșterea gradului de autonomie al femeii rome, de prevenire și combatere a segregării, discriminării și violenței. Analfabetismul și absența cunoștințelor elementare generează lipsa calificării profesionale minime, scade nivelul de acceptare în societate și alimentează stereotipurile negative și prejudecățile existente;
- Violența în familie există în comunitățile rome, însă este imposibil de făcut o analiză calitativă în lipsa datelor dezagregate conform etniei. Subiectul violenței în familie este unul sensibil pentru femeile rome și ele îl evită sau discută evaziv. Deseori îndreptățesc acțiunile agresorului, își atribuie lor vinovăția și consideră aceste situații ca fiind normalitate. Violența în familie nu este conștientizată ca încălcare a drepturilor omului;
- Agresorii nu sunt denunțați, în mare parte, din cauza culturii patriarhale, a normalizării violenței în familie, a fricii de a rămâne fără întreținător sau de a fi judecată de comunitate că a expus public problema din familie;
- Asistența juridică nu este disponibilă și accesibilă persoanelor de etnie romă.

21. [Recomandările de la Graz privind Accesul la Justiție și Minoritățile Naționale & Nota Explicativă](#), OSCE, 2017, pg.22.

RECOMANDĂRI:

- ☑ Familiarizarea personalului autorităților publice locale și a mediatorilor comunitari cu procedurile administrative de contestare a actelor administrative și cu alte mecanisme de revendicare a drepturilor beneficiarilor;
- ☑ Organizarea programelor educaționale pentru adulții care au părăsit școala înainte de a încheia învățământul obligatoriu. Implicarea în calitate de formatori a persoanelor din comunitatea de romi²². La organizarea cursurilor, a se ține cont de necesitatea identificării unei soluții ocupaționale pentru copii în timpul orelor cu părinții și posibilitatea copiilor de a-și face temele împreună cu părinții. Experții în domeniu menționează că este importantă oferirea stimulentei, cum ar fi cafea și gustări, rechizite școlare pentru copii, îmbrăcăminte, ajutor pentru gospodărie și copii, vizite comune de studiu sau prezentarea modelelor de succes din comunitate²³;
- ☑ Organizarea instruirilor (*gen simulare*) în domeniul combaterii violenței în familie și nediscriminării pentru ofițerii de poliție, asistenții sociali, angajații primăriilor, parajuriștilor și mediatorilor comunitari, cu implicarea victimelor de etnie romă, în localitățile preponderent populate de romi;
- ☑ Organizarea evenimentelor comunitare informale la nivel local cu participarea ofițerilor de poliție, asistenților sociali, angajaților APL și femeilor rome, în scopul sensibilizării autorităților și sporirii încrederii reciproce;
- ☑ Informarea și sensibilizarea populației de etnie romă din localitățile preponderent populate de romi în domeniul egalității de gen, nediscriminării, prevenirii și combaterii violenței în familie;
- ☑ Stimularea companiilor prin măsuri de subvenționare, scutire de taxe și alte forme în cazul în care angajează femei de etnie romă. După caz, angajatorul să fie obligat să mențină raporturile de muncă cu persoana de etnie romă pe o perioadă de cel puțin 12 luni de la data încheierii perioadei în care a primit subvenția;
- ☑ Modificarea cadrului legal privind asistența juridică garantată de stat în vederea creșterii accesului și pentru persoanele de etnie romă.

1.3 Recunoașterea și protecția dreptului la proprietatea privată

”Nu-mi pot face documentele pe casă.”

APL și mediatorii locali au menționat lipsa documentării drepturilor de proprietate ca fiind una din cele mai răspândite probleme cu care se confruntă romii. Circa ¼ din cazurile consultate în cadrul proiectului au menționat problema documentării dreptului de proprietate asupra imobilelor în care locuiesc.

În HG nr.734/2016 „Cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pentru susținerea populației de etnie romă din Republica Moldova pe anii 2016-2020” se menționează că „*accesul scăzut al romilor la locuință denotă vulnerabilitatea acestora și reprezintă un element de excluziune socială și marginalizare. O mare parte a romilor trăiesc în case de proastă*

22. [Manual pentru Implementarea Educației de Bază în rândul Adulților Romi](#), BERA, 2018, Erasmus+ programme of the European Union.

23. Ibidem, pag.18.

calitate, supraaglomerate și cu infrastructură necorespunzătoare. În majoritatea cazurilor, romii care dețin o locuință nu au acte de proprietate asupra locuinței sau asupra terenului aferent acesteia.”²⁴

Cercetarea faptică denotă situații în care mai multe generații ale familiilor rome locuiesc în case fără a deține acte asupra acestora sau în lipsa înregistrării dreptului de proprietate în Registrul bunurilor imobile.

„Nu-mi pot face documentele pe casă”

Beneficiarul precizează că bunelul său, pe timpul URSS, a cumpărat locuința și i-a fost transmisă cartea de imobil (Домовая книга) în care au fost făcute înscrieri despre componența familiei noului „proprietar”, însă fără niciun document translativ de drepturi (recipisă, contract etc.). În continuare, locuința aparține oficial cu drept de proprietate persoanei care a vândut-o și despre care se știe că demult este decedată. Totodată, beneficiarul nu dispune de datele de contact ale succesorilor proprietarului de jure.

Unele circumstanțe și detalii nesemnificative variază de la caz la caz, însă fără a afecta nucleul ce condiționează dreptul de proprietate asupra imobilului. În lipsa accesului la asistență/suport juridic calificat, persoanele nu realizează că nu dețin documente ce ar atesta dreptul de proprietate. Au fost identificate cazuri în care persoanele credeau că actul transmis de bunic sau tatăl decedat prevede expres transmiterea dreptului de proprietate în folosul lor și/sau confirmarea achitării întregului cost, însă s-a dovedit că documentul nu era translativ de drepturi sau prevedea doar promisiunea de a transmite, deseori era doar o recipisă în care se menționa recepționarea unei sume fără a fi indicat scopul etc. Lipsa semnării acestor acte și necunoașterea conținutului se întâmplă din cauza analfabetismului și încrederii în persoana care întocmește documentul. Regretabil este și faptul că analfabetismul este caracteristic tuturor generațiilor, atât femeilor, cât și bărbaților, iar în familiile vulnerabile din sate acesta continuă și la cea mai tânără generație.

Recunoașterea drepturilor de proprietate în astfel de cazuri este destul de anevoioasă, iar pentru o familie romă, vulnerabilă, din regiunea rurală, analfabetă, în mare parte, lipsită de cunoștințe minime despre procedurile de documentare sau alte aspecte juridice, este imposibil să-și revendice dreptul la proprietate fără asistența juridică calificată și reprezentarea de către un jurist/avocat.

În aceste cazuri, beneficiarilor le-a fost recomandată adresarea la avocații din cadrul oficiilor teritoriale de asistență juridică garantată de stat și la parajuriști. Atât unii mediatori, cât și beneficiarii care anterior au interacționat cu avocații publici și-au expus reticența de a se adresa cu problema documentării locuințelor la oficiile teritoriale de asistență juridică garantată de stat.

24. [HG nr.734/2016](#) „Cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pentru susținerea populației de etnie romă din Republica Moldova pe anii 2016-2020”.

Un beneficiar din Basarabeasca a relatat că în cadrul consultațiilor primare, avocatul public l-a îndemnat să se conformeze situației întrucât soluționarea este complicată și foarte costisitoare, deși cazul beneficiarului poate fi rezolvat prin procedura de uzucapiune.

Majoritatea acestor litigii necesită timp pentru identificarea procedurii potrivite fiecărui caz, colectarea de date, acte, martori, întocmirea cererii de chemare în judecată și reprezentarea ulterioară în instanță. Este un volum mare de muncă, iar numărul de avocați publici din cadrul oficiilor teritoriale ale CNAJGS este limitat, ceea ce condiționează descurajarea potențialilor beneficiari de a iniția procesele de revendicare a propriilor drepturi (*a se vedea pct.1.2. din prezentul studiu*).

Conform datelor prezentate de CNAJGS,²⁵ în anul 2020 au activat doar 9 avocați publici pe întreg teritoriul țării. Aceste cifre, raportate la numărul de persoane de etnie romă, arată că capacitatea oficiilor teritoriale ale CNAJGS este insuficientă pentru a contribui la schimbări vizibile în bunăstarea romilor. Datelor oferite de societatea civilă romă arată că în Republica Moldova locuiesc peste 250.000 de romi, iar circa 80% trăiesc la limita sărăciei, respectiv sunt în imposibilitate de a-și permite angajarea unui avocat.²⁶

Datele statistice generate prin sistemul automatizat de pe pagina web a CNAJGS²⁷ arată că pentru perioada iulie 2020 - iulie 2021 de asistență juridică calificată în materie civilă au beneficiat 15 persoane de etnie romă pe întreg teritoriul țării. Această cifră este infimă în raport cu numărul real de persoane care ar avea nevoie de asistență calificată și care ar fi de aproximativ două mii de ori mai mare, conform estimărilor unor asociații obștești. Chiar și așa, aceste date prezintă o dinamică pozitivă în comparație cu perioada 2019 - iulie 2020, când nici o persoană de etnie romă nu a beneficiat de asistență juridică garantată de stat.

Reticența persoanelor de a se adresa avocaților publici sau chiar și parajuriștilor este un impediment semnificativ în revendicarea drepturilor lor. Confruntarea istorică cu problemele de marginalizare socială, violența etnică și discriminarea au degenerat într-o formă de anxietate etnico comunitară, cu o puternică convingere că nimeni nu are intenția să-i ajute, fapt ce alimentează ezitarea de a accesa serviciile de CNAJGS. Mai mult decât atât, o asemenea tentativă este considerată o irosire de bani, în situația în care 100 de lei necesari pentru transport este, adesea, o sumă substanțială pentru familiile cu un venit lunar sub 1000 de lei.

Procedura de revendicare a dreptului de proprietate asupra locuinței, pe lângă cele menționate mai sus, mai implică și necesitatea obținerii anumitor acte, extrase din registrele oficiale de stat, certificate de la diverse autorități, pentru a confirma anumite situații și a face posibilă adresarea în instanță, iar eliberarea acestora este condiționată de achitarea anumitor taxe de zeci sau sute de lei. Procedurile notariale, precum succesiunea, la fel presupun achitarea taxelor. Aceste cheltuieli sunt mult peste posibilitățile familiilor rome și reprezintă o barieră în plus cu care se confruntă. În cele din urmă, minoritarii romi sunt lipsiți de posibilitatea reală de a se adresa instanței de judecată.

25. [Raport anual de activitate pentru perioada 1 ianuarie 2020 - 31 decembrie 2020](#), pg. 31, CNAJGS.

26. [Raport de monitorizare a Planul de acțiuni pentru susținerea populației de etnie romă pentru anii 2016-2020](#), pg. 27, Coaliția „Vocea Romilor”, 2018.

27. <https://statistica.cnajgs.md/>.

CONSTATĂRI:

- Majoritatea romilor trăiesc în locuințe de proastă calitate, supraaglomerate și cu infrastructură necorespunzătoare, iar cei care dețin o locuință, de multe ori, nu au acte de proprietate asupra ei sau a terenului aferent acesteia;
- Lipsa de cunoștințe minime despre importanța procedurilor de documentare, a tipurilor de rapoarte juridice translativ de proprietate și a noțiunilor juridice simple face imposibilă înțelegerea originii problemei și a soluției corespunzătoare;
- Lipsa documentării imobilelor, evitarea formalizării tranzacțiilor imobiliare, necunoașterea conținutului actelor aferente imobilelor deținute sunt consecințe ale analfabetismului și lipsei educației juridice elementare;
- Mediatorii comunitari dețin cunoștințe juridice insuficiente în aspectele ce țin de revendicarea dreptului la proprietate;
- Litigiile privind revendicarea sau constatarea dreptului la proprietate reprezintă o categorie de litigii cu grad sporit de complexitate, ceea ce face imposibilă legalizarea locuinței de către romi fără asigurarea asistenței juridice calificate;
- Numărul de avocați publici este insuficient pentru a putea contribui la schimbări vizibile în bunăstarea romilor;
- Romii sunt reticenți în a se adresa avocaților publici sau parajuriștilor din cauza convingerii că nimeni nu ar fi interesat să le ofere ajutor gratuit;
- Procedurile de revendicare a dreptului de proprietate asupra locuinței adesea necesită obținerea anumitor acte, extrase din registrele oficiale de stat, certificate de la diverse autorități (*ASP, autorități locale etc.*) a căror eliberare este condiționată de achitarea anumitor taxe de zeci sau sute de lei. Și procedurile notariale precum succesiunea presupun costuri. Aceste sume sunt mult peste posibilitățile familiilor rome și reprezintă o barieră în plus în accesul la justiție al romilor.

RECOMANDĂRI:

- ☑ Modificarea cadrului legal care ar facilita legalizarea și documentarea terenurilor și caselor aflate în proprietatea etnicilor romi, măsură prevăzută în Planul de acțiuni pentru susținerea populației de etnie romă din Republica Moldova pe anii 2016-2020, dar care nu a fost realizată. Organizarea grupului de lucru cu implicarea societății civile, autorităților publice centrale și locale în scopul identificării soluțiilor legislative, cu condiția protejării împotriva abuzurilor și identificării soluțiilor optime;
- ☑ Majorarea numărului de avocați publici ce oferă asistență juridică gratuită. Modificarea politicilor de acordare a asistenței juridice calificate gratuite prin implicarea avocaților publici din teritoriu și în litigiile civile cu extinderea ariei de domenii. Organizarea de către CNAJGS, în localitățile dens populate de romi, a campaniilor de informare privind posibilitatea solicitării asistenței juridice gratuite;
- ☑ Atragerea de fonduri/granturi de către societatea civilă cu scopul de a asigura cheltuielile pentru asistență juridică calificată și a taxelor necesare în cazurile de revendicare/confirmare a dreptului la proprietate asupra imobilelor etnicilor romi din familii vulnerabile;
- ☑ Scutirea de taxe la eliberarea actelor din Registrul bunurilor imobile, certificatelor și confirmărilor din partea APL. Scutirea de taxe notariale în procedurile succesoriale;

- ☑ Majorarea numărului de parajuriști și instituirea acestor poziții în localitățile dens populate de romi;
- ☑ Organizarea instruirilor pentru mediatorii comunitari și parajuriști în domeniul dreptului de proprietate și a procedurilor de confirmare/revendicare a dreptului de proprietate. Elaborarea unui îndrumar practic, cu proceduri și modele de acte necesare soluționării celor mai frecvente probleme existente în comunități.

1.4 Intoleranța și barierele în accesul la servicii publice

”Medicul de familie m-a alungat din cabinet spunând că azi nu lecuiește țigani.”

„La forța de muncă au refuzat să mă ia pentru că nu am acte pe casă.”

Romii reprezintă cea mai dezavantajată și vulnerabilă minoritate etnică din Moldova și, după cum arată Studiile de percepții și atitudinii²⁸, sunt printre grupurile cele mai nedorite și neacceptate de societate. Deși discriminarea este interzisă prin lege, mulți romi sunt victime ale prejudecăților și excluziunii sociale. Prin urmare, lupta pentru egalitatea de șanse și drepturile romilor reprezintă o necesitate de acțiuni stringente și eficiente din partea autorităților în vederea asigurării asistenței juridice calificate.

Excluziunea socială de secole a creat o etnie lovită de sărăcie generalizată, cu decalaj mare între populația majoritară și romi în ceea ce privește nivelul de trai și posibilitățile sociale. Potrivit unui ghid al Băncii Mondiale²⁹, minim 71% din gospodăriile de romi din Europa de Est trăiesc în sărăcie extremă. Prin urmare, este cert că romii nu au resurse financiare pentru a angaja un apărător privat cu scopul de a-și apăra drepturile și nu au nici capacitatea necesară de a se apăra de sine stătător.

Atitudinea intolerantă a medicilor de familie a fost sesizată în special de către romii din s.Otaci, or.Călărași și or.Soroca. Nu putem generaliza problema, dar discriminarea în accesul la asistența medicală din partea cel puțin a unui medic din localitate reprezintă o problemă la nivel de sistem.

Au fost semnalate cazuri de lipsă de informare din partea medicilor de familie privind posibilitatea obținerii gradului de dizabilitate conform stării de sănătate a beneficiarului sau refuzul de a elibera formularul corespunzător pentru inițierea procedurii de evaluare a stării de sănătate și confirmare a diagnosticului, necesare obținerii gradului de dizabilitate.

Sunt câteva exemple de atitudine discriminatorie a autorităților față de persoanele de etnie romă, relatate în cadrul întâlnirilor. Cu toate acestea, nu există acte sau alte dovezi care ar proba aceste situații, ceea ce face imposibil de demonstrat discriminarea în fața unei autorități competente, cum ar fi CPEDAE sau instanța de judecată. S-a observat lipsa preocupării de a demonstra actul de discriminare și a-l sesiza. Este inexistentă cultura

28. [Studiul privind percepțiile și atitudinile față de egalitate în Republica Moldova](#), 2018.

29. [Reprezentarea romilor în litigii privind drepturile omului](#), pg. 8, 2014.

depunerii în formă scrisă a solicitărilor către autorități și, respectiv, formularea în scris a unui refuz din partea autorității.

[Raportul](#) privind implementarea Planului de acțiuni pentru susținerea populației de etnie romă din Republica Moldova pe anii 2016-2020³⁰, elaborat de ARI, arată că, în perioada de referință, instruirea personalului medical în domeniul prevenirii și combaterii discriminării față de populația de etnie romă a fost realizată doar în municipiile Chișinău și Bălți. În zonele rurale, unde populația romă este mai vulnerabilă la acțiunile de discriminare manifestate în sistemul medical, nu au fost organizate instruirii, din motive nespecificate, iar problema doar s-a amplificat.

Prin urmare, deși romii sunt foarte afectați de discriminare, ei tind să raporteze mai rar acest fenomen, unul din motive fiind lipsa încrederii că li se va face dreptate. Cei care se confruntă cu discriminarea sistemică din partea autorităților nu au siguranța că vor fi tratați asemeni celorlalți cetățeni. Încrederea romilor este direct proporțională cu numărul de cazuri în care într-adevăr li s-a făcut dreptate. Prin urmare, în cazul romilor, este clar că situațiile de încălcare a drepturilor omului în care sunt vizați ca victime și nivelul scăzut de raportare, determinat de lipsa de încredere, indică o prăpastie care ar putea fi acoperită printr-o reprezentare juridică mai eficientă și prin modificarea cadrului legal existent.

În societate persistă un grad redus de conștientizare a discriminării împotriva romilor și de sensibilizare față de aceasta. Sunt pe larg răspândite prejudecățile și, adesea, se sugerează că romii înșiși ar fi responsabili de situația precară în care se află și de problemele cu care se confruntă. Această poziție este preluată de la angajații din cadrul APL, din poliție și chiar de la politicieni.

Victimele de etnie romă sunt, în majoritatea cazurilor, extrem de vulnerabile și lipsite de puterea de a-și apăra drepturile. Romii manifestă reticență în a depune plângeri, pentru că se tem atât de represalii din partea autorilor, cât și de atitudinea propriei comunități, care e posibil să considere că nimic nu ar trebui făcut, că astfel de acțiuni sunt inutile și nu fac decât să provoace probleme suplimentare.

În scopul reducerii distanței dintre autorități și comunitatea romă, a fost creată instituția mediatorului comunitar. Mediatorul comunitar este o persoană de etnie romă, care se confruntă și el cu excluziunea socială și discriminarea. În rândul mediatorilor este răspândită și simțită discriminarea în câmpul muncii, fapt menționat și în [raportul](#) „Monitorizarea Planului de acțiuni pentru susținerea populației de etnie romă din Republica Moldova pentru anii 2016-2020”³¹. Mediatorii comunitari angajați în cadrul APL, adesea, întâmpină atitudine neglijentă din partea autorităților, nu le este asigurată instruirea și nici oferite condiții adecvate de muncă.

30. Raportul privind implementarea Planului de acțiuni pentru susținerea populației de etnie romă din Republica Moldova pe anii 2016-2020.

31. [Monitorizarea Planului de acțiuni pentru susținerea populației de etnie romă din Republica Moldova pentru anii 2016-2020](#), Domeniul – Mediator Comunitar, Coaliția „Vocea Romilor”, 2020.

CONSTATĂRI:

- Persistă un grad înalt de intoleranță față de romi în domeniul ocrotirii sănătății, manifestată în special de medicii de familie, care refuză acordarea asistenței medicale primare, a informației și a ghidării suficiente pentru asigurarea accesului minim garantat de stat la asistență medicală;
- Autoritățile locale manifestă atitudine discriminatorie față de mediatorii comunitari, în comparație cu alți angajați, în asigurarea condițiilor de muncă, salarizării și a oportunităților de dezvoltare profesională;
- APL de nivelul I și II s-au implicat superficial în acțiunile ce vizează bunăstarea comunității rome prevăzute în Planul de acțiuni pentru susținerea populației de etnie romă din Republica Moldova pentru anii 2016-2020.

RECOMANDĂRI:

- ☑ Instruirea personalului medical din localitățile dens populate de romi în domeniul prevenirii și combaterii discriminării față de populația de etnie romă;
 - ☑ Elaborarea și implementarea programului de instruire inițială și continuă a mediatorilor comunitari;
 - ☑ Monitorizarea de către ARI a asigurării și respectării de către APL a principiului nediscriminării în raporturile de muncă cu mediatorii comunitari;
 - ☑ Monitorizarea de către ARI a modului în care APL implementează Planul de acțiuni pentru susținerea populației de etnie romă din Republica Moldova.
-



CAPITOLUL II.

ASISTENȚA ȘI REPREZENTAREA JURIDICĂ

2.1 Accesibilitatea serviciilor juridice

Populația generală poate avea acces la serviciile juridice din sectorul privat, cum sunt avocații particulari, la serviciile juridice acordate de organizațiile non-guvernamentale și la cele din sectorul public, adică asistența juridică garantată de stat fie ea calificată (avocații din sistemul de AJGS), primară (parajuriști/avocați din sistemul AJGS) sau mediatorii comunitari. Avocații privați, în linii mari, nu sunt accesibili financiar pentru populația generală. Serviciile acordate de AJGS sunt subdezvoltate în zonele rurale, sunt oferite doar persoanelor care întrunesc anumite condiții și, reieșind din limitările financiare, avocații publici și cei la cerere sunt nevoiți să acorde asistență juridică doar sporadic.

Sistemul de AJGS existent este reglementat de art. 20 și art. 26 din Constituția Republicii Moldova³², de prevederile Codului de procedură penală din 2003 (cu modificările din mai 2021)³³, Codului contravențional din 2008 (cu modificările din mai 2021)³⁴, Codului de procedură civilă din 2003 (cu modificările din mai 2021)³⁵, Legii nr. 198-XVI din 26.07.2007 cu privire la asistența juridică garantată de stat³⁶ și de alte acte normative.

Asistența juridică calificată este acordată în exclusivitate de către avocați licențiați. Asistența juridică primară este acordată de parajuriștii comunitari în localitățile în care ei locuiesc și în cele învecinate și de avocații publici în cadrul celor patru Oficii teritoriale ale CNAJGS din Chișinău, Bălți, Cahul și Comrat.

Asistența juridică primară înseamnă consultații, asistență în vederea întocmirii actelor juridice și alte forme de asistență care nu intră în categoria de asistență juridică calificată și se acordă tuturor persoanelor din Republica Moldova. Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat prevede că sunt abilitați să acorde servicii de asistență juridică primară parajuriștii, asociațiile obștești și avocații publici.

Parajuriștii sunt persoane care se bucură de o „înaltă stimă” din partea comunității locale, au studii juridice incomplete sau studii superioare complete, nu practică activitatea de avocat și, după o instruire specială, sunt calificați să acorde asistență juridică primară membrilor comunității din contul mijloacelor destinate acordării de asistență juridică garantată de stat, conform unui regulament referitor la statutul și la calificarea parajuriștilor.³⁷

În prezent, 42 de parajuriști își desfășoară activitatea în mai mult de 40 de localități din țară.³⁸ Activitatea acestora este supravegheată de Consiliul Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat. Asistența juridică primară garantată de stat este oferită indiferent de venitul persoanei care o solicită.

32. [Constituția Republicii Moldova](#).

33. [Codul de procedură penală](#), art.11, 17, 57, 66 etc.

34. [Codul contravențional](#), art.378, 384, 392 etc.

35. [Codul de procedură civilă](#), art.8, 77, 306, 316, 278⁶ etc.

36. [Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat](#).

37. *Ibidem*, art.2.

38. [Pagina web a parajuriștilor](#).

Asistența juridică primară se acordă la momentul adresării sau în decurs de cel mult trei zile dacă se programează în prealabi. Asistența este limitată, solicitantul având dreptul să se adreseze o singură dată cu aceeași problemă, cu excepția cazului în care se descoperă noi circumstanțe relevante.

Asistența juridică calificată se acordă de avocații publici și de avocații înscrși în lista celor care acordă asistență juridică calificată la cerere, conform art.33 al Legii menționate mai sus. Asistența juridică calificată este de două tipuri: ordinară și de urgență. Asistența juridică calificată ordinară se acordă doar de avocații publici din cadrul Oficiilor teritoriale ale CNAJGS.

Asistența juridică calificată se acordă gratuit indiferent de venitul solicitantului doar în cazurile prevăzute exhaustiv de lege³⁹, cum ar fi: persoanelor suspectate de săvârșirea unei contravenții pentru care se prevede sancțiunea arestului contravențional; persoanelor în a căror privință există riscul aplicării sancțiunii de expulzare în cadrul procedurilor contravenționale; persoanelor care au beneficiat de ajutor social, stabilit în conformitate cu legislația în vigoare, pe parcursul a șase luni calendaristice anterioare lunii în care a fost depusă solicitarea; victimelor infracțiunilor de tortură, ale tratamentului inuman și degradant; victimelor traficului de ființe umane; solicitanților de azil, în cadrul procedurii de azil; străinilor, în procedurile cu privire la aplicarea sau prelungirea măsurii de plasare în custodie publică.

Conform [Raportului](#) de activitate al CNAJGS pentru anul 2020⁴⁰, Oficiul Teritorial Bălți are la dispoziție 2 avocați și deservește 12 UTA de nivelul II (*mun. Bălți, raioanele Briceni, Dondușeni, Drochia, Edineț, Fălești, Florești, Glodeni, Ocnîța, Râșcani, Sângerei și Soroca*), Oficiul Teritorial Comrat are 2 avocați și deservește 6 UTA de nivelul II (*raioanele Comrat, Ceadăr-Lunga, Vulcănești, Cimișlia, Basarabeasca, Leova*), Oficiul Teritorial Cahul are 2 avocați și deservește 3 UTA de nivelul II (*raioanele Cahul, Cantemir, Taraclia*), Oficiul Teritorial Chișinău are 12 avocați și deservește 17 UTA de nivelul II (*mun. Chișinău, raioanele Călărași, Criuleni, Dubăsari, Ialoveni, Hâncești, Orhei, Strășeni, Rezina, Anenii Noi, Bender, Căușeni, Ștefan Vodă, Șoldănești, Telenești, Ungheni și Nisporeni*).

Însă, după cum se menționează în Raport, efectiv au activat doar 9 avocați publici din 18, jumătate din unități fiind vacante. Conchidem că numărul de avocați ce oferă asistență juridică calificată raportat la numărul de persoane de etnie romă arată că capacitatea oficiilor teritoriale ale CNAJGS este insuficientă pentru a contribui la bunăstarea romilor. Problemele etnicilor romi, în special cele de ordin civil (*revendicarea dreptului la proprietate, obținerea actelor de stare civilă cu element de străinătate etc.*), nu neapărat sunt eligibile pentru a beneficia de asistență juridică calificată gratuită, neîncadrându-se în condițiile exhaustive stabilite de lege.

Mediatorii comunitari reprezintă o altă instituție ce contribuie la sporirea accesului la justiție. De regulă, ei sunt persoane de etnie romă, care au rolul de a intermedia comunicarea dintre membrii comunității și autorități în diverse situații, inclusiv la asigurarea eficiență a

39. [Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat](#), art.20.

40. [Raportul anual de activitate pentru perioada 1 ianuarie 2020 - 31 decembrie 2020](#), pg.31, CNAJGS.

accesului la servicii de asistență socială, educație, asistență medicală, încadrare în câmpul muncii, documentare, îmbunătățirea condițiilor de trai.

Modul de organizare și exercitare a funcției de mediator comunitar este reglementat de Regulamentul-cadru cu privire la organizarea activității mediatorului comunitar, adoptat prin HG nr.557/2013⁴¹. Regulamentul stabilește condițiile organizatorice de funcționare a mediatorului comunitar (misiunea, funcțiile de bază, atribuțiile, drepturile), cerințele față de candidații la această funcție, formarea profesională etc. În Republica Moldova erau angajați 41 de mediatori (datele din ianuarie 2021), din cele 54 de unități planificate, inclusiv 9 mediatori angajați în anul 2020⁴².

Conform Analizei statutului mediatorului comunitar⁴³, această categorie de profesioniști întâmpină un șir de dificultăți și bariere create de unele APL și anume:

- mediatorii au raportat că primăriile le atribuie responsabilități în afara fișei de post;
- statutul funcției mediatorului comunitar este asociat statutului lucrătorilor tehnici în primărie;
- neimplicarea mediatorilor comunitari în procesul decizional la nivel local, inclusiv în cel ce ține de elaborarea bugetului local, activitatea echipelor multidisciplinare, comisiilor de distribuire a ajutorului material etc.;
- unii mediatori comunitari reclamă discriminare și marginalizare la locul de muncă din partea angajaților APL;
- nivelul redus de salarizare a mediatorilor comunitari, comparativ cu angajații din cadrul primăriei;
- în cadrul unor primării nu este înțeles sau este ignorat rolul și valoarea adăugată pe care o poate aduce mediatorul comunitar, considerând că activitatea acestuia se suprapune cu cea a asistentului social sau, în general, este inutilă;
- lipsa unui sistem de instruire inițială și de formare continuă a mediatorilor pe domenii ce țin de activitatea profesională, utilizarea tehnicii de calcul, abilităților de participare la proiecte naționale și internaționale, de oportunitățile privind schimbul de bune practici la nivel național și internațional;
- lipsa interesului unor APL de a oferi spații de lucru adecvate pentru mediatori sau dotări corespunzătoare;
- seria problemelor și constrângerilor menționate afectează funcționarea instituției mediatorului comunitar în Republica Moldova și are impact asupra calității și eficienței intervenției acestora și asupra incluziunii sociale a romilor.

Astfel, este afectată și angajarea în câmpul muncii a mediatorilor. Situația este fluctuantă, remunerarea neatractivă, iar atitudinea neglijentă din partea autorităților publice locale descurajează persoanele să se mențină în funcție sau chiar să-și dorească să se angajeze.

41. [Regulamentul-cadru cu privire la organizarea activității mediatorului comunitar](#), adoptat prin HG nr.557/2013.

42. [Proiectul HG](#) cu privire la aprobarea Programului pentru susținerea populației de etnie romă din Republica Moldova pe anii 2021-2025.

43. [Analiza statutului mediatorului comunitar rom, pg.21](#), Raport GIZ Moldova, 2020.

Una din problemele majore ale mediatorilor este lipsa asigurării instruirilor sistematice atât inițiale, cât și continue, inclusiv specializate. Drept urmare, cunoștințele în domenii mai specifice sunt limitate, deși spectrul de atribuții acordate prin lege⁴⁴ cuprinde un cadru vast de domenii.

Sunt pregătiți relativ mai bine mediatorii comunitari care au participat la instruirile realizate la începutul înființării instituției de mediator comunitar sau cei care se implică în activitățile organizate de societatea civilă. În rândul mediatorilor comunitari s-a evidențiat preponderent insuficiența cunoștințelor în domeniul juridic, în special ce ține de procedurile administrative, noutățile din legislația specială din domeniul asistenței sociale, prevederile din noul Cod civil adnotat, legislația ce vizează activitatea notarială (*procedura în cazul beneficiarului analfabet, cu dizabilități senzoriale de vedere sau psiho-intelectuale, procedura nouă de succesiune*) etc. Cunoștințele în aceste domenii sunt necesare pentru a preveni încălcările drepturilor etnicilor romi și pentru a sesiza, în caz de necesitate, organele competente.

În special în localitățile rurale, doar mediatorul comunitar este persoana de încredere care ar putea fi și care este sesizată de către romi în cazul unei probleme sau a unei încălcări de drept din partea autorităților și a organelor de drept.

2.1 Suportabilitatea financiară și voința de a accesa avocații

Costul serviciilor juridice calificate și costurile asociate, cum ar fi cheltuielile de transport și cele administrative, reprezintă o barieră serioasă pentru grupurile vulnerabile, în special pentru cei care trăiesc în regiuni rurale sau îndepărtate.

Grupurile vulnerabile consideră că suportabilitatea financiară a serviciilor avocaților, în general, nu este accesibilă. Costurile recomandate de Uniunea Avocaților⁴⁵ pentru avocații privați sunt între 50 și 150 EURO per oră. În același timp, veniturile medii lunare ale unui salariat în mediul rural constituie circa o mie de lei și cu suport social disponibil în medie de 600 de lei, în condițiile în care cheltuielile de consum mediu lunar pentru aceeași perioadă este de 2400 de lei și un minim de existență de peste 2000 de lei, iar suma poate varia în funcție de diferite criterii (*vârstă, sex etc.*).⁴⁶ Serviciile avocaților particulari nu sunt accesibile financiar pentru populația generală, cu atât mai mult pentru familiile social vulnerabile. Minimul de existență și reprezintă criteriul de eligibilitate pentru accesarea AJGS. Plafonul respectiv nu este suficient, întrucât populația cu venituri puțin peste minimul de existență nu dispune de posibilitatea de a beneficia de asistență juridică, or contractarea avocaților privați este un lux imposibil pentru persoanele cu resurse financiare modeste.

44. [HG nr. 557](#) din 17.07.2013 „Pentru aprobarea Regulamentului-cadru cu privire la organizarea activității mediatorului comunitar”, pct.8.

45. [Recomandări](#) privind cuantumul onorariilor avocaților și compensarea de către instanțele de judecată a cheltuielilor de asistență juridică, aprobate de Consiliul Uniunii Avocaților prin Decizia nr. 2 din 30.03.2012.

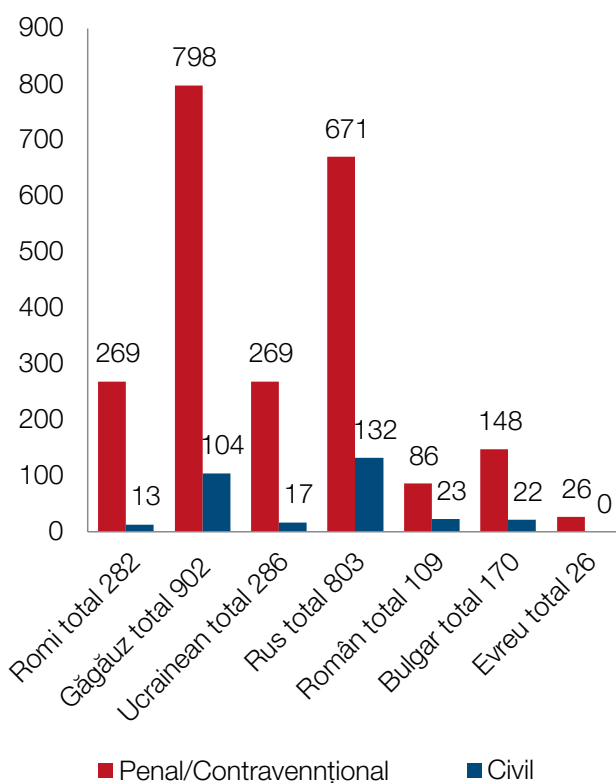
46. [Veniturile](#) disponibile ale populației pe trimestre și medii, 2019-2020.

Valoarea minimului de existență se determină în baza calculelor efectuate de Biroul Național de Statistică. Cele mai recente date publicate sunt pentru primul trimestru al anului 2020 când minimul de existență a constituit 2083 lei.⁴⁷

Asistența juridică calificată gratuită parțial se acordă doar de avocații publici persoanei al cărei venit este mai mare decât nivelul venitului stabilit de Guvern pentru a beneficia de asistență juridică în conformitate cu Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat, dar este capabilă să achite o parte din cheltuielile de asistență juridică. În acest caz, poate fi acordată asistență juridică calificată cu contribuția financiară a beneficiarului, dacă această contribuție nu depășește posibilitățile lui financiare și materiale.⁴⁸

Asistența juridică de urgență este acordată de avocații publici și avocați la cerere în cazul în care persoana necesită asistență juridică de urgență. Cazuri de urgență sunt considerate reținerile în cadrul unui proces penal sau al unei proceduri contravenționale, depunerea cererii pentru aplicarea măsurilor de protecție în condițiile art. 2786 din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova, art. 2151 din Codul de procedură penală al Republicii Moldova și în cazul depunerii plângerii despre săvârșirea violenței în familie sau a unei infracțiuni privind viața sexuală.⁴⁹

Asistența juridică calificată acordată în perioada 01.01.2020 – 01.06.2021



Potrivit datelor statistice disponibile pe pagina oficială a CNAJGS, în perioada 01.01.2020–01.06.2021, de asistență juridică calificată au beneficiat 39.659 de cetățeni, 4.135 de cazuri fiind civile. Din numărul total de cauze, etnia moldoveană a fost declarată în 23.942 de cauze, din care 2.563 au fost civile. Datele dezagregate privind asistența juridică calificată indică asupra faptului că minoritățile etnice beneficiază de servicii preponderent în cazurile penale și practic deloc pe cazurile civile. Discrepanța statistică între cifra totală și suma cifrelor per etnie poate fi explicată fie prin colectarea sporadică a datelor privind apartenența etnică, fie prin alte erori tehnice din sistemul de evidență.

Din datele statistice deducem că asistența juridică calificată acordată minorităților etnice pe cazurile civile este mai degrabă excepție și constituie 13% din totalul cazurilor de asistență juridică calificată acordată minorităților etnice. Este de remarcat că problemele de natură civilă

47. [Minimul de existență pentru I semestru 2020](#), Biroul Național de Statistică.

48. [Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat](#), art.22.

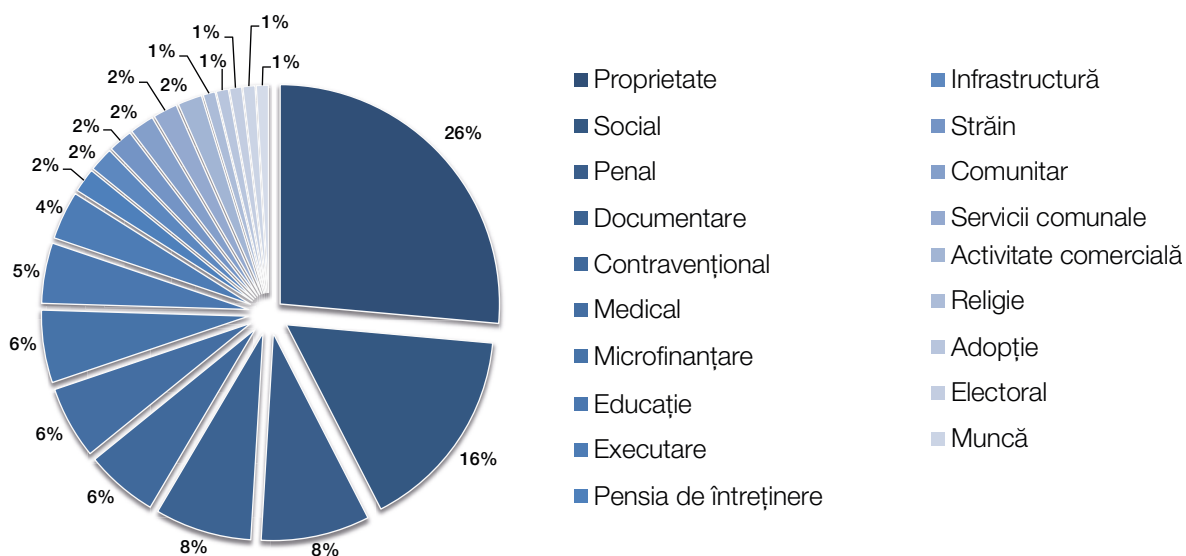
49. [Ibidem](#), art.28.

sunt mult mai frecvente decât cele penale. Potrivit AAIJ, în anul 2020, în prima instanță au fost soluționate 12.043 de cauze penale, 14.062 de cauze contravenționale și 60.562 de cauze civile.

Potrivit datelor privind asistența juridică primară, principalele probleme sesizate de romi includ informarea privind răspunderea contravențională, protecția socială și ocrotirea sănătății, accesarea AJGS, protecția socială a șomerilor, acordarea ajutoarelor de stat și de întreținere a copiilor, protecția proprietății și recunoașterea dreptului de proprietate asupra imobilului.

O situație similară rezultă și din consultațiile acordate în cadrul proiectului, cel mai frecvent fiind acordată asistența juridică în problemele ce țin de protecția proprietății și recunoașterea dreptului de proprietate asupra imobilului (26%), suport și asistență socială (16%), procedura penală/contravențională și interacțiunea cu organele de drept (8% și 6%), documentare (8%), sănătate (6%), restituirea datoriilor de microfinanțare (6%) și educație (6%).

Asistența juridică în cadrul proiectului



Chiar și presupunând că serviciile juridice calificate sunt disponibile gratuit prin intermediul programelor guvernamentale și neguvernamentale, sentimentul general că avocații sunt inaccesibili financiar reprezintă, probabil, o barieră semnificativă în calea justiției pentru grupurile vulnerabile. Acest lucru este valabil mai ales în condițiile în care multe persoane nu au avut încă nicio experiență cu sistemul de justiție și, prin urmare, se bazează pe impresiile prietenilor și familiei sau pe credința generală că avocații sunt prea scumpi și că asistența juridică gratuită este inadecvată. Depășirea acestei bariere ar necesita o revizuire a pragului pentru accesarea asistenței juridice gratuite, îmbunătățirea acoperirii teritoriale, creșterea capacității AJGS, îmbunătățirea calității serviciilor, precum și diseminarea informațiilor care ar face grupurile vulnerabile mai conștiente de modalitatea de accesare a acestor servicii.



CAPITOLUL III.

MECANISME NAȚIONALE DE COMBATERE A DISCRIMINĂRII ȘI A INFRAȚIUNILOR MOTIVATE DE URĂ

3.1 Combaterea infracțiunilor motivate de ură rasială

Tratatele internaționale⁵⁰ la care Republica Moldova este parte statuează angajamentul statului de a combate și a preveni rasismul. Executarea obligației pozitive a statului de a combate infracțiunile motivate rasial, precum și în ansamblu infracțiunile motivate de ură include necesitatea de a dezvolta un cadru legal adecvat și în conformitate cu standardele internaționale, precum și de a aplica efectiv principiul supremației legii în realizarea actului justiției. Sistemul de drept penal național include, în principal, două forme de calificare a infracțiunilor motivate rasial: 1) infracțiune specială, spre exemplu, art. 346 CP „Acțiunile intenționate îndreptate spre ațâțarea vrajbei, diferențierii sau dezbinării naționale, etnice, rasiale sau religioase” or art. 176 „Încălcarea egalității în drepturi a cetățenilor” și 2) motivația de ură ca formă agravantă a infracțiunilor prevăzute de cod – „săvârșirea infracțiunilor din motive de ură socială, națională, rasială sau religioasă”⁵¹. Termenul „ură rasială” nu susține ideea potrivit căreia sunt pretinse mai multe rase umane, ci se referă la ideologia de superioritate a unui grup de oameni față de un altul, în baza aparențelor fizice, culturale, religioase sau oricăror alte aspecte ce delimitează grupul pretins inferior. Prin urmare, „ură rasială”, de cele mai dese ori, include în sine majoritatea situațiilor prevăzute de actuala redacție a Codului penal, respectiv, include motivele de ură etnică, națională, religioasă, precum și alte criterii nespecificate expres.

Datele disponibile pentru perioada 2010-2018⁵² sugerează că poliția a înregistrat 83 de sesizări privind infracțiunile motivate de ură, fără a oferi detalii privind criteriul de ură invocat. Pentru perioade post 2018 lipsesc date. Totodată, nu există cazuri de condamnare reală pentru infracțiunile motivate rasial și nici cazuri de condamnare pentru infracțiunile motivate de ură, fapt ce denotă eșecul statului de a răspunde eficient împotriva infracțiunilor motivate de ură. Potrivit declarațiilor publice făcute de organele de drept, acestea întâmpină dificultăți în aplicarea legii penale în cazurile motivate de ură. Dincolo de faptul că legea penală pe segmentul de combatere a infracțiunilor motivate de ură necesită a fi îmbunătățită, problema de aplicabilitate în cazurile de infracțiuni motivate rasial este condiționată de lipsa abilităților și cunoștințelor specifice, atât în cazul organelor de drept, cât și în cazul sistemului judecătoresc.

Deși legea penală include criteriul de ură rasială, aceasta este restrictivă în partea ce vizează lista de criterii/statute protejate, limitându-se la cazurile în care infracțiunea este săvârșită din „motive de ură socială, națională, rasială sau religioasă”. Acest fapt exclude posibilitatea de a califica corespunzător infracțiunea motivată de ură multiplă. Cu alte cuvinte, atunci când mobilul ce a stat la baza săvârșirii infracțiunii este nu doar ura rasială, ci include și alte criterii de ură, cum ar fi ura rasială și ura bazată pe orientarea sexuală. La 8 decembrie 2016, Parlamentul Republicii Moldova a aprobat, în prima lectură,

50. Declarația Universală a Drepturilor Omului (1990); Pactul Internațional privind Drepturile Civile și Politice (1990), Pactul Internațional privind Drepturile Economice, Sociale și Culturale (1990); Convenția pentru Eliminarea Discriminării Rasiale (1993); Convenția privind Statutul Refugiaților (2001); Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor și Libertăților Fundamentale ale Omului (1997); Convenția-cadru pentru Protecția Minorităților Naționale (1996) etc.

51. [Codul penal](#) al Republicii Moldova.

52. [Raportarea infracțiunilor motivate de ură](#), OSCE/ODIHR; Coaliția Nediscriminare „Studiul/Ghid privind investigarea infracțiunilor motivate de ură”, pg. 54.

proiectul de lege nr. 301. Acesta reprezintă un set de amendamente legislative la Codul penal și Codul contravențional, cu scopul de a defini clar motivele de prejudecată, ură și dispreț, de a revizui infracțiunile de bază și agravantele care vizează faptele motivate de ură, prejudecată și dispreț, precum și extinde semnificativ lista de criterii / statute motivate de ură. În aceeași ședință s-a decis că pentru a doua lectură se va comasa proiectul de lege nr. 277 din 20.06.2016 cu proiectul de lege nr. 301 din 01.07.2016, din motiv că ambele proiecte conțin reglementări ce vizează acte legislative comune (*Codul penal, Codul contravențional*). Până în prezent, proiectul de eficientizare a legislației penale privind infracțiunile motivate de ură nu este adoptat și este tergiversat sub diverse pretexte nerezonabile. Proiectul a fost remis Ministerului Justiției pentru revizuire. La 22 octombrie 2019 au fost organizate consultări publice cu reprezentanții societății civile, membrii comisiilor parlamentare și reprezentanții Ministerului Justiției. În timpul consultărilor repetate din 5 martie 2020 reprezentanții comisiilor parlamentare au stabilit un termen de 10 zile pentru a definitiva proiectul și a-l înainta spre adoptare. La 6 martie 2020, în cadrul ședinței Plenului Parlamentului, a fost solicitată transferarea examinării proiectului de lege nr. 301 pentru o altă zi. După multiple apeluri publice și acțiuni de sensibilizare realizate de organizațiile societății civile⁵³, Parlamentul urma să se expună asupra proiectului la 12 martie 2021. În ședința Parlamentului, după un an de discuții, legea nu a fost supusă votării întrucât comisia parlamentară nu pregătise raportul pe marginea proiectului. Președintele comisiei vizate, deputatul socialist Vasile Bolea, a precizat chiar în ședință că proiectul de lege cu nr. 301 nu este o prioritate.

Inacțiunea legislativului în extinderea listei de criterii protejate și de eficientizare a codului în domeniul infracțiunilor motivate de ură menține „oportunitatea” de a utiliza limbajul urii inclusiv în perioada electorală, contribuind la dezvoltarea ideologiilor rasiste extrem de periculoase pentru democrație. Articolul 346 din Codul penal poate fi aplicat pentru combaterea discursului instigator la ură, însă nu există cazuri de condamnare reală pentru astfel de fapte până în prezent. Deci, prin aceasta, se explică ezitarea autorităților de a contracara infracțiunile motivate de ură.

Comitetul ONU împotriva eliminării discriminării rasiale a constatat eșecul statului de a asigura protecție și remediu efectiv împotriva violenței rasiale. Comitetul Națiunilor Unite privind Eliminarea Discriminării Rasiale (CEDR), în cazul [Salifou Belemvire împotriva Republicii Moldova](#), a constatat că, deși făptuitorul a fost condamnat la detenție reală pentru huliganism, organele de urmărire penală/investigație și cele judiciare au eșuat în realizarea obligației pozitive de a elucida motivația de ură rasială ce a stat la baza actului de violență.⁵⁴ Statul, până în prezent, nu a implementat decizia CEDR și nu a compensat prejudiciul victimei, contrar recomandărilor mecanismului internațional.

53. [Flashmob](#) pentru adoptarea Legii nr.301, Coaliția pentru Incluziune și Nediscriminare (CIN); [Campanie pentru votarea Legii nr.301](#) din 16, 22-24 februarie 2021, CIN; [Conferință de presă](#) pentru adoptarea Legii nr.301, din 30 noiembrie 2020, CIN; [Apel public al OSC](#) pentru adoptarea Legii nr. 301, din 11 februarie 2020, Promo-LEX.

54. [Concluziile Comitetului ONU](#), publicate pe 26 octombrie 2018, în baza art. 14 din Convenția privind comunicarea individuală Nr. 57/2015 privind cauza Salifou Belemvire v. Republica Moldova;

Problemele constatate de Comitetul ONU sunt valabile și în prezent. În cadrul consultațiilor juridice acordate în teritoriu, au fost raportate situații în care poliția ezită să investigheze infracțiunile motivate de ură, în unele cazuri nu este investigată nici latura obiectivă a infracțiunii, în altele nici calificarea acesteia ca fiind motivată rasial. Atitudinea ostilă sau discriminatorie a organelor de drept față de romi este mai vizibilă în regiunile cu o densitate mai mare a reprezentanților acestei minorități. Incidentul din orașul Otaci, ce a avut loc în data de 24 iunie 2021, ilustrează acțiunile și/sau inacțiunile poliției în acest sens.

Salifou Belemvire a fost agresat într-un microbuz de rută, atacul fizic fiind însoțit de expresii rasiste cu referire la culoarea pielii. Autoritățile nu au examinat cazul sub aspect de ură motivată rasial. Făptuitorul a fost condamnat pentru huliganism, iar motivația de ură rasială a fost respinsă de instanțele naționale.

Eșecul în combaterea discursului instigator la ură, prevenirii infracțiunilor motivate rasial, asigurării protecției persoanelor de etnie romă și implicării reprezentanților autorităților în degenerarea situației spre violențe în masă în or. Otaci

La 24 iunie 2021, în orașul Otaci, mai multe persoane de etnie romă au fost atacate violent de un grup de peste 100 de localnici neromi, care au ieșit la o manifestație în centrul orașului, drept urmare a instigărilor făcute pe rețelele de socializare în contextul unui incident petrecut cu câteva zile în urmă, când câțiva romi ce au agresat doi tineri neromi. În aceeași zi, într-o ogradă din apropierea locului manifestației, avea loc o masă de pomenire la care participau mai mulți romi care nu aveau nici o legătură cu conflictul inițial. Câțiva tineri romi au încercat să filmeze protestatarii și să înregistreze incitări la ură rasială. Câțiva protestatari, inclusiv președintele raionului Ocnița, care participa la acțiune, angajații poliției, inclusiv șeful sectorului de poliție din Otaci, intimidau romii să renunțe la filmare. Înregistrarea video arată clar cum doi protestatari, unul fiind șeful sectorului de poliție, lovesc peste telefonul persoanei de etnie romă. Imediat ce telefonul a fost ferit, romii au fost atacați de mulțime, au fost loviți și stropiți cu spray lacrimogen. După ce au reușit să se retragă în curtea casei, violențele au continuat, protestatarii au aruncat în romi cu pietre și alte obiecte dure.

Circumstanțele denotă eșecul autorităților de a combate acțiunile de instigare la ură rasială premergătoare incidentului, precum și eșecul în asigurarea protecției împotriva violențelor motivate de ură rasială. Este alarmant faptul că reprezentanții autorităților publice raionale, precum și ai organelor de drept manifestă direct comportament discriminatoriu prin intimidarea exclusivă a romilor și tolerarea agresorilor neromi. Intoleranța, disprețul și ura față de romii din raionul Otaci au fost reclamate înainte de a se produce violențele în masă menționate, fapt reținut în cazul neinvestigat de organele de drept, după cum urmează.

Neinvestigarea maltratării unei persoane de etnie romă în orașul Otaci

Acum un an, un tânăr de etnie romă în stare de ebrietate a intrat într-un magazin alimentar și a procurat bere. Ulterior, a intrat să cumpere țigări, însă a fost refuzat și rugat să părăsească localul din motiv că nu avea mască de protecție. Fiind în stare de ebrietate și agitat, în contextul refuzului cu care a fost tratat, a stricat sticlele de bere. La scurt timp după apelul vânzătoarei, s-au apropiat câțiva bărbați care l-au bătut violent. După ce a fost spălat de sânge, tânărul a fost lăsat în drum, în fața localului. Un echipaj de poliție l-a transportat la spitalul raional, unde a fost constatată fractura maxilarului, a primit asistență medicală minimă și a fost „alungat” din instituție în aceeași zi. Poliția nu a investigat atacul violent asupra tânărului rom, dar l-au amendat, în schimb.

Circumstanțele și starea victimei trebuiau să fie suficiente pentru a condiționa obligația poliției să investigheze efectiv faptele și să permită realizarea actului justiției, însă victima a fost lipsită de dreptul la un remediu efectiv.

Poziția părtinitoare a organelor de drept a fost observată și în raionul Râșcani.

Ezitatea poliției de a urmări penal făptuitorii neromi

O familie de romi din raionul Râșcani, în perioada februarie-martie 2021, sistematic era ținta violării de domiciliu. Pe teritoriul proprietății private erau observate urme ale unor persoane sau mijloace de transport, fiind și deseori debransați de la energia electrică. Într-un astfel de incident de deconectare a energiei electrice, câțiva tineri romi aflați în casă au reușit să reacționeze și să rețină făptuitorii. Romii au sesizat poliția și au solicitat intervenția acestora. Echipajul venit la fața locului ezita preluarea și documentarea persoanei reținute, exercitând presiune asupra romilor pentru a condiționa renunțarea la pretenții. Elementele de presiune au persistat și ulterior, fiind pornită urmărirea penală împotriva tinerilor romi în baza unor înscrisuri vădit nefondate privind vătămarea persoanelor reținute.

Amendă contravențională ilegală aplicată în baza aparențelor etnice

Câteva persoane de etnie romă au fost sancționate contravențional pentru „încălcarea” măsurilor preventive împotriva Covid-19, în raionul Râșcani. Polițiștii au amendat romii pentru că nu purtau măști de protecție, deși nu exista o astfel de obligație pentru spațiile deschise. La întrebarea romilor de ce nu aplică amenda și față de alți trecători neromi, polițiștii au mințit.

Cazurile menționate exemplifică problema de sistem privind ineficiența organelor de drept în apărarea drepturilor minoritarilor de etnie romă. Printre principalele cauze ale ineficienței, considerăm gradul sporit de intoleranță, prejudecată, dispreț, ură, precum și lipsa de profesionalism în rândurile angajaților organelor de drept aflați în prima linie de interacțiune cu aceste persoane. Constatarea este susținută și de semnalele primite din diverse localități, de la surse necorelate, din care rezultă că angajații poliției admit limbajul rasist pentru a umili persoanele de etnie romă, precum și exercită presiuni pentru a determina renunțarea acestora la diverse acuzații.

În circumstanțele enunțate, este compromis orice tentativă de a construi poduri de încredere între etnicii romi și autoritățile statului. Limbajul urii, implicarea părtinitoare a reprezentanților statului în soluționarea incidentelor cu participarea minoritarilor, lipsa reacțiilor pro-active și reactive în apărarea romilor, investigarea ineficientă a sesizărilor privind violarea drepturilor etnicilor romi, eșecul de a combate discursul instigator la ură, eșecul de a asigura un remediu efectiv pentru victimele rasismului, intimidările și presiunile în favoarea populației nerome, toate cumulate descurajează etnicii să apeleze la autoritatea statului pentru intervenție în calitate de arbitru. Subsecvent, se justifică și se încurajează reglarea interpersonală de conturi, fapt ce va condiționa intensificarea și creșterea frecvenței violențelor interetnice.

Lipsa actului justiției și a unui remediu efectiv pentru diminuarea factorilor determinanți în sporirea continuă a tensiunilor sunt alimentate și de educația juridică extrem de joasă a populației, de rata înaltă de analfabetism în rândul romilor, dar și de mecanismele subdezvoltate și insuficiente de acordare a asistenței juridice.

CONSTATĂRI:

1. Legea penală include prevederi care permit calificarea corespunzătoare a infracțiunilor motivate de ură rasială, deși este restrictivă în cazul motivațiilor multiple;
2. Discursul instigator la ură rasială este pasibil de răspundere penală în temeiul art. 346 din Codul penal;
3. Legea penală necesită îmbunătățiri în vederea creșterii gradului de aplicabilitate împotriva infracțiunilor motivate de ură;
4. Adoptarea proiectului de lege nr. 301, votat în prima lectură în 2016, pentru eficientizarea Codului penal și Codului contravențional în combaterea infracțiunilor motivate de ură, a fost tergiversată de legislativ prin diferite justificări nerezonabile;
5. Statul a demonstrat eșec în a asigura protecție și remediu efectiv împotriva violenței rasiale;
6. Organele de drept ezită să investigheze obiectiv infracțiunile sesizate de etnicii romi;
7. Statul eșuează în realizarea obligației pozitive de a elucida motivația de ură rasială;
8. Autorităților nu reușesc să combată discursul instigator la ură rasială;
9. Organele de drept manifestă intoleranță, prejudecată, dispreț și ură în interacțiunea cu etnicii romi;
10. Reprezentanții autorităților publice raionale și organele de drept demonstrează acțiuni de intimidare și de presiune asupra romilor;

11. Acțiunile/inacțiunile improprii ale organelor de drept reduc eficiența politicilor/strategiilor naționale de incluziune a romilor, discreditează statul de drept și creează premise pentru degenerarea incidentelor în violențe interetnice;
12. Cazurile de condamnare reală a infracțiunilor motivate de ură/rasial sunt inexistente;
13. Mecanisme/instrumente adecvate de colectare a datelor statistice dezagregate privind incidentele motivate de ură/rasial lipsesc;
14. Educația juridică scăzută a populației cumulată cu rata înaltă a analfabetismului în rândul romilor și sistemul de asistență juridică subdezvoltat, practic fac ca românii, dar și alte pături social vulnerabile, să fie lipsiți de oportunitatea de a-și revendica drepturile;
15. Mecanismul de implementare a deciziilor luate de organismele internaționale de apărare a Drepturilor Omului încă nu există.

RECOMANDĂRI:

1. Adoptarea proiectului de lege nr. 301 privind combaterea infracțiunilor motivate de ură;
 2. Investigarea eficientă a tuturor sesizărilor ce includ date privind mobilul de ură, inclusiv ura motivată rasial;
 3. Elaborarea actelor reglatorii/instrucțiunilor privind înregistrarea, raportarea, evidența și investigarea infracțiunilor motivate de ură;
 4. Instruirea adecvată a polițiștilor, procurorilor, judecătorilor și avocaților privind combaterea infracțiunilor motivate de ură;
 5. Includerea subiectului combaterii infracțiunilor motivate de ură în instruirea inițială și continuă a polițiștilor, procurorilor, judecătorilor și avocaților;
 6. Dezvoltarea și implementarea unui sistem adecvat de colectare a datelor statistice dezagregate pe criterii protejate, cu includerea referințelor la apartenența etnică a victimei, cu privire la numărul de sesizări, numărul de cazuri investigate, numărul de cazuri judecate, numărul de sentințe de condamnare/achitare, numărul de persoane ce își ispășesc pedeapsa pentru infracțiuni motivate de ură/infracțiuni motivate rasial;
 7. Elaborarea și implementarea strategiilor de reducere a tensiunilor interetnice și de creștere a gradului de acceptabilitate și toleranță interetnică;
 8. Elaborarea și implementarea strategiilor de încadrare a reprezentanților minorităților etnice în organele de drept;
 9. Crearea unităților specializate de interacțiune cu minoritățile etnice în cadrul poliției, pentru regiunile dens populate de romi;
 10. Extinderea sistemului de mediatori comunitari și consolidarea capacităților acestora prin instruirea și remunerarea adecvată;
 11. Dezvoltarea sistemului de consiliere și asistență juridică gratuită pentru a crește oportunitățile de apărare a drepturilor etnicilor defavorizați, inclusiv elaborarea actelor reglatorii interne pentru accesarea serviciilor pentru populația analfabetă;
 12. Dezvoltarea și aplicarea mecanismelor de implementare a deciziilor pe cauze individuale examinate de Comitetele ONU.
-

3.2 Mecanismul național de combatere a discriminării rasiale

Mecanismul național de combatere a discriminării este instituit în baza Legii nr.121/2012⁵⁵ cu privire la asigurarea egalității. Căile de soluționare a litigiilor în cazurile de discriminare includ calea cvasi-judiciară – Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității (*Consiliul/CPEDAE*) și calea judiciară – instanțele de judecată. Rapoartele de evaluare naționale⁵⁶ și internaționale⁵⁷, precum și cazuistica internațională⁵⁸ sugerează că instanțele naționale nu țin cont suficient de tratatele internaționale care sunt obligatorii pentru Republica Moldova și nu reușesc să aplice instrumentele internaționale în domeniul drepturilor omului. Evaluările realizate de experți independenți atestă performanțele Consiliului ca fiind contribuții semnificative la promovarea egalității în Republica Moldova. Cu toate acestea, barierele de natură legislativă și barierele de disponibilitate a resurselor administrative reduc semnificativ eficiența și capacitatea instituțională.

Opțiunea cvasi-judiciară, instituită prin Legea 121/2012, nu oferă remedii eficiente și suficiente pentru victimele discriminării. Consiliul este lipsit de dreptul de a stabili despăgubiri, precum și de dreptul de a aplica amenzi ca urmare a constatării actului de discriminare, iar compensarea ulterioară a prejudiciului cauzat în baza deciziei acestuia este extrem de defectuoasă și adesea practic irealizabilă. După constatarea Consiliului, victima discriminării poate cere compensarea prejudiciului moral și repararea prejudiciului material doar printr-o cerere de chemare în judecată adițională și doar după ce decizia Consiliului devine irevocabilă. Decizia Consiliului poate fi contestată pe cale judiciară, parcurgând cele 3 niveluri – instanța de contencios administrativ, Curtea de Apel, Curtea Supremă de Justiție.

La modul practic, victima discriminării obține o decizie finală peste mai mult de un an de la săvârșirea faptei, din care motiv decade din dreptul de a cere repararea prejudiciului cauzat. Legea nr.121/2012, comparativ cu Codul civil, impune un termen mai restrictiv pentru recuperarea prejudiciului, astfel prescripția este de 1 an,⁵⁹ comparativ cu termenul general de 3 ani pentru dreptul lezat,⁶⁰ dacă nu este invocată motivația discriminatorie. Astfel, este descurajată reclamarea mobilului discriminatoriu, determinând victima să invoce doar dreptul lezat. Spre exemplu, cazul victimelor discriminării rasiale și instigării la discriminare în acțiunile companiei aeriene și poliției de frontieră, fapt constatat de

55. [Legea nr.121](#) din 25.05.2012.

56. CRJM, [Analiza practicii judiciare și a Consiliului Egalității privind egalitatea și nediscriminarea în Republica Moldova](#), pg.66, CRJM, 2020.

57. [Analiza legală a deciziilor Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității și a deciziilor instanțelor de judecată cu privire la cazurile de discriminare din Republica Moldova](#), pg. 56, UNDP/OHCHR Moldova, 2016.

58. [Concluziile Comitetului ONU](#), publicate pe 26 octombrie 2018 pe cauza Salifou Belemvire vs Republica Moldova. [Concluziile Comitetului ONU](#), publicate pe 11 mai 2021 pe cauza Zapescu vs Republica Moldova.

59. Articolul 20 din [Legea nr.121/2012](#), „Termenul de prescripție pentru intentarea unei acțiuni în instanță în baza prezentei legi este de un an de la data săvârșirii faptei sau de la data la care persoana putea să ia cunoștință de săvârșirea ei”.

60. Articolul 391 alin. (1) din [Codul Civil](#) al RM: „Termenul general în interiorul căruia persoana poate să-și apere, pe calea intentării unei acțiuni în instanță de judecată, dreptul încălcat este de 3 ani.”

Consiliu⁶¹ și menținut de CSJ, nu au putut beneficia de un remediu eficient pe cale judiciară la nivel național.⁶²

Problema semnalată de evaluatori privind eficiența mecanismului național împotriva discriminării include referirea la faptul că mecanismul de descurajare și sancționare a actelor de discriminare este impropriu și defectuos, precum și lipsesc instrumente eficiente de responsabilizare a autorităților vinovate de discriminare în vederea determinării acestora de a executa recomandările ce derivă din deciziile Consiliului de constatare a discriminării.

Făptuitorii actelor de discriminare, în special reprezentanții autorităților, interpretează eronat recomandările Consiliului ca având caracter facultativ, fapt ce împiedică dezamorsarea situațiilor de discriminare sistemică, deși legea contravențională prevede sancțiuni pentru persoanele fizice pentru ignorarea și neîndeplinirea recomandărilor Consiliului. Mecanismul actual de sancționare a actelor de discriminare include posibilitatea Consiliului de a iniția această procedură, însă fără dreptul de a aplica amenda, ultima fiind dată la discreția instanței de judecată.

La modul practic, acest fapt reduce aproape la zero probabilitatea de sancționare a făptuitorului, întrucât termenul de prescripție de 1 an nu se suspendă în cazul în care a fost inițiat procesul de contestare. Majoritatea agenților constatatori, alții decât Consiliul, nu întâmpină problema de prescripție, întrucât au dreptul direct de a aplica amenda, iar persoana vizată poate contesta această măsură în instanță, după caz fiind anulată sancțiunea.

Potrivit Raportului anual al Consiliului pentru anul 2020,⁶³ au fost examinate prin decizie 270 de plângeri și în 74 de cazuri a fost constatată discriminarea, 4 fiind pe criteriu de apartenență etnică (*criteriu considerat ca fiind rasism*), comparativ cu 6 cauze de constatare în primele 6 luni ale anului 2021 (*din care 4 vizează romii*) și nici una soldată cu o amendă reală aplicată făptuitorilor. Mai mult decât atât, la circa 500 de decizii de constatare a discriminării în perioada de activitate (2013-2021)⁶⁴, doar într-un singur caz a fost aplicată sancționarea reală, fapt ce denotă eșecul statului de a institui un mecanism eficient de descurajare a discriminării.

Sarcina Consiliului de a asigura controlul asupra legislației naționale și politicilor ce pot include prevederi discriminatorii nu este însoțită de instrumente legale suficiente. De fapt, prevederile discriminatorii interferează cu Constituția și sunt pasibile controlului constituționalității în fața Curții. Deși la nivel național majoritatea actorilor justiției pot ridica excepția de neconstituționalitate, inclusiv avocații sau Ombudsmanul, Consiliul continuă să fie exceptat din dreptul de a iniția controlul constituționalității asupra prevederilor potențial discriminatorii, fapt ce împiedică eliminarea neîntârziată a prevederilor defectuoase.

61. [Decizia CPEDAE](#) pe cauza 139/14 din 06 octombrie 2014 (actul discriminării produs în martie 2014), irevocabilă din 16.09.2015.

62. [Decizia Curții de Apel](#) din 14 noiembrie 2018 și [Încheierea CSJ](#) din 10 aprilie 2019.

63. [Raportul anual](#) al Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității pentru anul 2020, pg. 47.

64. Statistică selectată de pe [pagina oficială](#) a Consiliului.

Activitatea Consiliului, potrivit cadrului legal, este asigurată prin suportul aparatului administrativ care include 20 de persoane, doar 5 din ei cu atribuții de examinare a plângerilor. Salariile neattractive (*circa 250 EURO*) determină gradul de ocupare sub nivelul prevăzut, pentru 2020 nu a depășit 75%. În contextul sporirii numărului de plângeri și petiții în procedura Consiliului, este esențial de a revizui politica de personal în partea ce ține de majorarea numărului de angajați, precum și asigurarea unei remunerații adecvate. Contrar principiilor de la Paris, Consiliul, ca mecanism național de protecție a drepturilor omului în domeniul de asigurare a egalității, nu dispune de independență financiară suficientă⁶⁵.

Reieșind din tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte⁶⁶, statul și-a asumat angajamentul de a asigura protecția împotriva discriminării. La modul practic, cumulul de angajamente internaționale condiționează obligația statului de a combate discriminarea în toate sferele vieții. Protocolul nr. 12 CEDO privind interzicerea generală a discriminării reprezintă o oportunitate pentru victimele discriminării. Cea mai eficientă cale pentru a condiționa schimbarea practicilor și politicilor discriminatorii este accesul victimelor la mecanismele internaționale de apărare a drepturilor și libertăților recunoscute de stat întrucât ar permite apărarea eficientă a drepturilor sale. Republica Moldova a semnat Protocolul nr. 12 „Interzicerea generală a discriminării” la 4 noiembrie 2000. Deși Guvernul a înaintat în 2015 un proiect de lege pentru ratificarea Protocolului nr. 12 al CEDO⁶⁷, acesta nu a fost ratificat până în prezent. Cea mai eficientă cale pentru a condiționa schimbarea practicilor și politicilor discriminatorii este accesul victimelor la mecanismele internaționale de apărare a drepturilor și libertăților recunoscute de stat.

Discursul instigator la ură distribuit de mass-media poate cădea sub incidența „Codului serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova” și sub competența Consiliului Audiovizualului. În realitate, mass-media nu sunt sancționate, fapt determinat de lipsa abilităților de identificare a discursului de ură, precum și din lipsă de independență și imparțialitate față de factorul politic, ceea ce rezidă, în special, din inacțiunea Consiliului Audiovizualului în perioada electorală, când discursurile publice se intensifică vizibil. Codul electoral și sistemul de administrare a procesului electoral condamnă discursurile de ură ale politicienilor doar formal, fără a include măsuri de descurajare și sancționare suficiente pentru a preveni efectele toxice. Potrivit Asociației Promo-LEX, Consiliul Audiovizualului nu a primit nici o plângere și nu s-a autosesizat în niciun caz de discurs de ură,⁶⁸ deși monitorizările independente indică constant asupra numeroaselor cazuri de discurs de ură în perioadele electorale.⁶⁹

65. [Report on Needs Assessment](#) in the area of Social Rights in the Republic of Moldova, pg. 26, CoE, 2020.

66. [Lista tratatelor internaționale](#) la care Republica Moldova este parte.

67. [HG nr. 360](#) din 12.06.2015.

68. [Notă analitică](#) privind necesitatea dezvoltării și instituirii unui mecanism de monitorizare a discursului de ură în mass-media audiovizuală și de colectare a datelor dezagregate de către Consiliul Audiovizualului, pag. 2, Promo-Lex, 2020.

69. [Ibidem](#), 62 de cazuri de discurs de ură la posturile TV pe perioada a 7 luni în 2019; [59 de cazuri de discurs de ură în perioada 11 mai 2021 - 7 iunie 2021](#).

CONSTATĂRI:

1. Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității a manifestat performanțe în promovarea principiului egalității în soluționarea plângerilor privind discriminarea etnică/rasială;
2. Instanțele de judecată eșuează în aplicarea standardelor/instrumentelor internaționale împotriva discriminării pe criteriul de apartenență etnică, rasism;
3. Legislația privind combaterea discriminării nu oferă remedii eficiente și suficiente pentru victimele discriminării;
4. Consiliul este lipsit de dreptul de a stabili despăgubiri, precum și de dreptul de a aplica amenzi ca urmare a constatării actului de discriminare, iar despăgubirea ulterioară în baza deciziei Consiliului este practic imposibilă;
5. Legea nr.121/2012, comparativ cu Codul civil, impune un termen mai restrictiv pentru recuperarea prejudiciului, astfel prescripția este de 1 an, comparativ cu termenul general de 3 ani pentru dreptul lezat, în cazul în care nu este invocată motivația discriminatorie;
6. În perioada de activitate a Consiliului, 2013-2021, doar un singur caz a fost soldat cu amendă contravențională aplicată pentru un act de discriminare;
7. Mecanismul de descurajare și sancționare a actelor de discriminare este impropriu și defectuos, precum și lipsesc instrumente eficiente de responsabilizare a autorităților vinovate de discriminare în vederea determinării acestora de a executa recomandările ce derivă din deciziile Consiliului de constatare a discriminării;
8. Consiliul nu dispune expres de dreptul de a iniția controlul constituționalității prevederilor cu potențial discriminatoriu;
9. Consiliul dispune de resurse administrative și financiare insuficiente, fapt ce reduce capacitatea funcțională a acestuia;
10. Republica Moldova nu a ratificat Protocolul nr. 12 al CEDO (interzicerea generală a discriminării), astfel limitează oportunitățile victimelor discriminării de a-și revendica alte drepturi decât cele statuate expres de CEDO;
11. Consiliul Audiovizualului nu asigură controlul și sancționarea efectivă a difuzorilor care promovează discursul instigator la ură.

RECOMANDĂRI:

1. Ratificarea Protocolului nr. 12 al Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale;
 2. Instruirea adecvată a actorilor implicați în realizarea actului justiției în domeniul asigurării egalității și combaterii discriminării;
 3. Asigurarea executării recomandărilor Consiliului, statuate în deciziile de constatare a discriminării;
 4. Alinierea termenului de prescripție de 1 an pentru cazurile de discriminare la termenul general de prescripție de 3 ani stabilit pentru încălcările de drept la care nu se invocă mobilul discriminatoriu;
 5. Asigurarea acordării de compensații adecvate pentru prejudiciile cauzate victimelor discriminării;
 6. Revizuirea sistemului de sancționare contravențională pentru faptele de discriminare și asigurarea efectului de descurajare a făptuitorilor;
-

7. Asigurarea funcționalității mecanismului național de atragere la răspundere a judecătorilor ce săvârșesc acte de discriminare în exercitarea mandatului;
 8. Asigurarea Consiliului cu dreptul de a sesiza Curtea Constituțională pentru exercitarea controlului constituționalității în cazurile de discriminare;
 9. Asigurarea Consiliului cu resurse financiare și umane suficiente pentru sporirea capacităților administrative de prevenire a suprasolicitării instituționale;
 10. Responsabilizarea prestatorilor de servicii media de a combate discursul instigator la ură;
 11. Ajustarea cadrului legal în vederea prevenirii efective a discursului electoral instigator la ură, inclusiv a discursului instigator la ură pe criteriul etnic, rasial sau pe orice alt criteriu.
-

CONCLUZII GENERALE

Garanțiile de realizare a drepturilor omului nu pot exista în absența mecanismelor de aplicare a acestora. Capacitatea indivizilor de a „cere” ca drepturile și libertățile lor să fie respectate este indispensabil legată de disponibilitatea instrumentelor de sesizare a încălcărilor. Accesibilitatea instituțiilor, dar și abilitatea și voința persoanei sunt necesare pentru denunțare, odată ce un drept a fost violat. Acestea sunt, în special, relevante pentru cei care sunt expuși riscurilor de a le fi încălcate drepturile din considerente discriminatorii, de intoleranță motivată rasial, de sărăcie, de lipsă de cunoștințe sau experiență în domeniul juridic.

Republica Moldova a dezvoltat anumite reglementări pentru sporirea accesului la justiție al grupurilor marginalizate. Cu toate acestea, asigurarea efectivă a garanțiilor esențiale pentru realizarea drepturilor tuturor va necesita măsuri suplimentare adaptate la nevoile grupurilor vulnerabile. Privit prin prisma minorităților etnice, în special a romilor, problema practică de realizare a accesului la justiție devine clar pronunțată.

În Republica Moldova, femeile, în particular cele rome, se confruntă cu bariere suplimentare în exercitarea drepturilor lor. Ele sunt expuse discriminării multiple, violenței domestice, dependenței economice și excluderii din comunitate. Femeile rome solitare, desconsiderate atât în interiorul comunității, cât și de societate în ansamblu, rămân fără căi eficiente de revendicare a drepturilor lor. Prezenta cercetare arată că majoritatea femeilor rome, în special din zonele rurale, nu au un loc de muncă și, în majoritatea cazurilor, ele trăiesc cu un venit mai mic de 80 EURO pe lună. Circa 5% dintre beneficiarii consultați în cadrul proiectului nu dispuneau de un act de identitate/certificat de naștere, situație ce blochează exercitarea multiplelor drepturi, serviciilor sociale, de asistență juridică și de accesare a justiției.

Culoarea pielii și caracteristicile socio-culturale distincte determină faptul că romii sunt mai expuși decât alte etnii la discriminare și la infracțiuni motivate rasial. Reprezentanții organelor de drept tratează frecvent disprețuitor și cu prejudecată etnicii romi, diminuează declarațiile sau mărturiile acestora. Prin urmare, investigarea infracțiunilor și a altor încălcări de drept devine ineficientă, subsecvent viciind actul justiției. Stereotipurile și prejudecățile față de romi sunt deseori întâlnite în comunitate, fapt de duce la distanțare etnică și la reducerea accesului la mecanismele de apărare a drepturilor și libertăților acestora.

