

**Către Curtea Constituțională**  
**2 Aprilie 2008**

**AMICUS CURIAE**  
**PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE RIDICATĂ ÎN DOSARUL**  
**5512/2/2007**

Domnule Președinte,  
Onorată Curte,

Organizațiile semnatare ale prezentului memoriu sunt organizații neguvernamentale care au ca scop apărarea și promovarea drepturilor omului, așa cum sunt prevăzute în Constituția României și în tratatele internaționale la care România este parte. Organizațiile semnatare desfășoară programe pentru protecția persoanelor aparținând minorităților naționale, etnice, religioase și sexuale și a persoanelor care aparțin unor grupuri vulnerabile și au ca interes legitim prevenirea și combaterea discriminării, așa cum reiese din activitățile pe care le desfășoară.

Ne adresăm Onoratei Curți, ca beneficiari și parteneri ai Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării (CNCD), în legătură cu excepția de neconstituționalitate ridicată de SC ALRO SA Slatina, în calitate de reclamantă, în dosarul 5512/2/2007 al Curții de Apel București, secția VIII Contencios Administrativ și Fiscal, prin care sunt prezentate Curții spre control de constituționalitate, prevederile art. 16-25 din Ordonanța Guvernului nr. 137/2000, republicată în Monitorul Oficial, nr. 99 din 8 februarie 2007, în temeiul art. IV din Legea nr. 324/2006. Solicitarea noastră este justificată de experiența pe care am dobândit-o ca urmare a plângerilor depuse în nume propriu, dar și prin reprezentarea victimelor discriminării, atât în fața Consiliului, cât și în fața instanțelor civile, în baza articolului 28 din Ordonanța 137/2000.

*Amicus curiae este forma cea mai des folosită de diferite organizații neguvernamentale, naționale sau internaționale, prin care acestea își exprimă propriile puncte de vedere cu privire la aspecte ale unor procese aflate în curs, atunci când drepturi ale omului au fost sau pot fi încălcate; Amicus curiae este forma acceptată de instanțele de judecată din diferite țări și de tribunalele internaționale, de ex. Curtea Europeană de Justiție, Curtea Europeană a Drepturilor Omului (A se vedea Regula 44 din Regulamentul Curții Europene a Drepturilor Omului - decembrie 2005).*

**In fapt**

SC ALSO SA Slatina a fost sancționată de către CNCD în baza prevederilor legislației anti-discriminare. În încercarea sa de a obține anularea hotărârii CNCD prin atacarea sa în fața instanței de contencios administrativ, reclamanta a ridicat excepția de neconstituționalitate și a solicitat Curții Constituționale să constate neconstituționalitatea art. 16-25 din Ordonanța Guvernului nr. 137/2000 dat fiind așa zisul caracter de “jurisdicție extraordinară” al CNCD, întrezis expres de art.126 (5) din Constituția României.

**In drept**

Cu respect, supunem atenției onoratei Curți o serie de argumente juridice pe care le considerăm ca fiind esențiale în scopul respingerii excepției de neconstituționalitate ca fiind inadmisibilă. Argumentația noastră include două tipuri de argumente care demonstrează specificul activității CNCD ca organ administrativ-jurisdicțional: argumente juridice care au la bază interpretarea corectă a prevederilor legislației anti-discriminare, inclusiv aspecte menționate de către Curtea Constituțională în Decizia sa 721 din 2006, și argumente juridice care țin de voința legiuitorului dată fiind adoptarea legislației anti-discriminare în contextul procesului de armonizare a legislației românești cu dreptul

comunitar, în speță prevederile articolului 13 al Tratatului Comunităților Europene, aplicat prin Directiva 2000/43/EC (privind egalitatea rasială), respectiv Directiva 2000/78/EC (privind egalitatea în relațiile de muncă), pe care le anexăm prezentului memoriu. Argumentele finale pe care le prezentăm Inaltei Curți, țin de oportunitatea acceptării excepției de neconstituționalitate date fiind efectele adverse pe care le-ar putea genera declararea activității CNCD ca neconstituțională.

## I. Argumente privind natura juridică a CNCD

Art. 126 (5) din Constituția României statuează:

Este interzisă înființarea de instanțe extraordinare. **Prin lege organică pot fi înființate instanțe specializate în anumite materii, cu posibilitatea participării, după caz, a unor persoane din afara magistraturii.**

Definirea CNCD de către reclamant ca instanță extraordinară cu invocarea art. 126 (5) din Constituția României este eronată, reclamantii propunând o lectură incompletă a textului constituțional cu obliterarea posibilității exprese stabilite prin legea fundamentală de a înființa instanțe specializate prin lege organică, posibilitate prevăzută în teza a doua a art.126 (5) din Constituția României, ignorând faptul că această posibilitate nu este incidentă în speță, pentru considerentele expuse la punctele următoare:

### I.1. Caracterul CNCD de organ specializat în materia anti-discriminării

#### I.1.a Natura administrativ-jurisdicțională a CNCD

Natura juridică a CNCD este determinată prin lege dat fiind rolul său de *'garant al respectării și aplicării principiului nediscriminării, în conformitate cu legislația internă în vigoare și cu documentele internaționale la care România este parte'* așa cum este el definit de legiuitor în art. 16 al OG 137/2000. Mai mult decât atât, art. 2.(5) din OG 137/2000 enumeră atribuțiile CNCD prevăzând expres că

...eliminarea tuturor formelor de discriminare se realizează prin:

- a) prevenirea oricăror fapte de discriminare, prin instituirea unor măsuri speciale, inclusiv a unor acțiuni afirmative, în vederea protecției persoanelor defavorizate care nu se bucură de egalitatea șanselor;
- b) mediere prin soluționarea pe cale amiabilă a conflictelor apărute în urma săvârșirii unor acte/fapte de discriminare;
- c) **sanționarea comportamentului discriminatoriu** prevăzut în dispozițiile alin. (1)-(5).

Caracterul de organ specializat în materia combaterii discriminării este stabilit prin prevederea clară și detaliată a mandatului CNCD în investigarea, constatarea și sancționarea discriminării în articolul 19 și următoarele din Ordonanța Guvernului nr. 137/2000, republicată, în temeiul art. IV din Legea nr. 324/2006, precum și prin garanțiile procedurale stabilite prin lege în articolele 20- 20:

Art. 20 . - (1) Persoana care se considera discriminata poate sesiza Consiliul în termen de un an de la data săvârșirii faptei sau de la data la care putea sa ia cunostinta de săvârșirea ei.

(2) Consiliul soluționează sesizarea prin hotărâre a Colegiului director prevăzut la art. 23 alin. (1).

(3) Prin cererea introdusă potrivit alin. (1), persoana care se considera discriminata are dreptul sa solicite înlăturarea consecințelor faptelor discriminatorii și restabilirea situației anterioare discriminării.

- (4) Colegiul director al Consiliului dispune măsurile specifice constatării existenței discriminării, cu citarea obligatorie a părților. Citarea se poate face prin orice mijloc care asigura confirmarea primirii. Neprezentarea părților nu împiedica soluționarea sesizării.
  - (5) Acțiunea de investigare întreprinsă de Colegiul director se desfășoară la sediul instituției sau în alt loc stabilit de acesta.
  - (6) Persoana interesată are obligația de a dovedi existența unor fapte care permit a se presupune existența unei discriminări directe sau indirecte, iar persoanei împotriva căreia s-a formulat sesizarea îi revine sarcina de a dovedi ca faptele nu constituie discriminare. În fața Colegiului director se poate invoca orice mijloc de proba, inclusiv înregistrări audio și video sau date statistice.
  - (7) Hotărârea Colegiului director de soluționare a unei sesizări se adoptă în termen de 90 de zile de la data sesizării și cuprinde: numele membrilor Colegiului director care au emis hotărârea, numele, domiciliul sau reședința părților, obiectul sesizării și susținerile părților, descrierea faptei de discriminare, motivele de fapt și de drept care au stat la baza hotărârii Colegiului director, modalitatea de plata a amenzii, dacă este cazul, calea de atac și termenul în care aceasta se poate exercita.
  - (8) Hotărârea se comunica părților în termen de 15 zile de la adoptare și produce efecte de la data comunicării.
  - (9) Hotărârea Colegiului director poate fi atacată la instanța de contencios administrativ, potrivit legii.
  - (10) Hotărârile emise potrivit prevederilor alin. (2) și care nu sunt atacate în termenul de 15 zile constituie de drept titlu executoriu.
- Art. 21. - Prevederile art. 20 se aplica în mod corespunzător în cazul în care Consiliul investighează din oficiu fapte sau acte de discriminare.

Posibilitatea de a ataca deciziile CNCD direct la instanța de contencios administrativ, în termen de 15 zile de la comunicare, prevăzută de art. 20 (10), prezentă și în art.6 (3) din Legea nr. 262 din 19 iulie 2007 pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, reafirmă caracterul administrativ-jurisdicțional al acestei instituții.

#### I.1.b. Caracterul administrativ-jurisdicțional definit prin lege

Legea nr. 262 din 19 iulie 2007 pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 definește jurisdicția administrativă-specială:

- e) jurisdicție administrativă specială - activitatea îndeplinită de o autoritate administrativă care are, conform legii organice speciale în materie, competența de soluționare a unui conflict privind un act administrativ, după o procedură bazată pe principiile contradictorialității, asigurării dreptului la apărare și independenței activității administrativ-jurisdicționale;

Elementele definiției ale unei jurisdicții administrative-speciale sunt:

- 1) calitatea de autoritate administrativă;
- 2) existența legii organice speciale care oferă competențe de speciale pentru soluționarea de conflicte;
- 3) detalierea de competențe de speciale pentru soluționarea de conflicte;
- 4) o procedură bazată pe principiile contradictorialității, asigurării dreptului la apărare și independenței activității administrativ-jurisdicționale.

Toate aceste condiții sunt respectate de legislația anti-discriminare:

- 1) CNCD este o autoritate de stat conform art. 16:

Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării, denumit în continuare Consiliul, este autoritatea de stat în domeniul discriminării, autonomă, cu personalitate juridică, aflată sub control parlamentar și totodată garant al respectării și aplicării principiului nediscriminării, în conformitate cu legislația internă în vigoare și cu documentele internaționale la care România este parte.

- 2) Legea 324/2006 de modificare a Ordonanței Guvernului nr. 137/2000 a fost adoptată ca lege organică (argumentație dezvoltată în secțiunea I.1.e);
- 3) Competențele speciale ale CNCD în art.2 (5) al OG 137/2000;
- 4) Procedura CNCD respectă principiile contradictorialității, asigurării dreptului la apărare și independenței (argumentație dezvoltată în secțiunile I.1.c, respectiv I.2)

#### I.1.c. Procedurile specifice ale CNCD ca organ administrativ-jurisdicțional

În elaborarea hotărârilor sale, CNCD urmează o procedură clar definită care ține de specificul combaterii discriminării, cu menținerea garanțiilor procesuale derivate din procedura civilă. Caracterul special al naturii juridice a CNCD impune prevederi specifice în ceea ce privește celeritatea, recunoașterea calității procesuale active pentru organizațiile neguvernamentale care au ca scop protecția drepturilor omului, specificul probelor admise (inclusiv date statistice sau înregistrări), împărțirea sarcinii probei între victima discriminării și presupusul agent al discriminării, posibilitatea soluționării amiabile a conflictului prin mediere. În același timp, legislația anti-discriminare stabilește detaliat garanții procedurale în ceea ce privește admisibilitatea plângerilor, citarea părților, realizarea de investigații și administrarea de probe, respectarea contradictorialității și a dreptului la apărare,<sup>1</sup> realizarea de deliberări și comunicarea hotărârii părților.

Procedura adoptată de legiuitorul român în ceea ce privește activitatea CNCD este similară procedurilor adoptate în alte state membre ale Uniunii Europene care au înființat instituții pentru combaterea și sancționarea discriminării ca urmare a Directivelor 43 și 78 din 2000. Aceasta este o formulă simplificată derivată din procedura civilă, care a fost modificată corespunzător pentru a răspunde nevoilor de celeritate, confidențialitate și eficiență caracteristice intervențiilor necesare în combaterea discriminării (împărțirea sarcinii probei, extinderea mijloacelor probatorii, specificul remediilor stabilite prin Ordonanța 137/2000).

#### I.1.d Relația dintre legislația anti-discriminare și dreptul comun

Specificul legislației anti-discriminării impune și aplicativitatea limitată a materiei răspunderii contravenționale, respectiv a prevederilor OG 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor. Relația dintre dreptul comun reprezentat de OG 2/2001 și *lex specialis* stabilită prin OG 137/2000 este clar prevăzută în art.20 (3) al OG 137/2000 care dispune:

Dispozițiile prezentei ordonanțe se completează cu prevederile Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările ulterioare.

#### I.1.e Adoptarea legislației anti-discriminare prin lege organică

Reclamantul afirmă în mod eronat că legislația anti-discriminare nu a fost adoptată prin lege organică, fapt care ar contraveni prevederii exprese din art.126 (5) din Constituție. În fapt, înainte de modificarea legii, o coaliție informală de organizații neguvernamentale a solicitat adoptarea de amendamente în formula unei legi organice, solicitare susținută și de reprezentanții Comisiei Europene.<sup>2</sup>

Simpla urmărire a procesului legislativ dovedește că reclamantul a afirmat în mod eronat că legislația anti-discriminare are caracter ordinar, deoarece legea 324/2006 de modificare a Ordonanței Guvernului

<sup>1</sup> Reclamantul indică în mod eronat că procedurile în fața CNCD nu sunt publice și că părțile nu au posibilitatea de a fi asistate de avocat.

<sup>2</sup> Memoriul este disponibil la

[http://www.crj.ro/files/1%20ComentariiModificareOrd137/PDF%20Ro/Comentarii\\_Sumar.pdf](http://www.crj.ro/files/1%20ComentariiModificareOrd137/PDF%20Ro/Comentarii_Sumar.pdf) (site vizitat pe 27.03.2008).

nr. 137/2000 a fost adoptată ca lege organică (informație disponibilă la [http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl\\_pck.proiect?idp=7317](http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck.proiect?idp=7317) , site vizitat pe 27.03.2008).

## I.2. Independența și imparțialitatea CNCD în exercitarea mandatului său

Deși se află sub control parlamentar, independența și imparțialitatea CNCD în îndeplinirea mandatului său este expres prevăzută de art.17 din OG 137/2000:

**În exercitarea atribuțiilor sale, Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării își desfășoară activitatea în mod independent, fără ca aceasta să fie îngădită sau influențată de către alte instituții ori autorități publice.**

Controlul parlamentar menționat de lege nu impiedică principiul separării puterilor în stat și nu aduce atingere activității CNCD de constatare și sancționare a faptelor discriminatorii în mod independent și imparțial. Din contră, înainte de modificarea legii în 2006, trecerea CNCD sub controlul Parlamentului a fost solicitată atât de Comisia Europeană în rapoartele sale periodice de evaluare a progreselor realizate de România în vederea aderării la Uniunea Europeană, cât și de organizațiile neguvernamentale care au ca mandat protecția drepturilor omului și combaterea discriminării, tocmai pentru a garanta independența instituției dar și pentru a asigura, prin procesul de selectare și nominalizare a membrilor Colegiului Director al CNCD, reprezentarea diferitelor grupuri vulnerabile și o largă bază socială.

Profilul specific al membrilor Colegiului Director al CNCD, conturat de art. 23 oferă garanții suplimentare în ceea ce privește independența și imparțialitatea acestei instituții:

Art. 23 Poate fi numit membru al Colegiului director orice cetățean roman care îndeplinește cumulativ următoarele condiții:

- a) are capacitate deplină de exercițiu;
- b) are studii superioare absolvite cu diploma de licență;
- c) nu are antecedente penale și se bucură de o bună reputație;
- d) are o activitate recunoscută în domeniul apărării drepturilor omului și combaterii discriminării;
- e) nu a fost agent sau colaborator al poliției politice comuniste;
- f) nu a colaborat cu organele de securitate și nu a aparținut acestora.

Independența față de Parlament este garantată și de faptul că controlul parlamentar este limitat la dezbateră și aprobarea Raportului Annual (art.22.2) și nu include impunerea unui plan de activitate sau a unor direcții strategice și în niciun caz nu implică dezbateră sau evaluarea deciziilor luate de CNCD, cum în mod greșit sugerează reclamantul, precum și de faptul că după nominalizarea membrilor Colegiului Director, aceștia își exercită atribuțiile independente de Parlament (enumerarea limitativă a motivelor pentru revocarea sau eliberarea din funcție garantând o dată în plus protecția împotriva unor presiuni politice sau instituționale exterioare).

## I.3. Neaplicabilitatea analogiei cu Consiliul Național pentru Studierea Arhivelor Securității

Analogia cu Consiliul Național pentru Studierea Arhivelor Securității este greșită date fiind garanțiile procedurale asigurate atât pentru victima, cât și pentru agentul discriminării prin legislația anti-discriminare care confirmă caracterul administrativ-jurisdicțional al CNCD. În acest sens, CNCD pronunță acte administrativ-jurisdicționale care pot fi atacate în contencios administrativ, în conformitate cu art. 20 (9), respectiv art. 20(10).

#### I.4. Jurisprudența anterioară a Curții Constituționale în privința prevederilor OG 137/2000

În decizia sa, 721 din 24 octombrie 2006 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 269 alin. (1) și (2) din Codul muncii și art. 21 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, Curtea Constituțională a decis că prevederile art. 21 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 431 din 2 septembrie 2000, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 48/2002, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 69 din 31 ianuarie 2002, dispoziții modificate prin art. I pct. 9 din Legea nr. 324/2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 626 din 20 iulie: “au un cuprins clar și explicit, conform prevederilor constituționale invocate, la care în mod exclusiv trebuie raportate.”

În speță, autorul excepției a susținut că dispozițiile legale criticate încalcă prevederile constituționale ale art. 16 care consacră egalitatea în drepturi a cetățenilor și ale art. 21 privind liberul acces la justiție. Curtea a respins, ca fiind inadmisibilă, excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 269 alin. (1) și (2) din Codul muncii și ale art. 21 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, excepție ridicată de Andreea Dragne în Dosarul nr. 39.042/2/2005 al Curții de Apel București - Secția a VII-a civilă și pentru cauze privind conflicte de muncă și asigurări sociale.

## II. Argumente care rezultă din documentele comunitare și internaționale

Textul Directivei 43/2000, respectiv cel al Directivei 78/2000 lasă la alegerea Statelor Membre modalitatea de reglementare a procedurilor stabilite pentru sancționarea discriminării și modelele instituționale dezvoltate sunt extrem de variate.<sup>3</sup> În practică, evaluarea comparativă a diferitelor structuri existente a dovedit o mai mare eficiență a acelor instituții pentru combaterea discriminării care au inclus în mandatul lor capacități jurisdicționale.<sup>4</sup>

Date fiind atât filosofia care a stat la baza înființării CNCD ca instituție pentru combaterea discriminării, stabilită tocmai pentru transpunerea normelor comunitare privind aplicarea principiului egalității de tratament,<sup>5</sup> cât și unicitatea mandatului acestei instituții impusă de specificul constatării, probării și sancționării cazurilor de discriminare, caracterul de organ administrativ-jurisdicțional al CNCD rezultă din transpunerea eficientă a prevederilor normelor comunitare în legea română. Afirmarea naturii cvasi-judiciare a Consiliului contribuie la creșterea eficienței și legitimității deciziilor acestei instituții, inclusiv prin transmiterea unui semnal de valorizare a combaterii discriminării, similar modelelor instituțiilor partenere din Uniunea Europeană.

Organizațiile semnatare ale prezentului memoriu își exprimă îngrijorarea în legătură cu efectele negative pe care le-ar putea avea diminuarea mandatului CNCD, atât în ceea ce privește combaterea discriminării, precum și prin erodarea treptată a imaginii instituționale a Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării și limitarea de facto a mandatului acestei instituții. Multe dintre deciziile CNCD au fost supuse atenției instanțelor și marea majoritate a acestora au fost menținute în urma controlului de legalitate. Declararea mecanismului de constatare și sancționare a discriminării de către

<sup>3</sup> E. Ellis, EU Anti-discrimination Law, Oxford University Press, 2004.

<sup>4</sup> Developing Anti-discrimination Law in Europe, The 25 EU Member States Compared, the European Network of Legal Experts in the non-discrimination field, 2006.

<sup>5</sup> R. Holtmaat, Catalyst for Change? Equality Bodies according to Directive 43/2000/EC – existence, independence and effectiveness, European Network of Legal Experts in non-discrimination field, 2006.

CNCD ca neconstituțional, după ce hotărârile acestei instituții au fost menținute în mod frecvent de către instanțe ar genera grave perturbări în sistemul juridic și ar determina incertitudini și o situație de vid legislativ cu efecte negative asupra unei tematici extrem de sensibile .

**In concluzie, solicităm Curții Constituționale să respingă excepția de neconstituționalitate privind prevederile articolelor 16-25 din Ordonanța Guvernului nr. 137/2000, republicată în Monitorul Oficial, nr. 99 din 8 februarie 2007, în temeiul art. IV din Legea nr. 324/2006.**

### **Organizații semnatare**

ACCEPT

Agencia de Dezvoltare Comunitară “Impreună”

Alianța Civică a Romilor din Romania

Asociația Caritas Mitropolitan Greco-Catolic Sibiu

Asociația pentru Apărarea Drepturilor Omului Comitetul Helsinki

Asociația ARIPI

Asociația PROTIN

Asociația Rromilor Egalitate de Sanse

Centrul Parteneriat pentru Egalitate

Centrul de Resurse Juridice

Centrul de Resurse pentru Comunitățile de Romi

Consiliul Național Roman pentru Refugiați

Federația ONPHR-Organizația Națională a Persoanelor cu Handicap din Romania

Federația Sindicatelor Libere din Invățământ - Suceava

Fundația Alături de Voi

Fundația Romanian Angel Appeal

Institutul pentru Politici Publice

Liga pentru Educație, Cultură și Sport, LECUPO Iași

Liga Pro Europa

Romani CRISS - Centrul Romilor pentru Interventie Sociala si Studii

Sindicatul Soferilor Speranța din RATB

Uniunea Națională a Organizațiilor Persoanelor Afectate de HIV/SIDA