



CONSILIUL NAȚIONAL PENTRU COMBATERICA DISCRIMINĂRII
Autoritate de stat autonomă

Operator de date cu caracter personal nr. 11375

HOTĂRÂREA nr. 511
din 20.07.2016

Dosar nr: 258/2016

Petiția nr: 2070/05.04.2016

Petent: Centrul European pentru Drepturile Romilor

Reclamat: Instituția Primarului municipiului Reghin, Consiliul local Reghin

Obiect: modul de atribuire al locuințelor sociale, locuințelor sociale pentru persoanele evacuate din imobile retrocedate și locuințelor din fondul locativ de stat, care ține cont de nivelul de educație al solicitantului, care în acest mod afectează în mod negativ romii

I. Numele, domiciliul și sediul părților

I. 1. Numele și domiciliul procesual al petentului

1.1.1. Centrul European pentru Drepturile Romilor, Ștefan Luca, Str. Aurel Vlaicu nr. 48, corp A, ap. 1, sector 2, București;

I. 2. Numele și sediul reclamațiilor

1.2.1. Instituția Primarului municipiului Reghin, Piața Petru Maior nr. 41, Reghin, județul Mureș;

1.2.2. Consiliul local Reghin, Piața Petru Maior nr. 41, Reghin, județul Mureș.

II. Obiectul sesizării și descrierea presupusei fapte de discriminare

2.1. Petentul consideră discriminatorie modul de atribuire al locuințelor sociale, locuințelor sociale pentru persoanele evacuate din imobile retrocedate și locuințelor din fondul locativ de stat, care ține cont de nivelul de educație al solicitantului, care în acest mod afectează în mod negativ romii.

III. Citarea părților

3.1. În temeiul art. 20, alin. 4 din **O.G. nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare**, republicată (în continuare **O.G. nr. 137/2000**), s-a îndeplinit procedura de citare.

3.2. Părțile au fost citate (filele 36-37 din dosar) pentru data de 26.04.2016 la sediul Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării (în continuare CNCD).

3.3. La audierea din 26.04.2016 s-a prezentat petentul.

3.4. Au fost comunicate petentului punctele de vedere ale reclamatului, fiind solcitate concluzii scrise (fila 90 din dosar).

IV. Susținerile părților

4.1. Susținerile petentului

4.1.1. Petiția înregistrată la CNCD cu **nr. 2070/05.04.2016** (filele 1-7 din dosar) consideră discriminatorie acordarea de locuințe sociale, de locuințe sociale pentru persoanele evacuate din imobile retrocedate și de locuințe din fondul locativ de stat în funcție de nivelul de educație, arătând că această practică, aparent neutră, dezavantajează romii. Arată punctajul oferit pentru a obține locuință și date statistice relevante.

A depus la dosar înscrisuri (filele 8-34 din dosar).

4.1.2. Petentul solicită respingerea excepției de tardivitate, arătând că se plânge împotriva unei proceduri, și nu împotriva hotărârilor consiliului local, totodată menține cele arătate anterior, prin adresa înregistrată la CNCD cu **nr. 3901/22.06.2016** (filele 93-102 din dosar).

4.2. Susținerile reclamațiilor

4.2.1. Reprezentatul reclamațiilor, primarul....., prin adresa înregistrată la CNCD cu **nr. 3056/16.05.2016** (filele 38-47 din dosar), a arătat următoarele:

— invocă tardivitatea întoduceri petiției, având în vedere faptul că dispozițiile **Hotărârii Consiliului Local Reghin nr. 51/25.03.2014** stabilesc criteriile de atribuire ale locuințelor sociale;

— au fost stabilite o serie de criterii privind acordarea locuințelor sociale, cum ar nivelul venitului, numărul de copii din gospodărie și nivelul de educație, primele două favorizând romii, astfel există un echilibru.

A depus la dosar înscrisuri (filele 48-89 din dosar).

V. Motivele de fapt și de drept

5.1. Colegiul director constată că, în conformitate cu prevederile **Hotărârii Consiliului Local Reghin nr. 51/2014**, pentru obținerea unei locuințe sociale în Reghin, se acordă punctaj în funcție de nivelul de educație: 1 punct pentru școala generală, 2 puncte pentru școală profesională, 3 puncte pentru studii medii, 5 puncte pentru studii superioare. În

conformitate cu prevederile **Hotărârii Consiliului Local Reghin nr. 112/2015**, pentru obținerea unei locuințe din fondul locativ de stat în Reghin, se acordă în mod similar punctaj în funcție de nivelul de educație: 1 punct pentru școala generală, 2 puncte pentru școală profesională, 3 puncte pentru studii medii, 5 puncte pentru studii superioare. Dacă numărul de copii dintr-o gospodărie este mai mare decât patru, se acordă 5 puncte. La locuințele sociale sunt favorizate persoanele cu venituri mici (5 puncte pentru cei sub 100 lei pe membru de familie), la locuințele din fondul locativ de stat persoanele cu venituri mari (5 puncte pentru cei peste 401 lei pe membru de familie). Totodată Colegiul director constată că, în conformitate cu datele recensământului populației, romii sunt preponderent fără școală absolvită (peste 50%), la români și maghiari fiind relevant mai puține persoane în această situație (sub 15%). În mod similar datele statistice arată grave probleme locative pentru romi (peste 50% trăiesc în suprafețe mai mici de 4mp pentru o persoană, în această situație fiind 10% din alte comunități etnice).

5.2. Colegiul director respinge excepția tardivității introducerii petiției, având în vedere caracterul continuu al aplicării **Hotărârii Consiliului Local Reghin nr. 51/25.03.2014**. Prin cazuistica sa, Colegiul director a arătat în mod constant că normele cu caracter juridic care se aplică în mod curent produc efecte continue, astfel nu se poate admite excepția de tardivitate pe motivul că respectiva normă juridică a fost elaborată într-o perioadă anterioară. Această argumentație a fost admisă de instanțele de judecată în mod constant.

5.3. **O.G. nr. 137/2000**, la art. 2 alin. 3 prevede: „*Sunt discriminatorii, potrivit prezentei ordonanțe, prevederile, criteriile sau practicile aparent neutre care dezavantajează anumite persoane, pe baza criteriilor prevăzute la alin. (1), față de alte persoane, în afară cazului în care aceste prevederi, criterii sau practici sunt justificate obiectiv de un scop legitim, iar metodele de atingere a aceluși scop sunt adecvate și necesare*”.

5.4. Astfel se poate considera discriminare indirectă

- o diferențiere bazată pe o practică aparent neutră
- care dezavantajează persoane pe baza unui criteriu
- care atinge un drept
- fără o justificare obiectivă.

5.5. Analiza diferențierii se realizează prin compararea a două situații (art. 1 alin. 3 al **O.G. nr. 137/2000**: „*exercitarea drepturilor enunțate în cuprinsul prezentului articol privește persoanele aflate în situații comparabile*”). În conformitate cu jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene (În continuare CJUE), comparația poate fi și ipotetică, nu doar situațiile concrete pot fi comparate. Acest lucru rezultă clar și din prevederile **Directivei 2000/43/EC** care definesc discriminarea directă prin următoarele: „*Se consideră că are loc o discriminare directă atunci când o persoană este tratată mai puțin favorabil decât a fost sau ar fi (s.n.) o altă persoană, într-o situație comparabilă, pe baza rasei sau originii etnice.*” (art. 2 alin. 2 lit. a).

5.6. Colegiul director precizează că domeniul este reglementat de **Directiva 2000/43/EC**, care precizează următoarele: „*Scopul prezentei directive este de a stabili un cadru pentru combaterea discriminării pe baza rasei sau originii etnice, în vederea punerii în aplicare în statele membre a principiului egalității de tratament.*” (art. 1). „*În sensul prezentei directive, principiul egalității de tratament înseamnă că nu se face o discriminare directă sau indirectă pe baza rasei sau originii etnice.*” (art. 2 alin. 1). „*În limitele competențelor conferite Comunității, prezenta directivă se aplică tuturor persoanelor, atât din sectorul public, cât și din cel privat, inclusiv organismelor publice, în ceea ce privește: [...] (h) accesul la bunuri și servicii și furnizarea acestora, la dispoziția publicului, inclusiv în ceea ce privește locuința.*” (art. 3 alin. 1).

5.7. În conformitate cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (în continuare CEDO) în domeniu, diferența de tratament devine discriminare atunci când se induc distincții între situații analoge și comparabile fără ca acestea să se bazeze pe o justificare rezonabilă și obiectivă. Instanța europeană a decis în mod constant că pentru ca o asemenea încălcare să se producă „*trebuie stabilit că persoane plasate în situații analoge sau comparabile, în materie, beneficiază de un tratament preferențial și că această distincție nu-și găsește nici o justificare obiectivă sau rezonabilă*”. CEDO a apreciat prin jurisprudența sa, că statele contractante dispun de o anumită marjă de apreciere pentru a determina dacă și în ce măsură diferențele între situații analoge sau comparabile sunt de natură să justifice distincțiile de tratament juridic aplicate (ex.: **Fredin împotriva Suediei**, 18 februarie 1991; **Hoffman împotriva Austriei**, 23 iunie 1993, **Spadea și Scalabrino împotriva Italiei**, 28 septembrie 1995, **Stubbings și alții împotriva Regatului Unit**, 22 octombrie 1996).

5.8. Colegiul director constată că romii și alte persoane, din punctul de vedere al accesului la o locuință, se află în situație cel puțin analogă. Având în vedere datele statistice în domeniul locuirii, cel puțin privind locuințele sociale, ar putea fi aplicate chiar măsuri afirmative pentru romi. Conform deciziilor CEDO, în unele situații neaplicarea măsurilor afirmative reprezintă în sine discriminare: „*articolul 14 nu interzice Statelor membre să trateze în mod diferit grupurile pentru a corecta «inegalitățile factuale» dintre ele; mai mult, în anumite circumstanțe eșecul de a încerca corectarea inegalității prin tratamentul diferit poate în sine să ducă la încălcarea articolului*” (**Stek și alții împotriva Regatului Unit**, 12 aprilie 2006, §51).

5.9. Având în vedere datele statistice ale recensămintelor din România privind nivelul de educație al diferitelor comunități etnice, acordarea unui punctaj în funcție de nivelul de educație, crescător cu acest nivel, în mod evident practica aparent neutră a sistemului de punctaj afectează negativ comunitatea romă. CJUE, prin deciziile sale, a arătat următoarele: „*o discriminare indirectă întemeiată pe rasă sau pe originea etnică nu impune ca o motivare de acest tip să figureze la baza măsurii în discuție; ca o măsură să fie considerată ca fiind discriminare indirectă este suficient ca, deși utilizând criterii neutre neîntemeiate pe caracteristica protejată, măsura menționată să aibă ca efect dezavantajarea în special a persoanelor care posedă această caracteristică*” (**Cauza „CHEZ Razpredelenie Bulgaria”**, pct. 96). Precizăm aici că soluțiile date de CJUE sunt obligatorii atât pentru toate instanțele din spațiul Uniunii Europene cât și pentru autoritățile specializate cum este CNCD.

5.10. Dreptul de a beneficia de locuință este pe de o parte prevăzută de legislația specifică (cum ar fi spre exemplu **Legea nr. 114/96**), dar afectează și dreptul constituțional privind nivelul de trai, respectiv dreptul la viață de familie, asigurat prin art. 8 al **Convenției europene a drepturilor omului**, în a cărei aplicare CEDO a arătat în mod constant că statele nu au doar o obligație negativă, dar și una pozitivă.

5.11. Justificarea obiectivă, conform **O.G. nr. 137/2000**, trebuie să urmărească un scop legitim, iar metodele de atingere a aceluși scop trebuie să fie adecvate și necesare. **Directiva 2000/43/EC** arată că mijloacele de atingere a scopului legitim trebuie să fie corespunzătoare și necesare (art. 2 alin. 2 lit. b).

5.12. CEDO mai arată că existența unei justificări obiective trebuie evaluată în relația cu scopul și efectele măsurii analizate, ținând cont de principiile care în mod normal prevalează într-o societate democratică. O diferență de tratament în exercitarea drepturilor nu trebuie să urmărească doar un scop legitim, există discriminare dacă se poate stabili clar că nu există o relație rezonabilă de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul vizat

(Cazul „referitor la unele aspecte ale legislației cu privire la limba educației în Belgia” împotriva Belgiei, 23 iulie 1968, §10).

5.13. CJUE arată că în cazul unei diferențe de tratament întemeiate pe rasă sau pe originea etnică noțiunea de justificare obiectivă trebuie interpretată în mod strict (**Cauza „CHEZ Razpredelenie Bulgaria”**, pct. 112), iar CEDO consideră că *„nicio diferențiere de tratament bazat în mod exclusiv sau decisiv pe originea etnică a unei persoane nu poate fi justificat obiectiv în societatea democratică contemporană, construită pe principiile pluralismului și respectului față de diferitele culturi”* (**Timishev împotriva Rusiei**, 13 decembrie 2005, §58).

5.14. Ca și justificare reclamații au invocat necesitatea de a cotralansa avantajele romilor ce rezultă din veniturile mici și din numărul membrilor de familie (*„acest criteriu instituit sub această formă tinde să anuleze discrepanțele legate de rata de angajare și nivelul de salarizare a populației de etnie romă față de cele române sau maghiare”*, fila 43 din dosar).

5.15. Colegiul director constată că datele statistice arată o clară situație defavorizată a romilor în ceea ce privește condițiile locative, prin urmare în mod evident ei reprezintă un grup defavorizat, astfel nu este oportună invocarea unei necesități de realiza o contrabalansare.

5.16. Totodată Colegiul director constată că acordarea unui punctaj în funcție de educație pentru locuințe poate fi justificată obiectiv, astfel în sine o astfel de practică nu reprezintă discriminare indirectă.

5.17. Pentru locuințele din fondul locativ, care nu au caracter de locuință socială, autoritatea publică locală poate stabili anumite priorități, astfel poate încuraja educația, poate promova modele pozitive prin acordarea unui punctaj mai mare pentru cei cu un nivel mai mare de educație.

5.18. Locuința socială însă se acordă, conform **Legii nr. 114/196**, art. 2 lit. c), persoanelor sau familiilor a căror situație economică nu le permite accesul la o altă locuință.

5.19. Analizând situația faptică, Colegiul director constată că persoanele cu un nivel mai ridicat al educației au mai multe oportunități pe piața muncii decât persoanele cu un nivel mai scăzut. Astfel se constată că persoanele cu un nivel scăzut de educație fac parte din categoriile defavorizate — în sensul art. 4 din **O.G. nr. 137/2000**, care stabilește: *„În înțelesul prezentei ordonanțe, categorie defavorizată este acea categorie de persoane care fie se află pe o poziție de inegalitate în raport cu majoritatea cetățenilor datorită diferențelor identitare față de majoritate, fie se confruntă cu un comportament de respingere și marginalizare”* — fiind pe o poziție de inegalitate privind posibilitățile de angajare și implicit nivelul de trai.

5.20. În consecință pentru locuințe sociale (dar numai pentru această categorie de locuințe) sistemul de punctaj ar trebui aplicat invers (punctaj mai mare pentru cei cu un nivel mai scăzut de educație și mai mic pentru cei cu un nivel mai mare de educație), și nu cum se aplică de către reclamați.

5.21. În consecință punctajul stabilit pentru nivelul de educație nu este proporțional cu scopul urmărit, și are ca efect excluderea persoanelor care au un nivel mai scăzut de educație de la accesul lor la locuințe sociale, ceea ce reprezintă discriminare indirectă a romilor, în condiția în care datele statistice arată că această comunitate are un nivel relevant mai scăzut de educație, conform art. 2 alin. 3 din **O.G. nr. 137/2000**, întrucât este o practică aparent neutră care dezavantajează romii, față de alte persoane, care nu are o justificare obiectivă, în condiția în care datele statistice arată probleme grave locative în

rândul populației rome din România și similar probleme în ceea ce privește accesul la educație.

5.22. Art. 2 alin. 4 din **O.G. nr. 137/2000** precizează: „Orice comportament activ ori pasiv care, prin efectele pe care le generează, favorizează sau defavorizează nejustificat ori supune unui tratament injust sau degradant o persoană, un grup de persoane sau o comunitate față de alte persoane, grupuri de persoane sau comunități atrage răspunderea contravențională conform prezentei ordonanțe, dacă nu intră sub incidența legii penale.”

5.23. Colegiul director constată incidența acestei prevederi, prin comportamentul activ de a aplica măsuri discriminatorii și pasiv de a nu modifica aceste prevederi (hotărâri ale consiliului local) care, prin efectele pe care le generează, defavorizează nejustificat persoanele din comunitatea de romi din localitate față de alte persoane.

5.24. Conform art. 10 din **O.G. nr. 137/2000**, „Constituie contravenție, conform prezentei ordonanțe, dacă fapta nu intră sub incidența legii penale, discriminarea unei persoane fizice, a unui grup de persoane din cauza apartenenței acestora ori a persoanelor care administrează persoana juridică la o anumită rasă, naționalitate, etnie, religie, categorie socială sau la o categorie defavorizată, respectiv din cauza convingerilor, vârstei, sexului sau orientării sexuale a persoanelor în cauza prin:

a) refuzarea acordării serviciilor publice administrative și juridice;

[...]

c) refuzul de a vinde sau de a închiria un teren sau imobil cu destinație de locuință;

[...]

h) refuzarea acordării pentru o persoană sau un grup de persoane a unor drepturi sau facilități.”

5.25. Colegiul director constată că acordarea de locuințe de către autoritatea publică locală intră în sfera serviciilor publice administrative, reprezintă totodată refuz de a închiria un imobil cu destinație de locuință și refuz de a acorda drepturi și facilități, astfel sunt incidente prevederile art. 10 lit. a), c) și h) din **O.G. nr. 137/2000**. Prin practica sa Colegiul director a arătat în mod repetat că termenul de „refuz” trebuie interpretat larg, nu doar refuzul explicit trebuie sancționat, dar și cel tacit, impicit. Astfel, spre exemplu, Colegiul director a sancționat în mod constant reprezentanții autorităților locale care au publicat informații de interes public pe pagina de internet a primăriilor doar în limba maghiară pe baza art. 10 lit. h) din **O.G. nr. 137/2000**, chiar dacă nu a existat o cerere în sensul publicării informațiilor în limba română și astfel nici un refuz explicit. Hotărârile date în acest sens de către CNCD au fost menționate prin sentințele instanțelor de judecată.

5.26. Privind sancțiunile, CJUE a constatat că trebuie să fie eficiente, proporționale și descurajante (**Cauza „Feryn”**, pct. 38).

5.27. Conform art. 26 alin. 1, „contravențiile prevăzute la art. 2 alin. (2), (4), (5) și (7), art. 6-9, art. 10, art. 11 alin. (1), (3) și (6), art. 12, 13, 14 și 15 se sancționează cu amendă de la 1.000 lei la 30.000 lei, dacă discriminarea vizează o persoană fizică, respectiv cu amendă de la 2.000 lei la 100.000 lei, dacă discriminarea vizează un grup de persoane sau o comunitate”.

5.28. Colegiul director aplică celor două autorități reclamatei, prin reprezentata Maria Precup, primar, amendă în cuantum de 2.000 lei având în vedere următoarele:

— discriminarea vizează o comunitate (astfel amenda se situează între 2.000 și 100.000 mii lei);

— argumente pentru o amendă mai mică:

- discriminarea constatată este indirectă;
- este prima constatare de discriminare față de reclamați;

- reclamații au preluat o practică generală a autorităților locale, perpetuată ani la rând, față de care până acum nu s-a ridicat o problemă de nelegalitate, astfel au avut convingerea că este o practică corectă;
- argumente pentru o amendă mai mare:
 - în conformitate cu prevederile **Legii nr. 215/2001**, art. 61 alin. 2, prima obligație a primarului este de a asigura respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, totodată primarii au depus jurământ privind respectarea legislației;
 - discriminarea constatată este o discriminare pe criteriul etnic, considerată de tratatele internaționale și practica CEDO ca fiind o discriminare rasială, ceea ce este cea mai gravă formă de discriminare, reprezentând chiar tratament degradant în sensul art. 3 al Convenției europene a drepturilor omului (ex. **Moldovan și alții împotriva României nr. 2** din 12.07.2005);
 - datele statistice arată că problema sesizată duce la efecte extrem de grave în societate;
 - discriminarea durează de o perioadă lungă.

5.29. Conform alin. 2, art. 26 al **O.G. nr. 137/2000**, „*Consiliul sau, după caz, instanța de judecată poate obliga partea care a săvârșit fapta de discriminare să publice, în mass-media, un rezumat al hotărârii de constatare, respectiv al sentinței judecătorești*”.

5.30. În consecință Colegiul director obligă reclamații să comunice un rezumat al prezentei hotărâri pe propria pagină de internet.

5.31. Pentru remedierea situației, Colegiul director recomandă elaborarea și adoptarea unei hotărâri de consiliu local prin care să se modifice criteriile de acordare al locuințelor sociale, conform celor arătate la pct. 5.20.

Față de cele de mai sus, în temeiul art. 20 alin. (2) din **O.G. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare**, republicată,

COLEGIUL DIRECTOR HOTĂRĂȘTE:

1. Respinge excepția tardivității introducerii petiției conform art. 21-27 din **Procedura internă de soluționarea petițiilor și sesizărilor** (cu unanimitate de voturi);
2. Sistemul de punctaj pentru locuințe din fondul de stat, altele decât locuințele sociale, nu are caracter discriminator (cu unanimitate de voturi);
3. Punctajul stabilit pentru nivelul de educație pentru locuințe sociale nu este proporțional cu scopul urmărit, și are ca efect excluderea persoanelor care au un nivel mai scăzut de educație de la accesul lor la aceste locuințe, ceea ce reprezintă discriminare indirectă a romilor, conform art. 2 alin. 3 coroborat cu art. 2 alin. 4 respectiv art. 10 lit. a), c) și h) din **O.G. nr. 137/2000** (cu unanimitate de voturi);
4. Aplică celor două autorități reclamatei, prin reprezentata....., primar, amendă în cuantum de 2.000, conform art. 26 alin. 1 din **O.G. nr. 137/2000** (cu 5 voturi pentru amendă, 3 voturi pentru avertisment);
5. Obligă reclamații să comunice un rezumat al prezentei hotărâri pe propria pagină de internet, conform art. 26 alin. 1 din **O.G. nr. 137/2000** (cu unanimitate de voturi);

6. Recomandă elaborarea și adoptarea unei hotărâri de consiliu local prin care să se modifice criteriile de acordare ale locuințelor sociale (cu unanimitate de voturi);
7. O copie a prezentei hotărâri se va comunica părților (cu unanimitate de voturi).

VI. Modalitatea de plată a amenzii: Amenzile se vor achita la administrația fiscală din județul Mureș, dovada plății și a publicării rezumatului hotărârii se va trimite către CNCD în termen de 15 zile de la rămânerea definitivă a hotărârii. În caz contrar CNCD va lua măsurile legale necesare.

VII. Calea de atac și termenul în care se poate exercita

Prezenta hotărâre poate fi atacată în termenul legal de 15 zile potrivit **O.G. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea faptelor de discriminare și Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ** la instanța de contencios administrativ.

Membrii Colegiului director prezenți la ședință

ASZTALOS CSABA FERENC – Membru

BERTZI THEODORA – Membru

DINCĂ ILIE – Membru

HALLER ISTVÁN – Membru

JURA CRISTIAN – Membru

LAZĂR MARIA – Membru

MANOLE FLORIN PETRE – Membru

POPA CLAUDIA SORINA – Membru

Data redactării: 21.07.2016

Notă: Hotărârile emise de Colegiul Director al Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării potrivit prevederilor legii și care nu sunt atacate în termenul legal, potrivit **O.G. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea faptelor de discriminare și Legii 554/2004 a contenciosului administrativ**, constituie de drept titlu executoriu.

Red.: Haller István