



București, 16.01.2024

În atenția: d-lui Asztalos Csaba Ferenc, președinte, Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării

Cu referire la proiectul de modificare a procedurii interne de soluționare a petițiilor din 28.11.2023 și publicat la data de 12.12.2023

Vă transmitem următoarele comentarii ale Centrului de Resurse Juridice,

Procedura de transparență decizională

La sfârșitul anului 2023, CNCD a publicat un proiect care aduce o serie de schimbări majore reglementării sale interne¹.

Noua procedură de soluționare a petițiilor propusă de Consiliul Național al Discriminării (în continuare denumit CNCD) urmează a fi emisă prin ordin al președintelui CNCD. Cum acest instrument are valențe procedurale, având, deci, caracter general obligatoriu, acesta se bucură de atributele unui "act normativ", în sens larg.

Așa fiind, demersul CNCD se află sub obligațiile impuse de Legea nr.52/2003 privind transparența decizională în administrația publică. Se constată, însă, faptul că anunțul privind proiectul de procedură internă supus dezbaterii nu respectă cerințele prevăzute la art. 7 în Legea 52/2003 și ale art. 30 din Legea 24/2000. Proiectul de procedură internă nu este însoțit de o notă de fundamentare, de un referat de aprobare și de termenul-limită, locul și modalitatea în care cei interesați pot trimite în scris propuneri sau sugestii privind proiectul de act normativ.

Probleme identificate în cadrul proiectului de modificare a procedurii interne de soluționare a petițiilor

Diminuarea rolului membrilor Colegiului director în soluționarea dosarelor

Una dintre cele mai importante modificări aduse de procedura propusă este **eliminarea instituției de „membru titular de dosar” al Colegiului director și preluarea rolului acestuia** (sau în anumite cazuri rolul întregului Colegiu director) **de către șeful structurii asistență Colegiu director, prin consilierii/consilierii juridici desemnați în acest sens**. Astfel, șeful structurii de asistență Colegiu director devine responsabil de realizarea întregii procedurii până la ședința de audiere, inclusiv pentru: îndeplinirea procedurii de citare (art. 15 Proiect); analiza petiției la primirea acesteia și solicitarea completării acesteia, dacă este cazul (art. 22 Proiect); redirectionarea petiției către entitatea

¹ Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării, Proiect de procedură internă de soluționare a petițiilor și sesizărilor din 28.11.2023, URL: [Proponere-de-modificare-a-procedurii-interne-de-soluționare-a-petițiilor-publicata-in-Monitorul-Oficial-2023.pdf](https://www.cncd.ro/publicata-in-Monitorul-Oficial-2023.pdf) (cncd.ro) accesat la 12 ianuarie 2024.

competentă, dacă se constată că aceasta a fost greșit îndreptată către CNCD (art. 23 Proiect); invocarea excepției tardivității² (art. 25 Proiect), a excepției de vădită necompetență (art. 29 Proiect) și a excepției lipsei obiectului (art. 33 Proiect); pornirea acțiunii de investigare prin rezoluție (art. 39 Proiect) și desemnarea funcționarilor publici care asigură pregătirea dosarelor în vederea susținerii ședinței de deliberări a Colegiului director (art. 37 alin. 1 Proiect). Procedura în vigoare la momentul actual prevede obligația membrilor Colegiului de a depune „*toate diligentele necesare obținerii de date și informații suplimentare celor din sesizare, utile în dosarele pe care le analizează și de care sunt responsabili, înainte de dezbaterile cauzei în ședința Colegiului.*” (art. 39 Alin. 1 Proiect)

În procedura propusă, membrii Colegiului director păstrează atribuția de a audia părțile din dosar (asistați de către funcționarii publici desemnați de șeful structurii asistență Colegiul director), dreptul de a dispune obținerea de date și informații suplimentare pentru soluționarea petiției și obligația de a depune toate diligentele pentru soluționarea dosarelor, însă aceste atribuții vor fi îndeplinite în principal în cadrul ședinței de audieri, respectiv de deliberare (art. 37 alin. 2-3 și art. 38 Proiect).

Încălcarea dreptului de apărare al părților

Noua procedură prevede că **dezbaterile și declarațiile nu se mai consemnează în procesul-verbal de audiere, ci sunt înregistrate și consemnate într-o notă internă care nu se pune la dispoziția părților sau a terților, ci doar a instanțelor de judecată sau organelor de urmărire penală.** Aceasta este o derogare de la principiile de drept comun prevăzute de art. 231 alin. 5 și art. 13 alin. 1 și alin. 3 Cod de procedură civilă (CPC),³ conform cărora părțile au dreptul să consulte dosarul, iar instanța eliberează o copie electronică a înregistrării ședinței de judecată la cererea părților sau a procurorului. Având în vedere importanța proceselor în fața CNCD-ului, acestea ar trebui să fie puse la dispoziția părților. Procedura actuală prevede doar faptul că „dezbaterile și declarațiile părților se consemnează în procesul-verbal de audiere” (art. 48 alin. 3 Procedură actuală) nefiind îngăduit dreptul părților de a consulta dosarul.

Persoana juridică poate fi o victimă a discriminării și instituțiile publice pot avea un interes legitim în combaterea discriminării

O altă modificare semnificativă adusă de noul proiect este că **persoana juridică poate fi o victimă a discriminării** (art. 7 alin. 2 Proiect). Această adiție ridică o serie de întrebări. Este adevărat că Art. 2 din OG 137/2000 menționează că persoanele pot să fie victime ale discriminării directe sau indirecte, fără a distinge între persoane fizice și juridice. Însă conform art. 2 alin. 1 din OG 137/2000, criteriile pe baza cărora se poate discrimina

² Excepția de tardivitate a introducerii petiției mai poate fi invocată și de membrii Colegiului director în cursul soluționării petiției, însă rezultă din formularea actuală că șeful structurii asistență Colegiu director este cel căruia îi revine această atribuție, în principal.

³ Codul de procedură din 1 iulie 2010-Republicare, Art. 231 Alin. 5 și Art. 13 Alin. 1 și Alin. 3, URL: <https://idrept.ro/DocumentView.aspx?DocumentId=00169830-2023-10-16&DisplayDate=2024-01-16> accesat la 16 ianuarie 2024.

precum „rasă, naționalitate, etnie, limbă, religie, categorie socială, convingeri, sex, orientare sexuală, vârstă, handicap, boală cronică necontagioasă, infectare HIV, apartenență la o categorie defavorizată (...)” pot să fie atribuite în general numai unei persoane fizice. Prin urmare, **cum ar putea fi discriminată o persoană juridică pe baza acestor criterii identitare și independent de discriminarea unei persoane fizice?**

Directiva 2000/43/CE a Consiliului,⁴ care este sursa din spatele OG 137/2000,⁵ menționează în preambul că persoanelor juridice le poate fi oferită protecție numai în ceea ce privește discriminarea membrilor lor.⁶ Dacă aceasta a fost intenția din spatele noii reglementări, atunci această modificare ar respecta atât prevederile OG 137/2000, cât și pe cele ale legislației europene. Însă CNCD-ul nu a publicat un referat de aprobare care să enunțe motivele pentru noul său proiect, astfel că nu putem trage aceste concluzii, ci doar să ne întrebăm în continuare: **ar putea o persoană juridică să invoce un caz de discriminare pe aceste criterii fără a face o trimitere la membrii săi?** Noile prevederi ale art. 7 alin. 2 Proiect ne oferă un răspuns vag la această întrebare: „*urmând a se aprecia această calitate, în funcție de fiecare circumstanță, prin raportare la situația de fapt incidentă.*” Însă, consecințele acestor modificări legislative nu au fost cu adevărat luate în calcul sau explicate. Ar putea o persoană juridică să se folosească de legislația antidiscriminare împotriva unei alte persoane juridice? Dacă persoana juridică aduce cazul de discriminare în fața CNCD-ului, atunci persoana fizică renunță la cererea sa în acea speță, în cazul în care a depus una anterior? Pare că în numele unei inovații și unei posibile eficientizări a procedurii, se pierde din vedere esențialul: protejarea persoanei fizice.

Așadar, în lipsa unei legislații europene sau internaționale care să prevadă posibilitatea ca o persoană juridică să fie victima unei discriminări fără vreo legătură cu persoana fizică, nu considerăm că legislația românească antidiscriminatorie ar trebui să devină un experiment.

Conchidem prin a evidenția că **nu se poate adăuga la lege printr-o procedură internă de ordin administrativ**.

De asemenea, institutiile publice vor putea să sesizeze CNCD-ul în baza unui interes legitim pentru combaterea discriminării, însă numai în măsura în care reprezintă „o persoană, un grup de persoane sau o comunitate împotriva căreia s-a săvârșit o faptă de discriminare”(art. 7 alin. 1 Proiect). În lipsa justificării, rămâne să ne întrebăm dacă aceste persoane pe care instituția publică le reprezintă sunt angajații lor sau nu, și dacă nu, cât de departe poate să meargă mandatul acestora? Organizațiile neguvernamentale sunt limitate de domeniul lor de activitate prevăzut în statutul lor și chiar proiectul adaugă faptul că trebuie să depună o copie a actului de înființare de fiecare dată când formulează o petiție. (art. 8 alin. 3 Proiect).

⁴ Directiva 2000/43/CE a Consiliului din 29 iunie 2000 de punere în aplicare a principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de rasă sau origine etnică, L 180/22 (19.7.2000), URL: eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0043 accesată la 12 ianuarie 2024.

⁵ JUST ACCESS Cunoaște-ți drepturile!, Manual interdisciplinar privind asistența grupurilor vulnerabile - ghid elaborat pentru sprijinirea cetățeanului și a sistemului de justiție (2019), Capitolul V, p 99.

⁶ Supra n 9, Preambul 16: „Este important ca toate persoanele fizice să fie protejate împotriva discriminării pe baza rasei sau originii etnice. **Statele membre trebuie, de asemenea, să acorde protecție, când este cazul și în concordanță cu tradițiile și practicile lor naționale, persoanelor juridice care sunt discriminate pe baza rasei sau originii etnice a membrilor lor.**”

Dacă, în schimb, persoanele juridice ar fi limitate de atribuțiile lor, nu ar trebui să li se aplice și lor același tratament prevăzut de art. 8 și să indice limitele mandatului acestora?

Înăsprirea condițiilor de admisibilitate: autosesizare bazată pe indicii rezonabile și clasarea pentru lipsa de probe

Una dintre cele mai importante competențe ale CNCD, care de altfel îi oferă un atu față de instanțele judecătorești, este aceea că se poate autosesiza atunci când există indicii că a avut loc o faptă de discriminare. Această atribuție este esențială pentru îndeplinirea rolului său și a stat la baza activității CNCD-ului în mai multe cazuri, printre care și cel în care a fost implicat George Buhnici.⁷

Însă față de vechea reglementare,⁸ proiectul prevede că pentru autosesizare sunt necesare **indicii rezonabile**.⁹ Această sintagmă a fost folosită în versiunea din 2014 a art. 305 alin. 3 din Codul de procedură penală (CPP), cu privire la urmărirea penală *in personam*: „Când din datele și probele existente în cauză rezultă indicii rezonabile că o anumită persoană a săvârșit fapta pentru care s-a început urmărirea penală, procurorul dispune ca urmărirea penală să se efectueze în continuare față de aceasta, care dobândește calitatea de suspect.”¹⁰ Chiar dacă între timp articolul a fost modificat, iar sintagma „indicii rezonabile” a fost înlocuită cu „bănuială rezonabilă”, noile modificări ale proiectului trimit tot la aceste dispoziții legale.

Prin urmare, pe baza interpretării sistematice a textelor legislative, pare că testul necesar pentru autosesizarea CNCD-ului a fost înăsprit astfel încât să îndeplinească *condițiile (începerii) continuării urmăririi penale in personam*.¹¹ Însă având în vedere că procedura internă a CNCD-ului se apropie mai mult de procedura civilă de drept comun și ținând cont de principiul inversării sarcinii probei prevăzut de art. 20 alin. 6 din O.G. 137/2000, considerăm că **acest test este excesiv pentru legislația împotriva discriminării și ar putea reduce semnificativ numărul de cazuri în care autoritatea se autosesizează.**

În plus, o altă condiție care îngreunează admisibilitatea petițiilor este modificarea prevederilor referitoare la sarcina probei. Conform noii proceduri interne, petițiile trebuie

⁷ Supra n 3.

⁸ ORDIN nr. 144 din 11 aprilie 2008 privind aprobarea Procedurii interne de soluționare a petițiilor și sesizărilor, MONITORUL OFICIAL nr. 348 din 6 mai 2008, Art 13: „Autosesizarea cu privire la orice situație, anunț sau eveniment, în privința cărora există indicii cu privire la existența unor fapte care presupun săvârșirea unei fapte de discriminare, poate fi inițiată de oricare membru al Colegiului director, prin întocmirea unei note de autosesizare, motivată.”

URL: [ORDIN 144 11/04/2008 - Portal Legislativ \(just.ro\)](https://portal.legislativ.just.ro/ordin/144-11-04-2008) accesat la 13 ianuarie 2024.

⁹ Supra n 5, Art 14: „Art. 14 Autosesizarea cu privire la orice situație, anunț sau eveniment, în privința cărora există **indicii rezonabile** referitoare la existența unor fapte care presupun săvârșirea discriminării, poate fi inițiată de oricare membru al Colegiului director prin întocmirea unei note de autosesizare motivată. Nota de autosesizare este supusă votului majorității membrilor Colegiului director în cadrul ședinței de deliberări.”

¹⁰ Noul Cod de Procedură Penală actualizat 2024- Legea nr 135/2010, Art 305 Alin 3 (versiunea 2014-2016), URL: [Art. 305 Noul Cod de Procedură Penală Începerea urmăririi penale Desfășurarea urmăririi penale Efectuarea urmăririi penale | Noul Cod de Procedură Penală actualizat 2024 - Legea nr. 135/2010 \(legeaz.net\)](https://www.legeaz.net/leggeaz/art.305-noul-cod-de-procedura-penal-a-inceperea-urmarii-penale-desfasurarea-urmarii-penale-effectuarea-urmarii-penale) accesat la 13 ianuarie 2024.

¹¹ Bogdan Micu, Radu Slăvoiu, Andrei Zarafiu, Procedură penală, Editura Hamangiu (2022), p 459.

să fie însoțite de probe utile, necesare, concludente și pertinente, sub sancțiunea clasării (art. 71 alin. 2 Proiect). Deși terminologia referitoare la condițiile probelor este utilizată atât în dreptul procesual civil, cât și în cel penal, sancțiunea clasării pentru lipsa probelor este specifică procedurii penale. Aceasta este prevăzută de art. 315 alin. 1 lit. b coroborat cu art. 16 alin. 1 lit. c CPP. În schimb, lipsa probelor nu duce la sancțiunea nulității cererii de chemare în judecată, conform art. 196 alin. 1 CPC.

Limitarea accesului persoanelor care aparțin minorităților naționale

Potrivit art. 54 Proiect, atunci când partea ori martorul nu cunosc limba română, se va folosi un traducător autorizat sau, în lipsă, o persoană de încredere, **iar prezența traducătorului autorizat trebuie asigurată de părți**. Pentru persoanele aparținând minorităților naționale, această cerință este mai restrictivă decât cele aplicabile în fața instanțelor de judecată. Potrivit art. 128 alin. 2 din Constituție¹² și art. 18 alin. 2 CPC, *„cetățenii români aparținând minorităților naționale au dreptul să se exprime în limba maternă în fața instanțelor de judecată, în condițiile legii.”*

Caracterul retroactiv al procedurii propuse

Potrivit art. 86 Proiect, **„la momentul intrării în vigoare a prezentului ordin, dosarele aflate în procedură vor fi soluționate și finalizate conform prezentei proceduri.”** O astfel de prevedere contravine principiului constituțional privind neretroactivitatea legii, fie aceasta de drept substanțial ori procedural, cu excepția legislației penale sau contravenționale mai favorabile (art. 15 alin. 2 din Constituție). Dimpotrivă, atunci când este vorba de elemente de drept procedural, norma veche ultractivează, pe cale de consecință, dosarele aflate pe rol trebuie să continue sub imperiul vechii proceduri.

Cezara David

Manager program Antidiscriminare

Centrul de Resurse Juridice



¹²Constituția României din 21 noiembrie 1991, Art. 128 Alin. 2, URL: <https://idrept.ro/DocumentView.aspx?DocumentId=00068397-2018-07-17&DisplayDate=2024-01-16> accesat la 16 ianuarie 2023.

