

Diana BOTĂU

Standardul *good governance* și mecanismul instituționalizat de protecție împotriva discriminării¹

I. Protecția împotriva discriminării, element al standardului *good governance*

Good governance, standardul de guvernare promovat de Banca Mondială, a devenit un reper pentru crearea și dezvoltarea modelelor și a „codurilor” naționale de guvernare. Standardul presupune un set complex de principii și de bune practici (proceduri de implementare a principiilor), care s-au perfecționat în timp și care susțin și condiționează credibilitatea statului și a guvernării.

Organizația Națiunilor Unite² (Comisia Economică și Socială pentru Asia și Pacific) a atribuit o serie de calități substanțiale și procedurale standardului *good governance*, exprimate sub forma unor principii fundamentale: guvernare democratică, preeminența dreptului, responsabilitate, echitate, efectivitate, reducerea corupției, promptitudine, transparență, proceduri decizionale care să țină cont de vocea celor vulnerabili (dreptate socială), deschidere spre diversitate, căutarea consensului, preocuparea față de nevoile prezente și viitoare ale societății. Documentele internaționale ulterioare, în special Acordurile de la Lomé³, au adăugat în mod expres acestor caracteristici și exigența protecției drepturilor omului.

Dintre calitățile substanțiale și procedurale enunțate de Organizația Națiunilor Unite, ceea ce condiționează transformarea conceptului *good governance*, din simplă ideologie într-un exercițiu al puterii politice, economice, administrative sau de alt tip, raportat la obiective specifice, este efectivitatea guvernării.

II. Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării. Justificare instituțională: oportunitate și legitimitate

În România, protecția împotriva discriminării este consacrată normativ, pe paliere diferite: tratate internaționale la care România este parte⁴, acte normative obligatorii, adoptate la

¹ Acest articol face parte din proiectul de cercetare PN-II-ID-PCE-2011-3-0115, „Governance/ Government-The Constitutional Semantics of Autonomy”.

² A se vedea (<http://www.unescap.org/pdd/prs/projectactivities/ongoing/gg/governance.asp>) consultat la 10.11.2013.

³ Art. 9 alin. (3) (clauza *good governance*) din Convenția de la Lomé. Această convenție a fost încheiată în 1975, între Comunitatea Europeană și 71 de state în curs de dezvoltare, din Africa, Caraibe și Pacific („țările ACP”), foste colonii britanice, olandeze, belgiene sau franceze. Convenția are caracter comercial și a urmărit acordarea unui sprijin financiar țărilor ACP și încurajarea exportului de produse agricole și minerale pe piața europeană (în special prin scutiri de taxe vamale); ea conține și prevederi exprese referitoare la protecția drepturilor omului. Convenția a fost renegociată și reinnoită de trei ori și, din acest motiv, este numită „Acordurile de la Lomé”.

⁴ Este vorba despre instrumente speciale în materia drepturilor omului. Cele mai semnificative sunt următoarele: Declarația universală a drepturilor omului (1948), Pactul internațional asupra drepturilor

nivelul Uniunii Europene⁵, *aquis*-ul jurisprudențial al Curții Europene a Drepturilor Omului și al Curții Europene de Justiție, în materia nediscriminării, Constituția României⁶ și, nu în ultimul rând, legislația internă⁷.

Dreptul pozitiv oferă remedii multiple și accesibile împotriva discriminării. Astfel, o persoană fizică sau juridică, care se consideră victima unui comportament discriminatoriu se poate adresa instanțelor de drept comun, cu o cerere prin care să solicite daune materiale și/sau morale și, eventual, restabilirea situației anterioare. De asemenea, orice persoană fizică, precum și societățile comerciale, asociațiile și orice alte persoane juridice se pot adresa Avocatului Poporului, atunci când comportamentul discriminatoriu este imputabil autorităților administrației publice. Pentru anularea actelor administrative cu caracter discriminatoriu, justițiabilii se pot adresa instanțelor de contencios administrativ.

În plus, din 2002, orice persoană care se consideră discriminată se poate adresa Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării, o autoritate administrativă autonomă, cu rol administrativ-jurisdicțional, care urmărește prevenirea și combaterea formelor de discriminare, în principal prin exercitarea atribuției de constatare și de sancționare contravențională a comportamentelor discriminatorii.

1. Oportunitatea înființării Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării a fost justificată, în primul rând, de exigențe privind integrarea României în Uniunea Europeană și, în al doilea rând, de nevoia de a lărgi cadrul protecției împotriva discriminării la nivel național, prin crearea unei instituții speciale, cu scopuri extinse în acest domeniu, care să contribuie la crearea și la dezvoltarea unei culturi a nediscriminării în România.

A. Considerente legate de integrarea României în Uniunea Europeană

Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării a fost înființat în temeiul O.G. nr. 137/2000⁸ privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, republicată și a H.G. nr. 1194/2001⁹ privind organizarea și funcționarea Consiliului Național pentru

economice, sociale și culturale (1966), Pactul internațional asupra drepturilor civile și politice (1966), Convenția europeană a drepturilor omului (1950) și Protocolul Adițional nr. 12 (2000), Convenția asupra eliminării tuturor formelor de discriminare a femeilor (1979) și Protocolul facultativ al acestei convenții (1999).

⁵ Directiva 2000/43/EC a Consiliului Uniunii Europene, referitoare la aplicarea principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de origine rasială sau etnică, și Directiva 2000/78/EC a Consiliului Uniunii Europene, pentru crearea unui cadru general în favoarea egalității de tratament, în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă.

⁶ *E.g.*, art. 16 din Constituție consacră în mod expres „egalitatea în drepturi” a tuturor cetățenilor și „egalitatea de șanse între femei și bărbați”.

⁷ În acest context, cele mai relevante acte normative interne sunt următoarele: O.G. nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare; H.G. nr. 1194/2001 privind organizarea și funcționarea Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării; Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici; Legea nr. 202/2002 privind egalitatea de șanse și de tratament între femei și bărbați; Legea nr. 504/2002 a audiovizualului; Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public; Legea nr. 677/2001 pentru protecția persoanelor cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date; Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

⁸ M.Of. nr. 99 din 8 februarie 2007.

⁹ M.Of. nr. 792 din 12 decembrie 2001.

Combaterea Discriminării¹⁰. Ambele acte normative au urmărit transpunerea în plan intern a legislației comunitare din domeniul discriminării. Astfel, O.G. nr. 137/2000 transpune prevederile a două directive ale Consiliului Uniunii Europene: Directiva 2000/43/EC¹¹ privind aplicarea principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de origine rasială sau etnică și Directiva 2000/78/EC¹², pentru crearea unui cadru general în favoarea egalității de tratament, în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă. Ulterior, Ordonanța a fost modificată succesiv pentru a facilita aplicarea prevederilor sale și pentru a răspunde exigențelor legate de procesul de integrare a României în Uniunea Europeană. În acest sens, de pildă, Decizia 2002/92/EC a Consiliului Uniunii Europene, privind principiile, prioritățile, obiectivele intermediare și condițiile din Acordul de aderare cu România, a prevăzut „înființarea și asigurarea funcționării corespunzătoare a instituțiilor de prevenire și combatere a tuturor formelor de discriminare”¹³.

B. Scopuri extinse, care depășesc nivelul remediilor individuale clasice

Activitatea Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării urmărește 14 criterii de discriminare¹⁴, în contextul unor scopuri care exced remediile individuale oferite de instanțe¹⁵ sau de Avocatul Poporului¹⁶. Limitele extinse ale acestor scopuri rezultă din geometria competențelor generale și a atribuțiilor specifice conferite Consiliului.

Potrivit art. 18 din O.G. nr. 137/2000, care conturează și precizează *competențele generale* ale Consiliului, acesta este „responsabil cu aplicarea și controlul respectărilor prevederilor

¹⁰ Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării și-a început activitatea în luna august 2002, odată cu numirea, de către primul ministru, a membrilor și a președintelui Colegiului director. Membrii Colegiului director au fost numiți pe baza unor propuneri primite din partea Ministerului informațiilor publice, a Ministerului muncii și solidarității sociale, a Ministerului justiției, a Ministerului sănătății și familiei, a Ministerului administrației publice, a Ministerului educației și cercetării și a Ministerul de interne. Președintele Colegiului director a fost numit din rândul membrilor Colegiului.

¹¹ JO CE L nr. 180 din 19 iulie 2000, p. 0022-0026 și disponibilă la adresa (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:en:HTML>), consultată la 11.11.2013.

¹² JO CE L nr. L 303 din 2 decembrie 2000, p. 0016-0022 și disponibilă la adresa (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0078:en:HTML>), consultată la 11.11.2013.

¹³ Anexă, punctul 4, p. 85 din Decizia 2002/92/EC a Consiliului Uniunii Europene. Decizia a fost publicată în JO CE L nr. 44/82 din 14 februarie 2002, și este disponibilă la adresa (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:044:0082:0091:EN:PDF>) consultată la 11.11.2013.

¹⁴ Potrivit art. 2 alin. (1) din O.G. nr. 137/2000, cele 14 criterii exprese de discriminare sunt următoarele: „rasă, naționalitate, etnie, limbă, religie, categorie socială, convingeri, sex, orientare sexuală, vârstă, handicap, boală cronică necontagioasă, infectare HIV, apartenență la o categorie defavorizată”. În continuare, art. 2 alin. (1) se referă, generic, la „orice alt criteriu care are ca scop sau efect restrângerea, înlăturarea recunoașterii, folosinței sau exercitării, în condiții de egalitate, a drepturilor omului și a libertăților fundamentale sau a drepturilor recunoscute de lege, în domeniul politic, economic, social și cultural sau în orice alte domenii ale vieții publice”.

¹⁵ Instanțele judecătorești au competențe limitate la constatarea și sancționarea comportamentelor discriminatorii; în plus, efectivitatea competenței lor este condiționată de sesizare, în timp ce Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării își poate exercita competențele și pe baza autosesizării.

¹⁶ Competențele Avocatului Poporului sunt limitate și insuficiente pentru a asigura o protecție efectivă a drepturilor constituționale ale cetățenilor. A se vedea, în acest sens, Raportul pentru anul 2012, al Departamentului de Stat al Statelor Unite ale Americii, referitor la probleme privind la drepturile omului (*Romania 2012 Human Rights Report*), Secțiunea 5, p. 19, disponibil la adresa (<http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm#wrapper>), consultată la 18.11.2013.

prezentei legi în domeniul său de activitate, precum și în ceea ce privește armonizarea dispozițiilor din cuprinsul actelor normative sau administrative care contravin principiului nediscriminării¹⁷; de asemenea, „elaborează și aplică politici publice în materia nediscriminării” și, „în acest sens, (...) va consulta autoritățile publice, organizațiile neguvernamentale, sindicatele și alte entități legale care urmăresc protecția drepturilor omului sau care au un interes legitim în combaterea discriminării”¹⁸.

Atribuțiile specifice ale Consiliului urmăresc combaterea comportamentelor discriminatorii și au, în mare parte, un caracter executiv. Potrivit art. 19 alin. (1) din O.G. nr. 137/2001 ele constau în prevenirea, medierea, investigarea, constatarea și sancționarea comportamentelor discriminatorii, monitorizarea cazurilor de discriminare și acordarea de asistență de specialitate victimelor discriminării.

Definirea și precizarea scopurilor și a competențelor exprese și/sau implicite ale Consiliului este o premisă a efectivității politicilor sale antidiscriminare. Pe de altă parte, scopurile și competențele Consiliului au o amploare care contrastează flagrant cu resursele sale umane¹⁹ și bugetare²⁰ extrem de reduse, ceea ce afectează, inevitabil, efectivitatea activității sale.

2. Legitimitatea Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării are o dublă natură. În primul rând, legitimitatea sa *normativă*, înțeleasă ca legalitate, are la bază dispozițiile actelor normative de drept european și de drept intern, care reglementează înființarea și funcționarea Consiliului; ea s-a consolidat ulterior, prin respingerea, ca inadmisibile, a majorității excepțiilor de neconstituționalitate care au fost invocate în legătură cu actele legislative referitoare la Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării. În al doilea rând, Consiliul beneficiază și de o legitimitate *funcțională*, care derivă din efectivitate și la care mă voi referi ceva mai jos.

Cu toate acestea, legitimitatea Consiliului ar putea fi erodată de faptul că aceeași autoritate îndeplinește, concomitent, funcția de investigare, de judecare și de sancționare a comportamentelor discriminatorii. Această reglementare a funcțiilor reunite este susceptibilă să genereze un conflict de interese și să încalce, astfel, principiul juridic care pretinde păstrarea unei aparențe a dreptății, a echității (*appearance-of-fairness principle*) și care derivă din principiul legalității²¹. Totuși, în Statele Unite, de pildă, în ciuda importanței atribuite acestui principiu, instanțele nu s-au pronunțat împotriva utilizării funcțiilor reunite, în principal din motive practice, legate de costurile semnificative pe care le-ar implica restructurarea instituțională. În plus, Statele Unite au instituit o prezumție de onestitate, de integritate și de profesionalism în favoarea funcționarilor publici, astfel încât orice reclamant care acuză cumulul de funcții trebuie să răstoarne atât considerentele practice legate de buna

¹⁷ Art. 18 alin. (1) din O.G. nr. 137/2000.

¹⁸ Art. 18 alin. (2) din O.G. nr. 137/2000.

¹⁹ De pildă, potrivit art. 8 alin. (2) din H.G. nr. 1194/2001, „numărul maxim de posturi pentru aparatul propriu al Consiliului este de 50”; alin. (3) al art. 8 precizează că „pentru anul 2002 numărul maxim de posturi finanțat este de 30”. Față de aceste date, Raportul de activitate al Consiliului, pentru anul 2012, indică totuși o creștere ușoară, dar graduală, a numărului de angajați (p. 110).

²⁰ A se vedea, *infra*, secțiunea III, pct. 1.A.

²¹ *K.F. Warren*, *Administrative Law in the Political System*, 5th ed., Westview Press, New York, 2011, p. 270.

funcționare a administrației, cât și prezumția de onestitate care este atașată activității funcționarului public. Însă această probă este destul de dificilă²².

III. Efectivitatea Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării

Analiza efectivității Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării pretinde o evaluare a design-ului și a principalelor lui calități instituționale (1), precum și a randamentului său, a capacității de a-și atinge scopurile statutare, raportat la competențele atribuite și la activitatea desfășurată (2).

1. Design instituțional

Design-ul instituțional al Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării implică o serie de calități substanțiale și procedurale care trimit, în esență, la elementele care alcătuiesc standardul *good governance*.

A. Autonomia. În temeiul normelor de transpunere a Directivelor 2000/43/CE și 2000/78/CE, ale Consiliului Uniunii Europene, și în urma modificărilor și a completărilor aduse de Legea nr. 324/2006²³, Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării a devenit „autoritatea de stat în domeniul discriminării, autonomă, (...) aflată sub control parlamentar și, totodată, garant al respectării și aplicării principiului nediscriminării”²⁴.

Efectivitatea Consiliului este condiționată, în principal, de autonomia sa funcțională și, implicit, bugetară. Or, dincolo de autonomia sa de principiu, consacrată statutar prin calificarea lui drept „autoritate de stat (...) autonomă”, în fond, Consiliul dispune de o *autonomie funcțională limitată*, din cel puțin două motive.

a) În primul rând, autonomia funcțională a Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării este afectată de modalitatea de alcătuire a Colegiului director. Cei nouă membri sunt propuși și numiți, în ședință comună, de Camerele reunite ale Parlamentului²⁵. Numirea lor se face eșalonat, în funcție de expirarea mandatelor precedente, iar fiecare mandat are o durată de cinci ani²⁶. Procedura de numire are mai multe etape²⁷ și, uneori, parcurgerea lor nu se încadrează în calendarul prevăzut și depășește data de expirare a mandatelor anterioare,

²² Idem, p. 271.

²³ Legea nr. 324/2006 pentru modificarea și completarea O.G. nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare (M.Of. nr. 626 din 20 iulie 2006).

²⁴ Art. 16 din O.G. nr. 137/2000.

²⁵ Art. 23 alin. (2) din O.G. nr. 137/2000.

²⁶ Art. 25 alin. (2) din O.G. nr. 137/2000. Mandatul primilor membri ai Colegiului director a fost de șapte ani [art. 7 alin. (7) din H.G. nr. 1194/2001].

²⁷ Conform art. 24 din O.G. nr. 137/2000, „propunerile nominale pentru Colegiul director se înaintează birourilor permanente ale Camerei Deputaților și Senatului, cu 60 de zile înainte de data la care mandatele vor deveni vacante” [alin. (1)]; „birourile permanente ale celor două Camere ale Parlamentului publică pe paginile de internet ale Camerei Deputaților și Senatului candidaturile depuse și înaintează propunerile comisiilor permanente de specialitate, în vederea audierii candidaților, în ședință comună” [alin. (2)]; „în urma audierii candidaților, comisiile permanente de specialitate întocmesc un aviz comun, pe care îl prezintă în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului, până la data la care expiră mandatele” [alin. (3)]; „candidaturile se aprobă cu votul majorității deputaților și a senatorilor prezenți” [alin. (4)].

generând astfel o paralizie instituțională care blochează activitatea Consiliului până la numirea propriu-zisă a noilor membri ai Colegiului director²⁸.

În plus, societatea civilă a criticat această modalitate de numire a membrilor Colegiului director și pe considerentul că factorul politic nu ar trebui să stea la baza nominalizării noilor membri.

b) În al doilea rând, autonomia funcțională a Consiliului este condiționată de autonomia bugetară a acestuia. Președintele Consiliului este ordonator principal de credite²⁹, ceea ce, *de jure*, conferă Consiliului autonomie bugetară. Totuși, insuficiența resurselor umane și financiare³⁰ îi afectează autonomia bugetară *de facto* și, implicit, efectivitatea. În fond, capacitatea Consiliului de a-și atinge scopurile statutare și de a-și exercita în mod efectiv competențele generale și atribuțiile specifice este condiționată de bugetul alocat, iar în absența unei finanțări adecvate nu i se poate pretinde efectivitate sau, cel mult, efectivitatea lui nu poate fi decât limitată³¹.

B. Independența Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării este consacrată statutar de prevederile art. 17 din O.G. nr. 137/2000³² și a fost confirmată de Curtea Constituțională, într-o decizie din 2008³³, și de către Departamentul de stat al Statelor Unite, în Raportul său anual privind România, din 2012, referitor la probleme de drepturile omului³⁴. O notă aparte o face Raportul anual publicat în iunie 2010 de Agenția Uniunii Europene pentru Drepturi Fundamentale, care constată îngrijorarea unor organizații non-guvernamentale cu privire la independența Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării³⁵.

²⁸ De pildă, în 2010, procedura de numire a șase noi membri ai Colegiului director a durat opt luni, „această perioadă afectând negativ activitatea instituției” (CNCD, *Raport de activitate 2010*, p. 5). Soluția unui asemenea hiatus ar putea fi, eventual, numirea unor membri supleanți în Colegiul director al Consiliului, pe baza unei proceduri simplificate, sau chiar întocmirea anticipată a unei liste de membri supleanți, agreată de Parlament; firește, oricare dintre aceste posibile soluții ar impune amendamente legislative.

²⁹ Art. 22 alin. (1) din O.G. nr. 137/2000.

³⁰ Caracterul „neadecvat” al resurselor financiare umane de care dispune Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării este semnalat constant de Rapoartele de activitate ale Consiliului (*e.g.*, CNCD, *Raport de activitate 2010*, p. 47, 112) și de Rapoartele anuale ale Agenției Uniunii Europene pentru Drepturi Fundamentale (FRA) (*e.g.*, FRA, *Annual Report 2010*, p. 28; raportul este disponibil la adresa (http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/917-AR_2010-conf-edition_en.pdf), consultată în 12.11.2013. În același sens, este exemplificativ faptul că, în anul 2010, bugetul pentru activitatea Consiliului de reprezentare a României în plan extern a fost asigurat, în proporție de 90%, de partenerii externi (a se vedea CNCD, *Raport de activitate 2010*, p. 112).

³¹ De pildă, una dintre criticile frecvente la adresa Consiliului este legată de durata nerezonabilă de soluționare a petițiilor. A se vedea CNCD, *Raport anual 2010*, p. 69 și *Romania 2012 Human Rights Report*, p. 19.

³² Conform art. 17 din O.G. nr. 137/2000, „în exercitarea atribuțiilor sale, Consiliul își desfășoară activitatea în mod independent, fără ca aceasta să fie îngădită sau influențată de către alte instituții ori autorități publice”.

³³ În opinia Curții Constituționale, „Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării este un organ administrativ cu atribuții jurisdicționale, care se bucură de independența necesară îndeplinirii actului administrativ-jurisdicțional” [Decizia nr. 1096/15.10.2008 (M.Of. nr. 795 din 27 noiembrie 2008)].

³⁴ „Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării este o instituție independentă aflată sub control parlamentar” și „a funcționat cu cooperarea Guvernului, iar acesta și partidele politice nu au intervenit în activitatea instituției” (*Romania 2012 Human Rights Report*, Secțiunea 5, p. 19, 20).

³⁵ FRA, *Annual Report 2010*, p. 28.

Independența Consiliului a fost însă confirmată, *de facto*, printr-o serie de hotărâri care au constatat și au sancționat contravențional comportamente discriminatorii ale unor ministere, reprezentanți ai Guvernului sau jurnaliști³⁶ și chiar ale președintelui Traian Băsescu³⁷.

C. Responsabilitatea Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării este generată de unele calități substanțiale și elemente procedurale, care se reflectă în modul său de organizare și de funcționare.

Potrivit legii, „Colegiul director al Consiliului este organ colegial, deliberativ și decizional, responsabil pentru îndeplinirea atribuțiilor prevăzute de lege”³⁸. Hotărârile pronunțate de Colegiul director pot fi supuse unui control de legalitate în fața instanțelor de contencios administrativ³⁹. De asemenea, Consiliul se află „sub control parlamentar”⁴⁰. Acest control se manifestă, în principal, sub forma unei obligații a Consiliului de a prezenta Parlamentului, în calitate de organ reprezentativ, un raport anual de activitate⁴¹, în măsură să justifice efectivitatea politicilor antidiscriminare și modul în care s-au cheltuit fondurile bugetare.

D. Transparența. „The Anti-Corruption Plain Language Guide”, publicat de Transparency International în anul 2009⁴² definește transparența ca fiind acea caracteristică a guvernelor, a societăților, a organizațiilor și a persoanelor de a fi deschise față de dezvăluirea clară a informațiilor, a normelor și a procedurilor, a acțiunilor și a proiectelor lor.

Pentru a încuraja participarea publică la politicile antidiscriminare și pentru a promova responsabilitatea Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării, transparența trebuie raportată la activitatea de ansamblu a Consiliului și la calitatea normelor pe baza cărora funcționează acesta, iar nu doar modul de finanțare și de cheltuire a fondurilor bugetare. În acest sens, transparența pretinde o activitate vizibilă și predictibilă, desfășurată în temeiul unor acte normative clare și precise, direct accesibile celor care vor fi afectați de aplicarea lor. Or, normele în temeiul cărora funcționează Consiliul îndeplinesc exigențele calității și ale predictibilității, iar Consiliul se raportează constant la propria jurisprudență, tocmai pentru a evita impredictibilitatea modului de aplicare și de interpretare a legii⁴³. În plus, exigența prezentării unui raport anual de activitate, caracterul public al procedurilor contencioase și al

³⁶ E.g., Ministerul muncii, familiei și protecției sociale (hotărârea nr. 79/29.02.2012), prefectul județului Mureș (hotărârea nr. 222/11.07.2012), Ministerul Sănătății (hotărârea nr. 479/12.11.2012), primarul municipiului Baia Mare, senatorul Traian Urban etc. Pentru mai multe detalii a se vedea, Rapoartele anuale de activitate ale Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării și pagina (<http://www.cncd.org.ro/hotarari/>), de la adresa electronică a instituției, consultată la 05.11.2013.

³⁷ Traian Băsescu a fost sancționat contravențional de Colegiul director al Consiliului, în mai multe dosare, cu avertisment sau/și amendă (e.g. dos. nr. 343/2011, 352/2011, 297/2011).

³⁸ Art. 23 alin. (1) din O.G. nr. 137/2000.

³⁹ Art. 20 alin. (9) și alin. (10) din O.G. nr. 137/2000.

⁴⁰ Art. 16 din O.G. nr. 137/2000.

⁴¹ Art. 22 alin. (2) din O.G. nr. 137/2000.

⁴² The Anti-Corruption Plain Language Guide, Transparency International 2009, p. 44, disponibil la adresa (http://issuu.com/transparencyinternational/docs/ti_plain_language_guide?e=2496456/2028282), consultată la 15.11.2013.

⁴³ De pildă, în hotărârea nr. 300 din 20.10.2010, Colegiul director s-a raportat la propria jurisprudență (hotărârea nr. 51/06.05.2010) privind accesul persoanelor cu handicap la servicii bancare.

hotărârilor pronunțate de Colegiul director⁴⁴ sunt elemente procedurale care susțin principiul transparenței și, implicit, al responsabilității.

Firește, dincolo de toate aceste calități substanțiale și procedurale, responsabilitatea Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării este susținută, în primul rând, de preeminența dreptului.

2. Output

Randamentul Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării, capacitatea sa efectivă de a-și atinge scopurile statutare, sunt determinate de competențele care i-au fost atribuite și de limitele acestora (A), precum și de activitatea propriu-zisă pe care o desfășoară (B).

A. Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării – ce fel de competențe?

O.G. nr. 137/2000 i-a acordat Consiliului competențe extinse, de prevenire și de combatere a discriminării. În anul 2008, activitatea Consiliului a fost însă afectată de unele acte normative și decizii obligatorii, de drept intern, care au urmărit limitarea competențelor sale statutare. De pildă, O.U.G. nr. 75/2008 a exclus din competența Consiliului cazurile de discriminare privind drepturile salariale ale funcționarilor publici și ale bugetarilor⁴⁵. Cel mai mare impact asupra competențelor l-a avut însă o decizie a Curții Constituționale, care a eliminat posibilitatea Consiliului de a-și exercita competența de combatere a discriminării, atunci când efectele discriminatorii sunt generate de conținutul unui act normativ „cu putere de lege”.

În general, activitatea Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării este raportată la competența acestuia de a investiga, a constata și a sancționa fapte (comportamente) discriminatorii. De altfel, art. 20 alin. (3) din O.G. nr. 137/2000 se referă explicit la competența Consiliului de a dispune „înlăturarea consecințelor faptelor discriminatorii și restabilirea situației anterioare discriminării”. Totuși, acest text normativ a constituit temeiul mai multor hotărâri prin care Consiliul a constatat, în cadrul activității sale jurisdicționale, caracterul discriminatoriu al unor prevederi legale. Astfel de hotărâri indică faptul că, în interpretarea Consiliului, categoria „faptelor discriminatorii” la care se referă art. 20 alin. (3) include nu doar comportamente (fapte propriu-zise), ci și acte normative, atunci când acestea din urmă au un conținut discriminatoriu sau când sunt interpretate și aplicate într-un mod care produce efecte discriminatorii.

Prin Decizia nr. 997/2008, pronunțată în urma unei sesizări cu excepția de neconstituționalitate, Curtea Constituțională a decis că dispozițiile art. 20 alin. (3) din O.G. nr. 137/2000 „sunt neconstituționale, în măsura în care sunt interpretate în sensul că acordă Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării competența ca, în cadrul activității sale jurisdicționale, să anuleze ori să refuze aplicarea unor acte normative cu putere de lege, considerând că sunt discriminatorii, și să le înlocuiască cu norme create pe cale judiciară sau cu prevederi cuprinse în alte acte normative”. Practic, Curtea a pronunțat o decizie interpretativă⁴⁶: ea nu a constatat neconstituționalitatea art. 20 alin. (3), ci a interpretării potrivit căreia acest text normativ i-ar permite Consiliului să se manifeste ca legislator negativ sau judiciar.

⁴⁴ Actele normative pe baza cărora a fost înființat și funcționează Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării, modul de organizare și funcționare, rapoartele de activitate, cauzele soluționate și hotărârile pronunțate de Consiliu, precum și alte elemente legate de activitatea Consiliului pot fi consultate pe site-ul CNCD (<http://www.cncd.org.ro/>), consultat la 11.11.2013.

⁴⁵ În cele din urmă, atunci când ordonanța a fost adoptată de Parlament, această limitare de competență a fost abrogată.

⁴⁶ I. Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale*, Ed. Servo-Sat, Arad, 1999, p. 580.

Având în vedere textul art. 20 alin. (3), care se referă în mod expres la „fapte”, iar nu la acte discriminatorii, decizia Curții Constituționale pare a fi coerentă cu intenția legislatorului și cu principiul separației puterilor în stat. Totuși, decizia Curții Constituționale este criticabilă, cel puțin din următoarele motive:

a) Nicio prevedere din conținutul directivelor care stau la baza înființării și funcționării Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării nu indică sau nu sugerează că viitoarea autoritate administrativă autonomă – creată în calitate de „garant al respectării și aplicării principiului nediscriminării, în conformitate cu legislația internă în vigoare și cu documentele internaționale la care România este parte”⁴⁷ – va avea o competență limitată la un perimetru care exclude controlul actelor normative, din perspectiva conținutului și a aplicării lor potențial discriminatorii⁴⁸.

b) O.G. nr. 137/2000 este o normă de transpunere a Directivelor 2000/43/CE și 2000/78/CE, ale Consiliului Uniunii Europene, iar aceste directive se întemeiază la rândul lor, pe alte norme europene⁴⁹ și pe o serie de convenții internaționale⁵⁰, în materia drepturilor omului și, în special, a nediscriminării. Or, în calitate de normă de transpunere, O.G. nr. 137/2000 preia, în dreptul intern, nu doar conținutul formal al Directivelor, ci și conținutul lor substanțial. Ca atare, norma de transpunere este mai mult decât o simplă traducere a Directivelor; ea pretinde, în plus, interpretarea și aplicarea prevederilor ei în conformitate cu conținutul atribuit noțiunilor sale relevante în sistemul normativ din care provin. Directivele 2000/43/CE și 2000/78/CE se referă, într-adevăr, la „fapte” discriminatorii⁵¹, dar semnificația noțiunii de „fapt”, din cuprinsul lor, nu se suprapune cu semnificația pe care Curtea Constituțională o atribuie aceleiași noțiuni.

Potrivit dreptului internațional – în a cărui logică se încadrează și Uniunea Europeană, în calitate de organizație internațională și, deci, de subiect derivat de drept – normele juridice ale unui sub-sistem sunt, pentru sistemul propriu-zis, simple fapte⁵². Această calificare nu le

⁴⁷ Art. 16 din O.G. nr. 137/2000.

⁴⁸ În acest context, controlul aplicării actului normativ are o relevanță prioritară față de controlul conținutului său, potențial discriminatoriu. Similar cu logica controlului de constituționalitate *ex-post*, o protecție efectivă împotriva discriminării pretinde evaluarea în concret, de la caz la caz, a efectelor pe care le produce aplicarea actului normativ; o evaluare în abstract a conținutului actului normativ, pe baza unei analize teoretice, axată pe potențialitate, este întotdeauna incompletă.

⁴⁹ Spre exemplu, Directiva Consiliului 76/207/EEC, din 9 februarie 1976, referitoare la implementarea principiului egalității de tratament între bărbați și femei, în ceea ce privește accesul la angajare, pregătire vocațională, promovare și condiții de muncă; Carta privind drepturile sociale fundamentale ale muncitorilor; Liniile directoare pentru 2000, agreate de Consiliul European la Helsinki, în 10 și 11 decembrie 1999; Declarația nr. 11 a Uniunii Europene, referitoare la statutul bisericilor și al organizațiilor non-confesionale, anexată Actului Final al Tratatului de la Amsterdam ș.a.

⁵⁰ Printre altele, Declarația universală a drepturilor omului, Convenția Națiunilor Unite privind eliminarea tuturor formelor de discriminare la adresa femeilor, Pactele internaționale cu privire la drepturile civile și politice și la drepturile economice, sociale și culturale, Convenția europeană pentru protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale (la care toate statele membre sunt părți), Convenția nr. 11 Organizației Internaționale a Muncii.

⁵¹ *E.g.*, punctul 22 din Preambulul Directivei 2000/43/EC și art. 8 alin. (1) din dispozitivul acesteia sau punctul 32 din Preambulul Directivei 2000/78/EC și art. 10 alin. (1) din dispozitiv.

⁵² A se vedea, în acest sens, Avizul consultativ din 25 mai 1926, al Curții Internaționale Permanente de Justiție.

neagă calitatea de norme juridice în interiorul și în limitele sub-sistemului care le-a creat, însă atunci când normele juridice ale sub-sistemului se raportează la sistemul în sine, ele se analizează ca simple fapte. Or, legătura dintre dreptul european și dreptul intern exprimă tocmai raportul dintre un sistem (dreptul european) și un sub-sistem normativ (dreptul intern). Prin urmare, ori de câte ori o normă de drept european sau o normă internă de transpunere a unei norme europene obligatorii se referă la „fapte”, sfera semantică a acestei noțiuni include nu doar comportamente, ci și de norme juridice de drept intern. O interpretare contrară în măsură să limiteze competența Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării de a se pronunța, în cazuri particulare, cu privire la efectele (ne)discriminatorii ale unui act normativ, se abate de la sensul normei europene și este de natură să violeze obligațiile internaționale asumate de România.

Aceste concluzii exprimă, în fond, principiul constituțional al primatului normelor europene obligatorii față de normele interne (fie ele chiar norme de transpunere⁵³), atunci când între ele există discordanțe. În termenii art. 148 alin. (2) din Constituția României, „ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne (...)”; alin. (4) al art. 148 din Constituție precizează că „Parlamentul, Președintele României, Guvernul și autoritatea judecătorească garantează aducerea la îndeplinire a obligațiilor rezultate din actul aderării și din prevederile alin. (2)”.

c) Conform deciziei Curții Constituționale, Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării nu este competent (1) „să anuleze (...) acte normative cu putere de lege”, (2) „să refuze aplicarea unor acte normative cu putere de lege” și (3) să „înlocuiască [acte normative] cu norme create pe cale judiciară sau cu prevederi cuprinse în alte acte normative”. Este limpede care sunt motivele pentru care Consiliul nu poate anula acte normative și de ce nu poate înlocui un act normativ cu norme create pe cale judiciară sau cu dispoziții dintr-un alt act normativ. De altfel, Consiliul nu a recurs niciodată la astfel de „opțiuni” și nu era necesară o decizie a Curții Constituționale pentru a-i nega niște competențe pe care, oricum, nu le are și nu le poate deține. În schimb, refuzul aplicării unor acte normative, în sensul declarării lor ca inopozabile, este un algoritm comun pentru soluționarea incompatibilității dintre o normă de drept intern (a sub-sistemului) și alte norme de drept european sau de drept internațional (ale sistemului). Aplicarea oricărei convenții internaționale presupune declararea normei interne contrare ca inopozabilă; în astfel de situații, sancțiunea inopozabilității nu rezultă din normele interne și nu este necesar ca ele să „permită” această sancțiune⁵⁴.

d) Modul în care Curtea Constituțională a ales să formuleze concluzia neconstituționalității, legată de interpretarea art. 20 alin. (3) din O.G. nr. 137/2000, lasă loc unor neclarități privind limitele (ne)competenței Consiliului, atunci când este vorba despre evaluarea efectelor discriminatorii ale actelor normative. De pildă: Consiliul nu este niciodată competent să

⁵³ Conform jurisprudenței Curții Europene de Justiție, un particular se poate prevala, împotriva statului, de prevederile unei directive care a fost transpusă corespunzător în dreptul intern, dar care nu este aplicată corect sau adecvat, în practică (a se vedea, e.g., cauza C-62/00 *Marks&Spencer plc. c. Commissioners of Customs & Excise* (2002) ECR I-6325, §§ 22-28). De asemenea, instanțele interne trebuie să refuze aplicarea oricărei dispoziții a unei norme interne, care ar putea intra în conflict cu prevederile unei directive, „chiar și în perioada care precede expirarea termenului de implementare a directivei” (a se vedea, e.g., cauza C-144/04 *Mangold c. Helm* (2005) ECR I-9981, §§ 76-78).

⁵⁴ E.g., jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

anuleze ori să refuze aplicarea unor acte normative cu putere de lege, considerate discriminatorii, sau, așa cum sugerează conjuncția „și”, de coordonare, din exprimarea Curții, el nu este competent să procedeze astfel doar atunci când refuzul aplicării acelor norme considerate discriminatorii este însoțit de substituirea lor cu norme create pe cale judiciară sau cu prevederi cuprinse în alte acte normative? Care sunt normele pe care le are în vedere Curtea Constituțională atunci când se referă, limitativ, la „acte normative cu putere de lege”: doar legile propriu-zise, adoptate de Parlament sau și Ordonanțele Guvernului? Consiliul poate refuza aplicarea unei Ordonanțe a Guvernului, înainte ca ea să fie validată de Parlament? Hotărârile consiliilor locale sau județene intră în categoria actelor normative cu putere de lege? Dar ordinele emise de ministere? ș.a.

B. Activitatea Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării

În 2013 s-au împlinit unsprezece ani de la înființarea Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării. Analiza activității desfășurate de Consiliu în ultimii zece ani⁵⁵ oferă o imagine a efectivității acestuia, raportat la rolul său de „garant al respectării și aplicării principiului nediscriminării”.

a) Prevenirea discriminării se realizează, în principal, prin activități de monitorizare a cazurilor cu potențial discriminatoriu, prin colaborarea cu organizații nonguvernamentale și cu reprezentanți ai autorităților publice centrale și locale, prin participarea reprezentanților Consiliului la diferite seminarii, conferințe, programe de instruire sau prin întocmirea unor studii de specialitate, care urmăresc promovarea nediscriminării și care contribuie la formarea unei culturi a nediscriminării, în România. De asemenea, Consiliul oferă servicii de asistență și consiliere în domeniul nediscriminării, fie direct la sediu, fie telefonic sau prin e-mail.

Un rol semnificativ în activitatea de prevenire a discriminării le revine și birourilor teritoriale ale Consiliului, din Buzău și din Târgu-Mureș. Eficiența lor este consemnată de ultimele Rapoarte anuale de activitate și se reflectă în creșterea vizibilității Consiliului și a politicilor sale la nivel teritorial, dar și în numărul tot mai ridicat de persoane care s-au adresat reprezentanților CNCD din birourile teritoriale, pentru consiliere și asistență de specialitate sau pentru înregistrarea unor sesizări și petiții.

Un efect considerabil pentru prevenirea discriminării îl au și recomandările „cu caracter de îndrumare, fără forță obligatorie”⁵⁶, pe care Consiliul le poate adresa, prin hotărâre, reclamațiilor din petițiile cu care este sesizat, atunci când, deși nu constată un comportament discriminatoriu, consideră că circumstanțele examinate au, totuși, potențialitatea de a genera violări ale principiului nediscriminării.

⁵⁵ Analiza care urmează are la bază rapoartele anuale de activitate ale Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării, Romania 2012 Human Rights Report, precum și următoarele Rapoarte anuale ale Agenției Europene pentru Drepturi Fundamentale: The situation of Roma in 11 EU Member States Survey results at a glance (2012), The Racial Equality Directive: application and challenges (2011) și Fundamental rights: challenges and achievements in 2011. Rapoartele FRA sunt disponibile la adresele (http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2099-FRA-2012-Roma-at-a-glance_EN.pdf), (http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1916-FRA-RED-synthesis-report_EN.pdf) și, respectiv, (http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2211-FRA-2012_Annual-Report-2011_EN.pdf), consultate la 09.11.2013.

⁵⁶ Art. 79 din Procedura internă de soluționare a petițiilor și sesizărilor, adoptată în baza art. III alin. (1) din Capitolul IV al O.G. nr. 137/2000 (M.Of. nr. 348 din 6 mai 2008).

b) Combaterea discriminării implică, în primul rând, exercitarea competenței Consiliului de investigare, de adjudecare și de sancționare a comportamentelor discriminatorii, în urma autosesizării sau pe baza petițiilor adresate de particulari, persoane fizice sau juridice (i). În al doilea rând, combaterea discriminării presupune formularea unor puncte de vedere adresate instanțelor judecătorești, în cauze care au fost promovate direct în instanță și care implică protecția împotriva discriminării (ii).

(i) *exercitarea competenței de investigare, de adjudecare și de sancționare a comportamentelor discriminatorii;*

O perspectivă statistică asupra dinamicii petițiilor și a soluțiilor pronunțate de Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării în primul deceniu de activitate indică o creștere a efectivității acestuia⁵⁷.

În perioada 2002-2012 s-au înregistrat 5.466 de petiții⁵⁸. Cele mai multe au fost formulate de persoane fizice (în cea mai mare parte persoane de sex masculin) și de persoane juridice⁵⁹.

Petițiile acoperă, în proporții diferite, toate criteriile de discriminare prevăzute de lege: „categorie socială” – 38,86% (2.124 de petiții), „etnie” – 12,48% (682 de petiții), „dizabilitate (handicap)” – 7,17% (392 de petiții), „naționalitate” – 6,18% (338 de petiții), „gen” – 3,05% (176 de petiții), „rasă” – 0,01% (7 petiții). Celelalte criterii menționate de art. 2 alin. (1) din O.G. nr. 137/2000 reprezintă un procent redus, sub 3%, din totalul petițiilor înregistrate în intervalul 2002-2012. În fine, 1.057 de petiții (19,34%) se referă la alte criterii de discriminare decât cele enumerate în mod expres de lege.

La nivel procentual, criteriile „boală cronică necontagioasă”, „infectare HIV”, „naționalitate”, „gen”, „convingeri religioase” și „limbă” au o dinamică ascendentă în timp, spre deosebire de criteriile „orientare sexuală”, „religie”, „vârstă” și „altele” care au înregistrat o dinamică descrescătoare. Datele oferite de Rapoartele anuale de activitate ale Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării indică o reprezentare uniformă, în petițiile formulate, a criteriilor „categorie defavorizată”, „dizabilitate (handicap)”, „rasă”, „categorie socială” și „etnie”.

Dinamica petițiilor pe ani este relativ constantă și indică o medie de 457 de petiții pe an, cu excepția primului an, 2002⁶⁰, când s-au înregistrat 134 de petiții, și a anilor de vârf 2007 și 2008, când s-au înregistrat 836 și, respectiv, 837 de petiții. Diminuarea numărului de petiții, după anul 2008, a fost cauzată, în principal, de unele modificări ale legislației antidiscriminare și de limitarea competențelor Consiliului, ca urmare a controlului de constituționalitate⁶¹.

Potrivit Raportului de activitate al Consiliului, pentru anul 2012 petițiile înregistrate „formează paliere consolidate pe parcursul a 4-5 ani”, iar „trecherile de la un palier la altul, cu o diferență de 100 de petiții, se înregistrează la aproximativ 4-5 ani”⁶². De asemenea, Raportul

⁵⁷ Acolo unde nu se precizează altfel, datele indicate mai jos trimit la media relevantă din primii zece ani de activitate a Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării.

⁵⁸ Rapoartele de activitate ale Consiliului nu prezintă date cu privire la numărul cauzelor care s-au declanșat pe baza autosesizării Consiliului.

⁵⁹ Peste 90% dintre reclamanți provin din mediul urban.

⁶⁰ De altfel, anul 2002 corespunde înființării Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării, astfel încât activitatea lui în acest an s-a limitat, practic, la intervalul câtorva luni.

⁶¹ A se vedea, *supra*, punctul 2.A.

⁶² CNCD, Raport de activitate 2012, p. 19.

consemnează că, „în ultimii patru ani, numărul petițiilor primite de Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării s-a stabilizat în cadrul unui interval de 450-550 de petiții”⁶³.

Autosesizările și petițiile adresate Consiliului parcurg o procedură de soluționare care cuprinde garanții ale unui proces echitabil⁶⁴. Atât autosesizările, cât și petițiile, se soluționează de Colegiul director, prin hotărâre.

În ceea ce privește soluțiile pronunțate de Colegiul director, rapoartele de activitate ale Consiliului indică un procent ridicat de petiții respinse (peste 50%)⁶⁵, dar, în același timp, și o ușoară tendință de creștere, în ultimii ani, a soluțiilor de admitere. Potrivit ultimului Raport de activitate al Consiliului, în anul 2012 s-au constatat cele mai multe fapte de discriminare de la înființarea instituției și, implicit, s-au aplicat cele mai multe sancțiuni contravenționale⁶⁶.

Cu toate acestea, protecția pe care o poate oferi Consiliul în temeiul competențelor sale contencioase este relativ limitată: el poate efectua investigații, poate face recomandări în scopul evitării unor comportamente discriminatorii, constată fapte de discriminare, monitorizează unele situații cu potențial discriminatoriu, dar nu poate aplica decât sancțiuni administrative simbolice, sub forma avertismentului sau a amenzii administrative. În plus, Consiliul nu este competent să acorde despăgubiri pentru prejudiciile care au fost provocate de fapte discriminatorii; pentru a obține despăgubiri, persoanele vătămate sunt obligate să se adreseze instanțelor de drept comun. Limitele sancționatorii și reparatorii ale competenței Consiliului slăbesc și fragmentează protecția împotriva discriminării⁶⁷.

Potrivit art. 20 alin. (9) și (10) din O.G. nr. 137/2000, coroborat cu art. 6 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, hotărârea Colegiului director este un act administrativ-jurisdicțional, care poate fi atacat la instanța de contencios administrativ în termen de 15 zile de la comunicare, pentru controlul de legalitate; în cazul în care nu se recurge la calea de atac, hotărârea Colegiului director devine titlu executoriu⁶⁸.

Totuși, hotărârile Colegiului director care sunt atacate în fața instanțelor de contencios administrativ reprezintă un procent relativ redus, sub 40%, iar în peste 80% dintre aceste cazuri instanțele au menținut hotărârile Colegiului director, pe care le-au considerat legale și temeinice.

(ii) formularea unor opinii de specialitate, adresate instanțelor judecătorești;

În temeiul art. 27 alin. (1) din O.G. nr. 137/2000, „persoana care se consideră discriminată poate formula, în fața instanței de judecată, o cerere pentru acordarea de despăgubiri și restabilirea situației anterioare discriminării sau anularea situației create prin discriminare,

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ Potrivit art. 3 din „Procedura internă de soluționare a petițiilor și sesizărilor”, „principiile de soluționare a autosesizărilor și a petițiilor privind acte sau fapte de discriminare sunt: a) transparența procedurii; b) celeritatea; c) contradictorialitatea; d) asigurarea dreptului la apărare; e) protecția datelor personale; f) disponibilitatea”

⁶⁵ Foarte multe petiții a fost respinse pe considerentul necompetenței Consiliului. Alte motive de respingere au fost: absența calității procesuale active sau pasive, inexistența unei fapte discriminatorii, prematuritate, tardivitate, clasare, retragerea petiției înainte de soluționare, lipsa datelor de identificare, absența obiectului, absența probelor, absența semnăturii, lipsa mandatului de reprezentare, soluționare prin hotărâre anterioară.

⁶⁶ CNCD, Raport de activitate 2012, p. 111.

⁶⁷ A se vedea, FRA, The Racial Equality Directive: application and challenges (2011), p. 14.

⁶⁸ Calitatea de titlu executoriu a hotărârilor Colegiului director este relevantă doar în cazurile în care se aplică sancțiunea amenzii contravenționale.

potrivit dreptului comun. Cererea este scutită de taxă judiciară de timbru și nu este condiționată de sesizarea Consiliului”.

Judecarea acestor cauze, care presupun evaluarea unor comportamente pretins discriminatorii și, eventual, constatarea și sancționarea lor pe cale delictuală civilă, are loc cu citarea obligatorie a Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării, în calitate de *participant la proces*. Această autoritate consultativă a Consiliului are la bază 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, precum și statutul lui de „expert” în domeniul nediscriminării.

De pildă, în intervalul 2010-2013, Consiliul a fost chemat în instanță în 2.668 de cauze civile și a elaborat opinii juridice de specialitate, pe care instanțele le-au echivalat unor „expertize judiciare”⁶⁹; în toate cauzele în care Consiliul a prezentat opinii juridice de specialitate, soluțiile judecătorești pronunțate au fost conforme acestor opinii⁷⁰.

Dintre acțiunile care au fost promovate direct pe rolul instanțelor, în temeiul art. 27 alin. (3) din O.G. nr. 137/2000, cele mai multe (peste 50%) s-au referit la drepturi bănești, iar restul au avut ca obiect conflicte de muncă, anulare act administrativ, reziliere contract, refuz de soluționare a unor cereri sau drepturi bănești. Obiectul acestor cereri promovate în instanță indică faptul că există situații în care Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării nu oferă remedii suficiente.

Datele prezentate în Rapoartele anuale de activitate ale Consiliului indică o creștere graduală a efectivității sale, exprimată în numărul tot mai mare de petiții, în notorietatea lui și în încrederea pe care o inspiră⁷¹.

Această imagine a efectivității Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării este confirmată de Raportul pentru anul 2012, al Departamentului de Stat al Statelor Unite ale Americii, referitor la probleme privind la drepturile omului, precum și de Rapoartele Agenției Uniunii Europene pentru Drepturi Fundamentale. Totuși, alături de elementele pozitive legate de activitatea și de imaginea Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării, aceste rapoarte indică însă și deficiențe legate de implementarea directivelor europene în materia nediscriminării, precum și persistența anumitor comportamente și atitudini discriminatorii. Ele rețin, în acest sens, discriminarea sistematică a romilor⁷², a persoanelor infectate cu virusul HIV⁷³, a persoanelor lesbiene, homosexuale, bisexuale sau transsexuale (membrii comunității LGBT)⁷⁴, persistența unor manifestări antisemite, rasiste și naționaliste⁷⁵, inegalitatea dintre bărbați și femei, în plan profesional⁷⁶, neglijarea persoanelor cu dizabilități⁷⁷.

⁶⁹ CNCD, Raport de activitate 2012, p. 41.

⁷⁰ Sentința civilă nr. 175/F/2011, a Curții de apel Brașov, reține în motivare „raționamentul juridic foarte laborios și de înalt nivel academic argumentat, formulat în opinia juridică de specialitate emisă în cauză de către Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării”.

⁷¹ Romania 2012 Human Rights Report consemnează efectivitatea Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării și încrederea publică de care beneficiază și care este mai ridicată decât în cazul Avocatului Poporului (Secțiunea 5, p. 20).

⁷² Romania 2012 Human Rights Report, p. 20 *et seq.*; FRA, The situation of Roma in 11 EU Member States Survey results at a glance (2012), p. 19; Fundamental rights: challenges and achievements in 2011, p. 170-173.

⁷³ Romania 2012 Human Rights Report, p. 31-31.

⁷⁴ Idem, p. 29-31. FRA, Fundamental rights: challenges and achievements in 2011 subliniază că, în România, legislația interzice transcrierea/înregistrarea certificatelor de stare civilă sau a extraselor

Aceste concluzii indică faptul că, în cele din urmă, Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării nu este decât unul dintre factorii care contribuie la promovarea și protejarea nediscriminării. Formarea unei culturi a nediscriminării în România nu poate fi însă decât un efort colectiv.

emise de autoritățile străine pentru căsătoriile sau parteneriatele civile încheiate între persoane de același sex. Acest act reprezintă o condiție necesară pentru obținerea permisului de intrare și reședință în România pentru soți sau parteneri (p. 135).

⁷⁵ Romania 2012 Human Rights Report, p. 1, 24, 26.

⁷⁶ FRA, Fundamental rights: challenges and achievements in 2011, p. 129. Romania 2012 Human Rights Report citează barometrul EUROSTAT, potrivit căruia, în 2010, diferența de salarii dintre bărbați și femei era de 12,5% (p. 22).

⁷⁷ Romania 2012 Human Rights Report, p. 20-27; FRA, Fundamental rights: challenges and achievements in 2011, p. 137-138.