

**István HALLER\***

## **Presiunile politice asupra Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării prin inițiative de modificare a legislației anti-discriminare**

### **I. Introducere**

O.G. nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, republicată, cu modificările și completările ulterioare (în continuare „O.G. nr. 137/2000”) era la momentul apariției primul act normativ în domeniu din fostele țări comuniste. Nu a fost o inițiativă legislativă a formațiunilor politice. Începând cu anul 1999, mai multe organizații civice au colaborat cu Departamentul pentru Protecția Minorităților Naționale pentru a elabora și promova proiectul cu acest nume. Prin efortul comun al Departamentului condus atunci de către Péter Eckstein-Kovács și de Attila Marko și al unor militanți dedicați combaterii discriminării, Guvernul a fost convins de necesitatea unei astfel de reglementări.

În următoarea perioadă, până la aderarea la Uniunea Europeană, ordonanța a suferit o serie de modificări. Unele au vizat acordul cu legislația în materie a Uniunii Europene, altele erau menite să restrângă aplicabilitatea legislației – spre exemplu, prin limitarea criteriilor luate în considerare în stabilirea discriminării.

Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării (în continuare CNCD), ca autoritate competentă în domeniu, trebuia înființat în trei luni de la publicarea O.G. nr. 137/2000 în Monitorul Oficial. Lipsa voinței politice în a susține combaterea discriminării s-a manifestat în tergiversarea înființării instituției, și astfel CNCD s-a format abia în anul 2002.

Din anul 2007, ca efect al directivelor Uniunii Europene în domeniu, CNCD a devenit o autoritate autonomă, aflată sub control parlamentar, în măsura în care o instituție bugetară poate fi autonomă. Unii dintre politicieni, însă, au refuzat să accepte ca această instituție să-și desfășoare activitatea fără o directă ingerință. Analiza prezintă încercările de modificare a legislației în domeniul prevenirii și combaterii discriminării (prin diminuarea rolului CNCD), prin două măsuri: inițiative legislative și excepții de neconstituționalitate (care ar fi stat ulterior la baza unor inițiative legislative).

### **II. Excepția de neconstituționalitate inițiată de Ministerul Justiției**

#### **2.1. Relația dintre inițiator și CNCD**

În perioada 2006-2008 CNCD a analizat sute de petiții venite din partea a mii de judecători și procurori prin care s-a invocat caracterul discriminatoriu al unor legi privind magistrații, în special în domeniul plății de stimulente, sporuri, majorări salariale. În paralel,

---

\* Membru al Colegiului director al CNCD  
Email: [haller\\_istvan@hotmail.com](mailto:haller_istvan@hotmail.com)  
Manuscris primit la data de 15 martie 2017

au existat mii de cauze cu obiect similar pe rolul instanțelor de judecată<sup>1</sup>. Prin soluțiile de constatare date de către CNCD nu s-au amendat părțile reclamate, astfel aceste hotărâri au formulat doar recomandări privind remedierea situației. Instanțele, însă, au obligat pârâții, care erau, de regulă, Ministerul Finanțelor și Ministerul Justiției să plătească daune materiale.

## 2.2. Modificarea temporară a legislației

Prima măsură pentru împiedicarea pronunțării de către CNCD în aceste cauze a fost emiterea unei ordonanțe de urgență, și anume O.U.G. nr. 75/2008 privind stabilirea de măsuri pentru soluționarea unor aspecte financiare în sistemul justiției. Prin art. V din O.U.G. nr. 75/2008 prevederile art. 19 din O.G. nr. 137/2000 au fost completate cu un nou alineat, după cum urmează: „Sesizările având ca obiect măsurile legislative adoptate în contextul stabilirii politicii de salarizare a personalului din sistemul bugetar nu intră în competența de soluționare a Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării”.

Legea nr. 76/2009 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 75/2008 privind stabilirea de măsuri pentru soluționarea unor aspecte financiare în sistemul justiției a abrogat acest articol V. Conform Avizului nr. 18026/1154/2008 din 09.06.2008, dat de către Consiliul Superior al Magistraturii, prevederea a fost în contradicție cu art. 16 alin. (1) din Constituție. Celelalte avize nu s-au referit la necesitatea abrogării art. V din O.U.G. nr. 75/2008.

## 2.3. Parcursul inițiativelor

Ministerul Justiției a invocat în mod repetat caracterul neconstituțional al prevederilor O.G. nr. 137/2000, considerându-le neconstituționale, în măsura în care se permite cenzurarea soluțiilor alese de legiuitor în stabilirea drepturilor salariale ale unor categorii profesionale, încălcându-se rolul Parlamentului de unică autoritatea legiuitoare și principiul separației puterilor în stat.

Primele excepții de neconstituționalitate a prevederilor O.G. nr. 137/2000 invocate de minister s-au referit la instanțele de judecată.

Instanțele de judecată și Avocatul Poporului au considerat că excepțiile de neconstituționalitate sunt neîntemeiate, Guvernul a susținut excepțiile, președinții celor două Camere ale Parlamentului nu au comunicat punctele lor de vedere.

Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 818 din 3 iulie 2008, a constatat neconstituționalitatea art. 1, art. 2 alin. (3) și art. 27 alin. (1) din O.G. nr. 137/2000, motivând: „Un asemenea înțeles al dispozițiilor ordonanței, prin care se conferă instanțelor judecătorești competența de a desființa norme juridice instituite prin lege și de a crea în locul acestora alte norme sau de a le substitui cu norme cuprinse în alte acte normative, este evident neconstituțional, întrucât încalcă principiul separației puterilor, consacrat în art. 1 alin. (4) din Constituție, precum și prevederile art. 61 alin. (1), în conformitate cu care Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a țării”, în măsura în care se interpretează că instanțele pot acorda drepturi salariale neprevăzute de lege. Instanțele nu au competența de a institui, modifica și abroga norme juridice de aplicare generală, ci au misiunea de a realiza justiția.

Argumente similare au fost dezvoltate și prin Decizia nr. 819 din 3 iulie 2008, Decizia nr. 820 din 3 iulie 2008, Decizia nr. 821 din 3 iulie 2008, Decizia nr. 1259 din 25 noiembrie 2008.

---

<sup>1</sup> I. Haller, Soluțiile instanțelor de judecată în domeniul discriminării, în NRDO nr. 4/2009, p. 71-100.

O excepție de neconstituționalitate având motivare analoagă s-a referit la activitatea CNCD.

În mod similar, instanțele de judecată și Avocatul Poporului au considerat că excepțiile de neconstituționalitate sunt neîntemeiate. Președinții celor două Camere ale Parlamentului și Guvernul nu au comunicat punctele lor de vedere.

Prin Decizia nr. 997 din 7 octombrie 2008, Curtea Constituțională a motivat admiterea excepției de neconstituționalitate privind art. 20 alin. (3) din O.G. nr. 137/2000, nu și a altor prevederi, prin următoarele argumente:

- dacă CNCD „poate să constate existența unor situații discriminatorii ce își au izvorul direct în conținutul unor norme legale, hotărârea Consiliului ar putea avea ca efect încetarea aplicabilității acestor dispoziții și chiar aplicarea prin analogie a unor alte texte de lege”, ceea ce pune în discuție legitimitatea CNCD de a interfera în competențele legislativului și în competențele Curții Constituționale;

- chiar dacă rolul CNCD se rezumă la „posibilitatea de a constata existența unor discriminări în conținutul unor acte normative și la formularea de recomandări sau sesizarea autorităților competente pentru a modifica respectivele texte de lege”, practica „a generat efecte neconstituționale, prin care s-a încălcat principiul separației în stat, la aceasta contribuind chiar formularea echivocă a dispozițiilor cuprinse în Secțiunea a VI-a din O. G. nr. 137/2000”.

Și Ministerul Public a invocat o excepție de neconstituționalitate similară, soluționată prin Decizia nr. 1325 din 4 decembrie 2008, conform căreia dispozițiile O.G. nr. 137/2000 în întregime, și nu doar anumite articole, „sunt neconstituționale în măsura în care din ele se desprinde înțelesul că instanțele judecătorești au competența 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 acte normative neavute în vedere de legiuitor la adoptarea actelor normative considerate discriminatorii”.

#### **2.4. Efectele inițiativei**

După intrarea în vigoare a O.U.G. nr. 75/2008, petițiile având ca obiect drepturi salariale din domeniul bugetar au fost respinse de CNCD în conformitate cu prevederile acestei ordonanțe de urgență, iar după publicarea deciziilor Curții Constituționale, CNCD a admis excepția de necompetență a instituției.

Un membru al Colegiului director al CNCD a formulat repetate opinii separate, arătând următoarele: „Curtea Constituțională a României s-a pronunțat în sensul de a considera contrară Constituției României practica instanțelor de judecată de a anula sau de a refuza aplicarea unor acte normative cu putere de lege considerând că sunt discriminatorii, și de a le înlocui cu norme create pe cale judiciară sau cu prevederi cuprinse în alte acte normative (Decizia nr. 821 din 3 iulie 2008). Hotărârile Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării nu au însă valoarea hotărârilor instanțelor de judecată, întrucât formulează doar recomandări privind necesitatea armonizării dispozițiilor din cuprinsul actelor normative care contravin principiului nediscriminării, astfel aceste hotărâri ale Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării nu contravin principiului separării puterilor în stat, invocat de Curtea Constituțională cu privire la hotărârile instanțelor de judecată, puterii legislative revenindu-i sarcina de a analiza dacă și în ce mod schimbă actul normativ în cauză” (Hotărârea nr. 897 din 15.10.2008).

Ulterior, Înalta Curte de Casație și Justiție a obligat în mod repetat CNCD să se pronunțe asupra unor prevederi legale (prima decizie pronunțată în acest sens fiind Decizia nr. 5060 din 18 aprilie 2013<sup>2</sup>), în consecință practica actuală a CNCD este de a admite excepția de necompetență a instituției conform Deciziei nr. 997 din 7 octombrie 2008, și emiterea unui punct de vedere, în finalul hotărârii. Menționăm că puncte de vedere au fost emise și anterior, dar separat de hotărâri.

Admiterea excepțiilor de neconstituționalitate nu a avut ca efect o modificare legislativă, întrucât excepțiile invocate s-au referit la interpretarea eronată a articolelor, nu la articolele în sine.

### **III. Excepția de neconstituționalitate inițiată de fostul ministru de justiție, Valeriu Stoica**

#### **3.1. Relația dintre inițiator și CNCD**

S.C. ALRO S.A. Slatina, reprezentat de fostul ministru al justiției, Valeriu Stoica, în calitate de avocat, a fost sancționat cu avertisment de către CNCD prin Hotărârea nr. 158 din data de 31.05.2007, pentru discriminarea unui angajat.

#### **3.2. Parcursul inițiativei**

În solicitarea de anulare a hotărârii date de CNCD, Valeriu Stoica a invocat excepția de neconstituționalitate a prevederilor O.G. nr. 137/2000, pe următoarele considerente:

- CNCD este o instanță extraordinară, interzisă de Constituția României [art. 1 alin. (4) și art. 126 alin. (5)], întrucât:

- ordonanța nu permite determinarea naturii juridice a CNCD, din contextul atribuțiilor instituției rezultă un caracter jurisdicțional, cu procedură jurisdicțională și cu emiterea unui act echivalent hotărârilor judecătorești, activând în domeniul drepturilor omului și al libertăților fundamentale, cu efecte privind drepturile patrimoniale și morale ale părților reclamate, iar hotărârea CNCD are autoritate de lucru judecat;

- CNCD nu exercită o jurisdicție specială administrativă, întrucât nu este independent față de celelalte puteri ale statului (fiind sub control parlamentar), nu este imparțial (nefiind independent față de Parlament și având atribuții de anchetă și de judecată), și există posibilitatea sesizării din oficiu;

- CNCD nu este instanță judecătorească.

- CNCD nu întrunește garanțiile necesare unui proces echitabil, având în vedere că:

- este o instanță extraordinară;
- este subordonat Parlamentului;
- nu este imparțial.

---

<sup>2</sup> În această decizie se arată: „A accepta raționamentul recurentului Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării înseamnă a ajunge la concluzia absurdă că nici Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării și, implicit, nici instanțele de judecată nu ar mai putea constata existența discriminării care provine din aplicarea unor acte normative, sub cuvânt că interferează cu puterea legislativă, ceea ce, în mod evident, nu poate fi acceptat pentru că s-ar încălca mai multe principii, între care principiul constituțional al liberului acces la justiție”.

Atât Curtea de Apel București, cât și Avocatul Poporului au considerat că prevederile criticate sunt constituționale. Președinții Camerei Deputaților și Senatului nu au transmis punctele lor de vedere către Curtea Constituțională.

Prin Decizia nr. 1096 din 15 octombrie 2008, Curtea Constituțională a arătat următoarele:

- CNCD a fost conceput ca un organ de specialitate al administrației publice centrale, în subordinea Guvernului, însă pentru a evita influențele politice în luarea deciziilor, legislația s-a modificat prin acordarea independenței instituționale, plasând CNCD sub control parlamentar, controlul fiind limitat la prezentarea unui raport anual cu privire la activitatea desfășurată de CNCD;

- din împrejurarea că membrii Colegiului director au calitatea de agenți constatați care aplică sancțiuni contravenționale, iar în vederea aflării adevărului ei desfășoară și o activitate de investigare, nu rezultă că activitatea Colegiului director nu ar fi independentă;

- hotărârile CNCD pot fi contestate în fața instanțelor de judecată și, astfel, chiar dacă în fața CNCD nu s-ar garanta un proces echitabil, instanțele de judecată sunt cele care oferă soluțiile finale;

- CNCD „este un organ administrativ cu atribuții jurisdicționale, care se bucură de independența necesară îndeplinirii actului administrativ-jurisdicțional și respectă prevederile constituționale cuprinse în art. 124 privind înfăptuirea justiției și în art. 126 alin. (5), care interzice înființarea de instanțe extraordinare”.

- jurisdicția specială a CNCD se desfășoară paralel și separat de jurisdicția instanțelor de judecată, legea dă posibilitatea victimelor discriminării de a sesiza CNCD, însă nu este o procedură obligatorie prealabilă sesizării instanței judecătorești;

- sesizarea din oficiu este expresia principiului oficialității în materie contravențională, „în toate situațiile în care organele competente constată în mod direct săvârșirea unor contravenții sau află despre acestea prin intermediul mijloacelor de informare în masă, respectivele organe se sesizează din oficiu”, CNCD trebuie să îndeplinească un rol activ în domeniul prevenirii și combaterii discriminării, victima, însă, se poate opune constatării și sancționării faptei.

În consecință Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate.

#### **IV. Excepția de neconstituționalitate inițiată de fostul consilier județean Nicolae Dobrovici-Bacalbașa**

##### **4.1. Relația dintre inițiator și CNCD**

Nicolae Dobrovici-Bacalbașa a fost sancționat cu avertisment prin Hotărârea CNCD nr. 103 din 18.02.2008 pentru afirmațiile făcute cu ocazia unei ședințe de consiliu județean, la adresa unui alt consilier județean, de origine evreiească, prin care a susținut că acest consilier aparține „unei minorități extrem de obraznice și virulente” și că „manifestă ură față de poporul român, considerându-se un consilier mult deasupra omului simplu nenorocit”.

##### **4.2. Parcursul inițiativei**

Nicolae Dobrovici-Bacalbașa a solicitat instanței anularea hotărârii CNCD și a formulat o excepție de neconstituționalitate prin care consideră că „jurisdicția exercitată de Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării se definește ca o jurisdicție extraordinară, iar natura sa juridică este cea a unei instanțe extraordinare”.

Curtea de Apel Galați și Avocatul Poporului au apreciat că excepția de neconstituționalitate ridicată este neîntemeiată, președinții celor două Camere ale Parlamentului și Guvernul nu au comunicat punctele lor de vedere.

Prin Decizia nr. 1470 din 10 noiembrie 2009 Curtea Constituțională a respins ca neîntemeiată excepția invocată, arătând că s-a pronunțat asupra acestei excepții prin Decizia nr. 1096 din 15 octombrie 2008.

## **V. Inițiativa legislativă a fostului deputat Bodgan Diaconu**

### **5.1. Relația dintre inițiator și CNCD**

Împotriva deputatului Bogdan Diaconu au existat trei petiții soluționate de CNCD.

Hotărârea CNCD nr. 288 din 18.01.2012 a considerat discriminatorie afișarea de către deputat, pe blogul său, a următorului text:

„Ce istorie maghiară apără președintele UDMR Kelemen Hunor atunci când vrea afișarea stemei Ungariei pe liceele ținute cu bani de la bugetul României? Istoria fascistului Horthy și a extremiștilor maghiari care au ucis români ardeleni în al doilea război mondial. Sau istoria prezentă a Ungariei în care premierul Viktor Orban deschide ușa neo-fascismului, distrugând libertatea presei, strângând toată puterea într-o singură mână și înființând tabere de muncă forțată.

Stema Ungariei este o rușine, iar acest stat a avut în decursul timpului o istorie de împilare a neamurilor din preajmă. Și nu e destul că istoria acestui stat este una de continuă jecmănire și ucidere a altor populații, dar acum Ungaria a luat-o în aceeași direcție, lucru condamnat de toată Europa și de Statele Unite.

Această istorie reprobabilă a Ungariei devenită o provocare pentru democrație și o rușine pentru Europa o apără Kelemen Hunor. A pune stema Ungariei pe liceele din România este tot una cu a afișa zvestica nazistă în școli!”.

S-a aplicat o amendă contravențională în valoare de 600 lei.

Afirmațiile postate pe blogul personal, conform cărora „a impune limba maghiară ca oficială în România ar fi ca și cum germana ar deveni limbă oficială în Israel”, considerând că limba maghiară este limba asupritorilor, „simbol al opresiunii și al anti-românismului”, au fost considerate discriminatorii conform Hotărârii nr. 466/07.11.2012. S-a aplicat o amendă de 1.000 lei și s-a recomandat reclamatului „ca pe viitor să aibă în vedere respectarea dispozițiilor legale ce privesc apărarea dreptului la demnitate personală”.

Prin Hotărârea nr. 326/24.07.2016 s-a constatat caracterul discriminatoriu al următoarelor afirmații postate pe Facebook: „În București nu vor mai avea loc parade de homosexuali! În calitate de Primar General, nu voi mai permite ca pe străzile Bucureștiului să se desfășoare parade de homosexuali. Apăr valorile creștine și tradiționale ale Capitalei și nu permit transformarea Bucureștiului în Sodoma și Gomora”. S-a aplicat o amendă contravențională de 4.000 lei.

### **5.2. Parcursul inițiativei**

Propunerea legislativă pentru abrogarea Legii nr. 48/2002 pentru aprobarea O.G. nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, înregistrată la Camera Deputaților cu nr. 366/26.09.2016, printr-un articol unic, a propus abrogarea Legii nr. 48/2002, cu modificările și completările ulterioare, adică a întregii legislații anti-discriminare din România.

În motivare se arată că scopul urmărit este desființarea CNCD, „instituție bugetară care a făcut dovada în decursul anilor că funcționează ca o instituție anti-românească, fiind doar un instrument în mâna UDMR și a altor grupuri de interese de a anula valorile românești, valorile tradiționale creștine și drepturile românilor în propria lor țară”. În continuare CNCD este acuzat și de susținerea autonomiei teritoriale maghiare și a acțiunilor teroriste. Inițiatorul mai afirmă că CNCD are „rolul de a le băga pumnul în gura românilor care își cer drepturile sau care au curajul să se exprime public împotriva distrugerii valorilor românești”.

Cu privire la propunerea legislativă Consiliul legislativ, prin Avizul nr. 665/06.07.2016, arată următoarele:

- Legea nr. 48/2002 aprobă O.G. nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare;

- prin abrogarea O.G. nr. 137/2000 „se creează un vid legislativ în materie, lipsindu-se astfel de protecție juridică principiul egalității între cetățeni în exercitarea unor drepturi fundamentale”;

- O.G. nr. 137/2000 „răspunde unor cerințe de nivel european cu privire la respectarea și aplicarea principiului egalității de tratament”, iar abrogarea propusă „ar putea conduce la declanșarea procedurii în vederea angajării răspunderii României pentru neîndeplinirea obligațiilor de stat membru”.

În consecință, se arată că propunerea legislativă „nu poate fi promovată”, inclusiv din rațiuni de tehnică legislativă, întrucât nu vizează abrogarea actului de bază, a ordonanței de guvern, ci a legii de aprobare.

Au fost date avize negative.

La data de 28.02.2017 proiectul de lege de abrogare a Legii nr. 48/2002 pentru aprobarea O.G. nr. 137/2000 a fost aprobat tacit de Camera Deputaților.

La data de 14.03.2017, Senatul, în calitate de cameră decizională, a respins proiectul de lege.

## VI. Concluzii

Dintre cele trei puteri, cea mai mare susținere a CNCD a venit din partea puterii juridice, care nu este o putere politică. În toate situațiile, instanțele s-au pronunțat împotriva excepțiilor de neconstituționalitate, iar în ce privește art. V din O.U.G. nr. 75/2008, doar Consiliul Superior al Magistraturii a arătat în avizul său că acesta trebuie abrogat. La fel, și Avocatul Poporului a fost împotriva admiterii acestor excepții. Curtea Constituțională a admis excepțiile de neconstituționale într-un singur domeniu, în cel al interpretării prevederilor O.G. nr. 137/2000 ca reprezentând baza legală pentru acordarea unor drepturi care nu sunt stabilite prin norme juridice. Admiterea excepției însă, la urma urmei, nu a afectat în niciun mod activitatea CNCD, fiind pronunțate de către acesta puncte de vedere și recomandări, prin hotărâri, în exercitarea atribuțiilor sale.

Puterea executivă, Guvernul, a susținut excepțiile de neconstituționalitate invocate, practic, de el însuși, prin Ministerul de Justiție și, totodată, nu a formulat un punct de vedere privind tentativele de desființare a CNCD prin excepțiile promovate de Valeriu Stoica, respectiv Nicolae Dobrovici-Bacalbașa. S-a opus, însă, inițiativei legislative a lui Bogdan Diaconu.

Puterea legislativă, sub al cărei control se află CNCD, a fost extrem de pasivă. Nu a formulat niciun punct de vedere privind excepțiile de neconstituționale invocate, iar Camera Deputaților a lăsat inițiativa legislativă de abrogare a întregii legi privind prevenirea și combaterea discriminării să fie aprobată tacit, deși diferitele comisii ale Camerei Deputaților au dat avize negative. Pentru o perioadă, Camera Deputaților a lăsat în opinia publică impresia că CNCD chiar este o instituție anti-românească.