

Dezideriu GERGELY\*

## **Acces la justiție, căi de recurs și proceduri judiciare disponibile persoanelor care invocă încălcarea Directivei 2000/43/CE și Directivei 2000/78/CE: perspective, abordări și interpretări în contenciosul administrativ și constituțional**

În materialul de față ne propunem să analizăm în ce măsură sunt valide observațiile Comisiei Europene cu privire la impactul negativ asupra accesului la justiție al grupurilor afectate sau vulnerabile la discriminare în România, din perspectiva punerii în aplicare a Directivei 2000/43/CE și a Directivei 2000/78/CE.

Comisia Europeană atrage atenția asupra faptului că, în statele membre UE, numărul victimelor discriminării care au înaintat plângeri sau acțiuni instituțiilor specializate ori instanțelor de judecată rămâne unul redus, numărul persoanelor care sunt susceptibile să raporteze un incident de discriminare instituțiilor de promovare a egalității este de asemenea mic, ceea ce afectează negativ atât accesul la justiție cât și eficacitatea directivelor<sup>1</sup>. Comisia Europeană citează sondajele Agenției Uniunii Europene privind Drepturile Fundamentale într-o notă de subsol marginală în care se arată faptul că principalul motiv al nesesizării instituțiilor abilitate are legătură cu convingerea victimelor că „nu s-ar întâmpla nimic sau că nu s-ar schimba nimic în urma raportării”<sup>2</sup>. Comisia arată faptul că o serie de probleme concrete sunt de natură a împiedica accesul la justiție al grupurilor vulnerabile sau marginalizate: termenele scurte de introducere a acțiunilor în instanță; costurile, complexitatea și durata procedurilor, dificultatea de a prezenta probe, incertitudinea cu privire la rezultatul acțiunii judiciare și perspectiva ca nivelul despăgubirilor primite să fie unul scăzut<sup>3</sup>. În contrapondere a dificultăților tehnice cu care se pot confrunta victimele discriminării, Comisia Europeană se referă la sindicate, organisme de promovare a egalității și organizații non-guvernamentale care pot ajuta victimele să solicite despăgubiri individuale, să genereze litigii strategice<sup>4</sup>, să introducă acțiuni colective în despăgubire, inclusiv în cazurile în care victimele sunt persoane care nu sunt identificabile<sup>5</sup>.

\* *Doctorand, Facultatea de Științe Politice a Universității București.*

*Email: dezideriugergely@gmail.com*

*Manuscris primit pe 25 septembrie 2022.*

1 Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliul privind aplicarea Directivei 2000/43/CE și a Directivei 2000/78/CE, COM(2021) 139 final, 19.03.2021.

2 Ibid, 2.2.1. Apărarea drepturilor, nota de subsol 57.

3 Ibid, 2.2.1., Apărarea drepturilor, p.8-9.

4 Ibid, 2.2.1. Apărarea drepturilor, nota de subsol 62. Comisia explică acest concept ce presupune ”utilizarea strategiilor contencioase pentru a genera schimbări sociale, juridice sau de politică și sunt adesea inițiate de organizații ale societății civile și/sau de avocați ca o formă de activism”.

5 Ibid, 2.2.1., Apărarea drepturilor, p. 8-9.

Legiuitorului european a introdus o serie de standarde în legătură cu faptul că, la nivelul Statelor Membre, victimele discriminării trebuie să dispună de mijloace adecvate de protecție legală prin disponibilitatea unor proceduri judiciare și/sau administrative, inclusiv a procedurilor de conciliere<sup>6</sup> în cazurile de discriminare, termene stabilite pentru a uza de căile de atac<sup>7</sup>, calitatea procesuală recunoscută asociațiilor, organizațiilor sau persoanelor juridice care au un interes legitim în respectarea dispozițiilor Directivei anti-discriminare<sup>8</sup>, transferarea sarcinii probei atunci când sunt prezentate fapte pe baza cărora se poate prezuma o discriminare<sup>9</sup>, respectiv prin protecția asigurată împotriva consecințelor nefavorabile ca reacție la o plângere sau acțiune în justiție privind discriminarea<sup>10</sup>. În esență, este vorba de prevederile cuprinse în Capitolul II al Directivei 2000/43/CE și al Directivei 2000/78/ care reglementează căi de atac și apărarea drepturilor în cauzele de discriminare pe criteriul de origine rasială sau etnică, apartenență religioasă sau convingeri, dizabilitate, vârstă sau orientare sexuală. Directivele au fost transpuse în plan național prin prevederile O.G. nr. 137/2000 republicată privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare<sup>11</sup>.

## **1. Ipoteze privind căi de recurs disponibile și persoane susceptibile să recurgă la apărarea drepturilor în cazurile de discriminare**

Se ridică întrebarea din ce perspectivă trebuie să analizăm profilul persoanelor susceptibile să depună plângeri sau acțiuni privind fapte de discriminare în raport de complexitatea, termenele procedurale, durata sau costul procedurilor, dificultatea de a proba discriminarea sau perspectiva de a obține un remediu eficient pentru discriminarea suferită. Ipoteza noastră pornește de la premiza că răspunsul trebuie identificat într-un cumul de factori care au legătură cu opțiunile legiuitorului în reglementarea jurisdicțiilor aplicabile în materia nediscriminării, dar și în legătură cu opțiunile legiuitorului în reglementarea altor domenii de activitate care au produs anumite consecințe asupra acestor jurisdicții, cel puțin sub aspectul căilor de recurs și al apărării drepturilor. Pe de altă parte, trebuie identificat profilul petenților și obiectul plângerilor adresate CNCD și

6 Directiva 2000/43/CE, Capitolul II Căi de atac și aplicarea dreptului, Articolul 7 apărarea drepturilor, alin.1 și Directiva 2000/78/CE, Capitolul II, Căi de recurs și aplicarea dreptului, Art.9 alin.1. Prevederi similare se regăsesc în Directiva 2006/54/CE și Directiva 2004/113/UE.

7 Directiva 2000/43/CE, Articolul 7, alin.3 și Directiva 2000/78/CE, Art.9 alin.3. Prevederi similare se regăsesc în Directiva 2006/54/CE și Directiva 2004/113/UE.

8 Directiva 2000/43/CE, Articolul 7, alin. 2 și Directiva 2000/78/CE, Articolul 9 alin.2. Prevederi similare se regăsesc în Directiva 2006/54/CE și Directiva 2004/113/UE.

9 Directiva 2000/43/CE, Articolul 8 și Directiva 2000/78/CE, Articolul 10. Prevederi similare se regăsesc în Directiva 2006/54/CE și Directiva 2004/113/UE.

10 Directiva 2000/43/CE, Articolul 9 și Directiva 2000/78/CE, Articolul 11. Prevederi similare se regăsesc în Directiva 2006/54/CE și Directiva 2004/113/UE.

11 O.G. nr. 137 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, republicată, cu modificări și completări prin legea nr. 48 din 16 ianuarie 2002, O.G. nr. 77 din 28 august 2003, legea nr. 27 din 5 martie 2004, legea nr. 324 din 14 iulie 2006, O.U.G. nr. 75 din 11 iunie 2008, legea nr. 76 din 1 aprilie 2009, legea nr. 61 din 21 martie 2013, O.U.G. nr. 19 din 27 martie 2013, legea nr. 189 din 25 iunie 2013, O.U.G. nr. 45 din 9 aprilie 2020, legea nr. 167 din 7 august 2020, legea nr. 193 din 28 iunie 2022.

instanțelor de judecată în legătură cu constatarea discriminării.

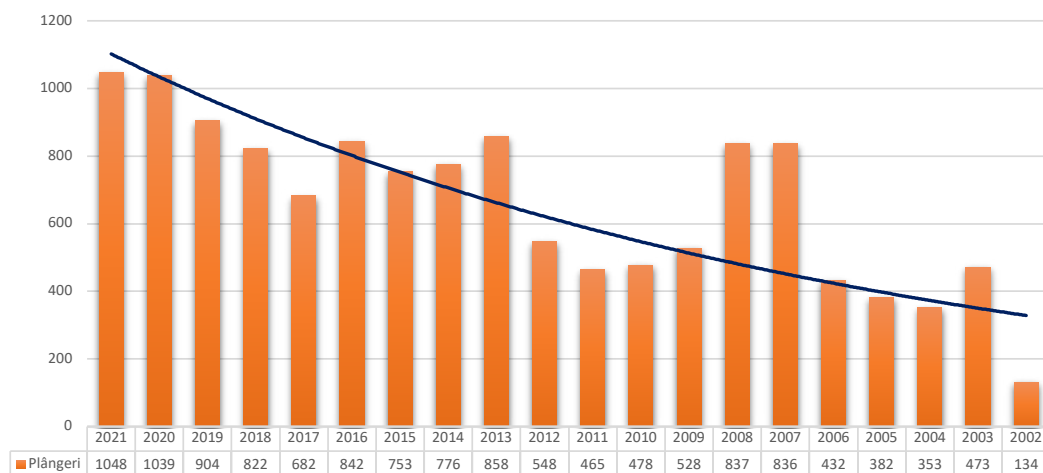


Figura 1<sup>12</sup> Plângeri adresate Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării având ca obiect sancționarea discriminării

Așa cum rezultă din Figura 1, de la data înființării sale și până la 31 decembrie 2021, Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării a fost sesizat cu 13.190 de plângeri privind discriminarea manifestată fie împotriva unei persoane sau mai multor persoane, fie a unor grupuri de persoane sau a unor comunități de persoane<sup>13</sup>. Pornind de la aceste date, s-ar putea estima că numărul persoanelor care s-au considerat victime ale discriminării depășește numărul concret al plângerilor, având în vedere că acestea pot viza, după caz, una sau mai multe persoane, un grup de persoane ori interesul unor grupuri sau comunități de persoane, atunci când sunt formulate de organizații neguvernamentale, sindicate, sau alte entități care au calitate procesuală activă în jurisdicția exercitată atât de CNCD cât și de instanțele judecătorești.

12 Figura 1 realizată în baza informațiilor prezentate de CNCD în Raportul de activitate 2021, la [www.cncd.ro](http://www.cncd.ro).

13 CNCD, Raport de activitate 2021, I Analiza petițiilor înregistrate la CNCD în anul 2021, raport disponibil la <https://www.cncd.ro/wp-content/uploads/2022/04/Raport-de-activitate-CNCD-2021-.pdf>

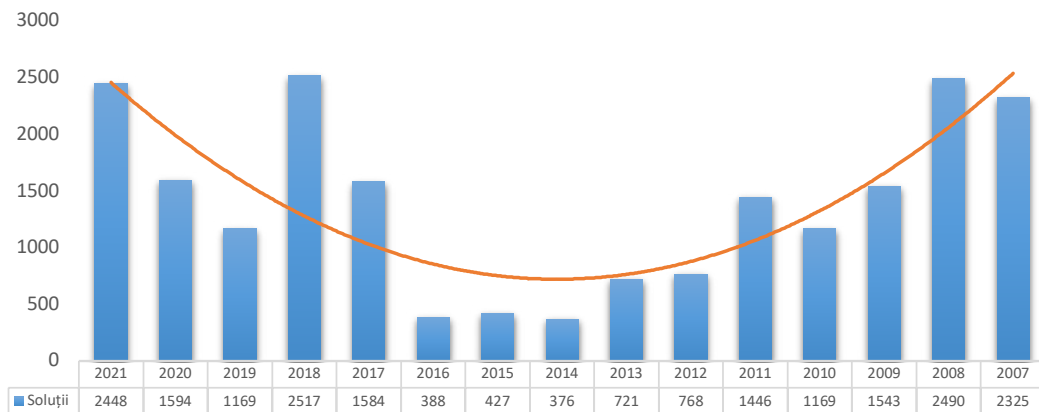


Figura 2<sup>14</sup> Soluții pronunțate de instanțele de judecată având ca obiect inclusiv chestiuni legate de discriminare

Figura 2 relevă faptul că în intervalul 2007-2021 au fost pronunțate 20.965 de soluții de către instanțele de judecată, având ca obiect constatarea discriminării și repararea prejudiciului creat față de una sau mai multe persoane în calitate de victime ale discriminării<sup>15</sup>. În ideea aceleiași teze privind numărul estimat al victimelor care au recurs la jurisdicțiile civile și administrative, se poate presupune că numărul cumulativ al acestora este în jurul cifrei de 35.000 de persoane<sup>16</sup>, însă numărul acestora poate fi mai mare deoarece datele statistice nu includ acțiunile în fața instanțelor de judecată în perioada 2000-2006 precum și faptul că unele plângeri la CNCD și instanțe judecătorești au vizat grupuri de reclamanți, cu mult peste numărul de 3 persoane sau comunități de persoane.

Analizând datele incluse în figura 1 și figura 2, deducem că în ultimii 5 ani, numărul cauzelor adresate instanțelor de judecată cât și al plângerilor la Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării a fost în creștere, de la peste 1700 de acțiuni și plângeri cumulate în anul 2017 la peste 2500 în anul 2020, respectiv 3500 în anul 2021.

Dacă analizăm distinct datele privind cazurile adresate instituțiilor de egalitate în statele membre UE, observăm că România se plasează între primele 10 State care înregistrează cele mai multe plângeri privind chestiuni legate de discriminare<sup>17</sup>.

14 Figura 2 este realizată pe baza datelor cuprinse în rapoartele de activitate CNCD, în legătură cu citarea CNCD în acțiunile întemeiate pe Art. 27 din O.G. nr. 137/2000, în perioada 2007-2021. Rapoartele CNCD sunt disponibile la <https://www.cncd.ro/rapoarte/>

15 Ibid.

16 Acest număr relativ este echivalentul numărului plângerilor adresate CNCD și al acțiunilor civile în fața instanțelor judecătorești.

17 EQUINET - Rețeaua europeană a instituțiilor de egalitate, Equinet, European Directory of Equality Bodies.

An	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Germania	3773	4216	4246	7932	7750	27917
Latvia	8984	8577	8113			25674
Ungaria	6058	4990	5693			16741
Franta	5405	5631	5448			16484
Belgia	2017	2192	2343	2189	2379	11120
Italia	1210	2022	2305	1476	823	7836
Romania	682	822	904	1039	1048	4495
Finlanda	962	1258	1108	1036		4364
Polonia	570	614	545	883	460	3072
Austria	527	557	585	511	518	2698
Bulgaria	300	721	920	576		2517
Grecia	546	704	935			2185
Spania	732		377	544		1653
Estonia	471	304	308	304	239	1626
Croatia	387	277	317	270	266	1517
Olanda	416	510	541			1467
Suedia	181	116	86	183	192	758
Slovenia		149	158	253		560
Slovacia	70	90	109	107	131	507
Lituania			230			230
Malta	39	37	16	15		107
Cehia						
Cipru						
Danemarca						
Irlanda						
Luxemburg						
Portugalia						

Figura 3<sup>18</sup> Cazuri de discriminare adresate instituțiilor naționale responsabile de promovarea egalității

Dacă comparăm și alte date la nivel european observăm, spre exemplu, că România se situează între primele 5 state care înregistrează cele mai multe plângeri vizând alegații de încălcare a prevederilor Convenției europene a drepturilor omului, incluzând dreptul de a nu fi suspus discriminării<sup>19</sup>. Se impune a preciza că România se situează, deopotrivă, între primele 3 state cu cele mai multe plângeri declarate inadmisibile sau radiate de

18 Figura 3 este realizată pe baza datelor disponibile EQUINET - Rețeaua europeană a instituțiilor de egalitate, Equinet, European Directory of Equality Bodies, informații disponibile la <https://equineteurope.org/european-directory-of-equality-bodies/>, accesat 19.09.2022. Cehia, Cipru, Danemarca, Irlanda, Luxemburg sau Portugalia nu au raportat cazuri de discriminare în fața instituțiilor de egalitate.

19 Datele publicate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului indică faptul că cele mai multe plângeri adresate Curții în intervalul 1959-2021 vizează Rusia (191.956 plângeri), Turcia (129.040 plângeri), Ucraina (104.783 plângeri) urmate de România (87.964 plângeri) și Polonia (75.599 plângeri). A se vedea ECHR, Overview 1959-2021, 2022, disponibil la [https://www.echr.coe.int/Documents/Overview\\_19592021\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Overview_19592021_ENG.pdf), accesat 20.09.2022.

pe rolul Curții<sup>20</sup>, ceea ce se încadrează într-o tendință generală de respingere, în medie de 90% a plângerilor în fața CEDO, fără a fi examinate pe fond, datorită neîndeplinirii condițiilor de admisibilitate prevăzute de Convenție<sup>21</sup>.

Excluzând plângerile respinse pe motivul inadmisibilității, hotărârile pronunțate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului pe fond, sub aspectul încălcării drepturilor din Convenție, plasează România între primele 5 state cu cele mai multe hotărâri de condamnare<sup>22</sup> (Figura 5). În ceea ce privește încălcarea dreptului la nediscriminare, România se situează între primele două state cu cele mai multe hotărâri în care s-a constatat discriminarea (42) alături de Regatul Unit (45), urmate de Austria (27), Rusia (27), Turcia (19), Grecia (15), Germania (13), Bulgaria (11) și alte state care se plasează sub numărul de 10 hotărâri<sup>23</sup>. Raportându-ne la hotărârile de constatare a încălcării drepturilor prevăzute în Convenție, procentul hotărârilor vizând constatarea discriminării variază între 0.4% și 13%, în cazul României procentul fiind de 2.85%.<sup>24</sup> Aceste date trebuie privite relativ, deoarece procentul ridicat de cazuri de discriminare trebuie raportat și la numărul mic de hotărâri de condamnare, pe terenul general al Convenției, cum e cazul Regatului Unit, al Austriei și al Germaniei, comparativ cu numărul mare al condamnărilor în cazul Rusiei, Turciei, Italiei sau României.

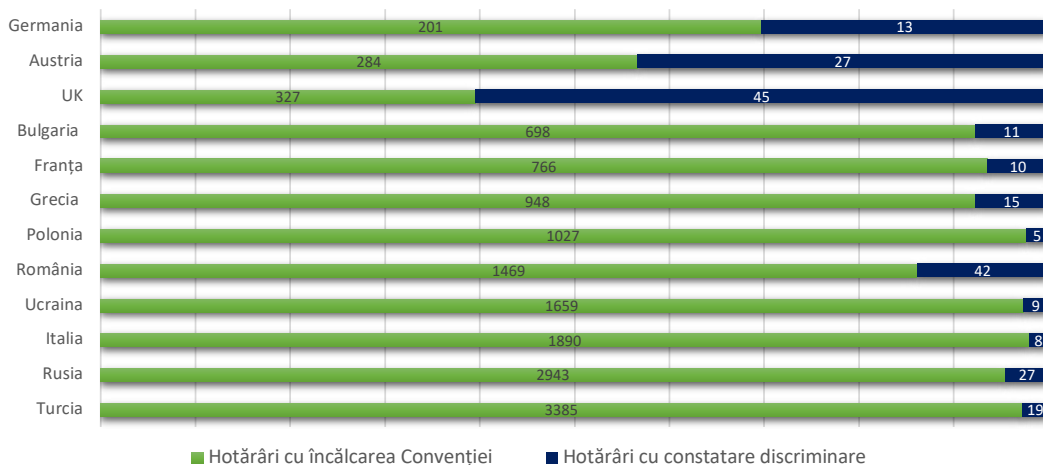


Figura 4<sup>25</sup> Hotărâri pronunțate de CEDO privind încălcarea drepturilor prevăzute în Convenție, inclusiv discriminare

20 Potrivit datelor publicate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în cazul Rusiei au fost declarate inadmisibile sau radiate de pe rolul Curții un total de 167.488 plângeri din totalul de 191.956 plângeri, în cazul Turciei 107.527 plângeri inadmisibile din totalul de 129.040, în cazul României 78.572 plângeri inadmisibile din totalul de 87.964, în cazul Ucrainei 74.731 plângeri inadmisibile din totalul de 104.783 iar în cazul Poloniei 72.164 plângeri inadmisibile din totalul de 75.599 plângeri. ECHR, Overview 1959-2021, 2022.

21 Pentru o analiză detaliată a se vedea D. Gergely, „Jurisprudența recentă a Curții Europene a Drepturilor Omului privind neîncălcarea Articolului 14 din Convenție, inclusiv cauzele împotriva României. Sinteze”, în *Noua Revistă de Drepturile Omului*, Nr. 3, 2021, Vol. 17, p. 8-43.

22 Overview 1959-2021, European Court of Human Rights, <https://www.echr.coe.int/>, accesat 20.09.2022.

23 Ibid.

24 Procentul calculat în baza informațiilor cuprinse în Figura 5 variază de la Regatul Unit (13,7%), Austria (9,5%), Germania (6,46%) la România (2,85%) și Grecia (1,58%), Bulgaria (1,57%), î restul statelor procentul situându-se sub 1%.

25 Figura 5 este realizată pe baza informațiilor disponibile în Overview 1959-2021, ECtHR, 2022.

Spre deosebire de cauzele de discriminare constatate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, așa cum rezultă din datele cuprinse în figura 4, în ultimii 10 ani, în aproximativ 30% din acțiunile judecătorești, instanțele românești au admis cererile privind constatarea și repararea prejudiciului creat prin discriminare. În fața CNCD, în aproximativ 17% din plângeri s-a constatat discriminarea. Quantumul amenzilor aplicate de CNCD în perioada 2011-2021 însumează total suma de 3.168.500 RON<sup>26</sup>, echivalentul a peste 720.000 EUR. Cu privire la daunele materiale sau morale în cauzele de discriminare, la nivel național nu sunt disponibile date dezagregate.

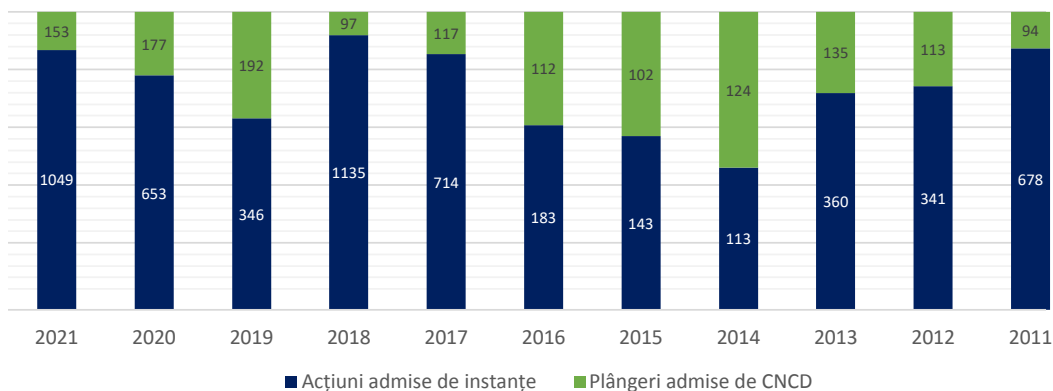


Figura 5<sup>27</sup> Plângeri contravenționale și acțiuni civile în constatarea discriminării admise de CNCD și instanțele de judecată

La prima vedere, aceste informații par a invalida observațiile Comisiei Europene, cel puțin în cazul României, cu privire la numărul relativ redus al victimelor discriminării susceptibile a se adresa instanțelor de judecată sau instituțiilor specializate de promovare a egalității de tratament. Aparent, nici teza legată de complexitatea procedurilor, durata, costurile sau incertitudinea cu privire la rezultatul acțiunii judiciare nu par a constitui elemente care ar împiedica accesul la justiție al victimelor în cazurile de discriminare. Totuși, o asemenea concluzie este prematură din mai multe considerente.

Se impune, în primul rând, să analizăm dacă prevederile legale privind jurisdicțiile naționale puse la dispoziția victimelor discriminării în contextul transpunerii Directivelor anti-discriminare sunt accesibile, precise, predictibile ori compatibile cu principiul statului de drept<sup>28</sup>.

În al doilea rând, trebuie să analizăm dacă datele privind plângerile și acțiunile în justiție cu privire la discriminare intră în domeniul de aplicare al Directivelor anti-discriminare sau se situează în afara incidenței acestora și a obiectului

26 CNCD, Raport de activitate 2021, pag. 21, raport disponibil la <https://www.cncd.ro/wp-content/uploads/2022/04/Raport-de-activitate-CNCD-2021-.pdf>, accesat 18.09.2022.

27 Figura 4 este realizată pe baza datelor cuprinse în rapoartele de activitate CNCD, în perioada 2011-2021. Rapoartele CNCD sunt disponibile la <https://www.cncd.ro/rapoarte/>

28 Pentru mai multe detalii a se vedea P. van Dijk, F. van Hoof, A van Rijn, L. Zwaak (eds.), Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, Fourth Edition, pag.653-657, Intersentia, 2006. Predescu I., Safta M., Principiul securității juridice, fundament al statului de drept. Repere jurisprudențiale, disponibil la <https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2021/01/predescu.pdf>, accesat 20.09.2022.

analizei Comisiei Europene.

În al treilea rând, ar fi necesară o distincție relativă între victimele discriminării care s-au adresat justiției, fiind susceptibile a formula acțiuni judiciare sau cel puțin deținând informații, cunoștințe și mijloace pentru un astfel de recurs și victimele discriminării care aparțin grupurilor vulnerabile sau marginalizate, la care face referire Comisia Europeană.

## 2. Soluții ale Înaltei Curți de Casație și Justiție privind cai de atac și apărarea drepturilor în cauzele de discriminare

În demersul nostru de cercetare am analizat 539 de soluții (vezi Figura 5) pronunțate de Secția de Contencios Administrativ și Fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție. Pentru abordarea tematicii din prezentul articol ne-am orientat spre cauzele în care instanța supremă a analizat și a interpretat, cu precădere, aspectele procedurale privind jurisdicția administrativă în cazurile de discriminare, de natură a intra în domeniul de aplicare al Directivelor 2000/43/CE și 2000/78/CE.

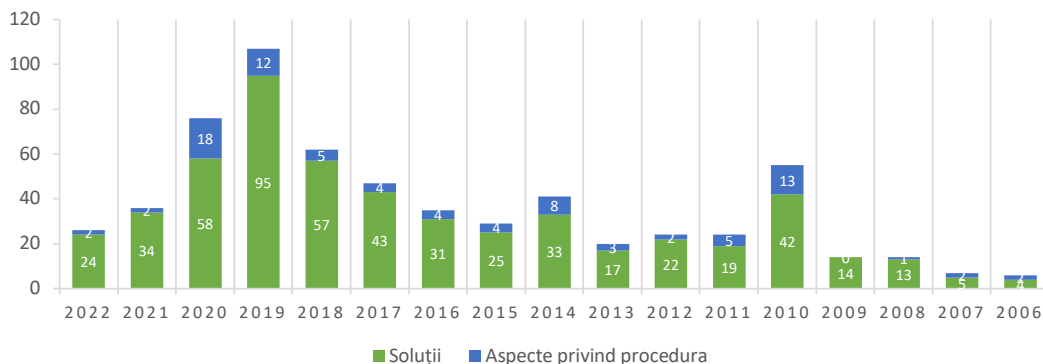


Figura 6<sup>29</sup> Soluții ale Înaltei Curți de Casație și Justiție cu abordarea chestiunilor procedurale privind căi de atac

Din totalul celor 539 de soluții analizate, (vezi Figura 6 și 7) instanța supremă a interpretat prevederile legale aplicabile cu privire la jurisdicția în materia nediscriminării în 24 de cauze, aspecte privind termenele procedurale în 29 de cazuri, aspecte privind sarcina probei în 23 de cazuri, aspecte privind victimizarea în 9 cazuri și aspecte privind calitatea procesuală activă în 4 cauze. În prezenta cercetare ne-am orientat, cu precădere, asupra aspectelor privind căi de atac și apărarea drepturilor<sup>30</sup>.

29 Figura 6 reflectă soluțiile pronunțate de Secția de Contencios Administrativ și Fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție identificate de autorul articolului și disponibile pe pagina de internet a Curții, prin accesarea secțiunii <https://www.scj.ro/736/Cautare-jurisprudenta>.

30 Problematika referitoare la interpretarea standardelor privind calitatea procesuală activă a organizațiilor neguvernamentale, partajarea sarcinii probei și victimizarea vor fi abordate într-o cercetare ulterioară.



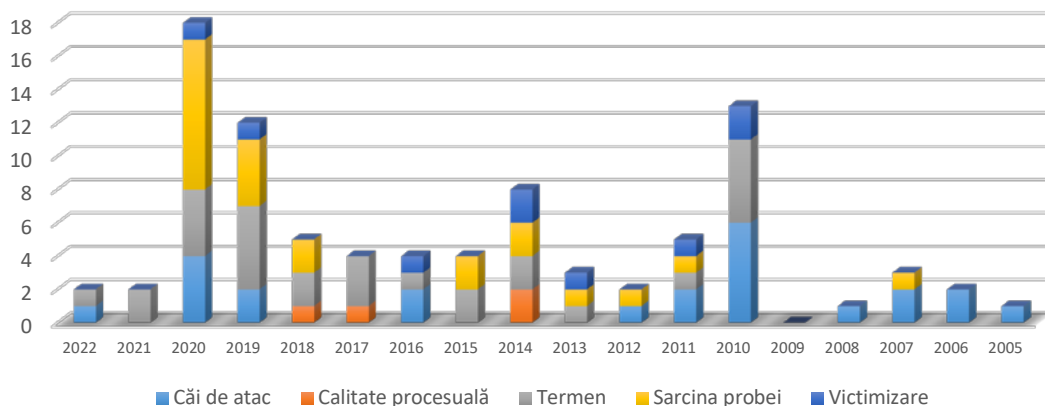


Figura 7<sup>31</sup> Soluții ale Înaltei Curți de Casație și Justiție cu abordarea unor aspecte procedurale

	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014
<b>Căi de atac</b>	1	0	4	2	0	0	2	0	0
<b>Calitate procesuală</b>	0	0	0	0	1	1	0	0	2
<b>Termen procedural</b>	1	2	4	5	2	3	1	2	2
<b>Sarcina probei</b>	0	0	9	4	2	0	0	2	2
<b>Victimizare</b>	0	0	1	1	0	0	1	0	2

	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005
<b>Căi de atac</b>	0	1	2	6	0	1	2	2	1
<b>Calitate procesuală</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Termen procedural</b>	1	0	1	5	0	0	0	0	0
<b>Sarcina probei</b>	1	1	1	0	0	0	1	0	0
<b>Victimizare</b>	1	0	1	2	0	0	0	0	0

Figura 8<sup>32</sup> Aspecte procedurale în cauze pe rolul secției de contencios administrativ a ICCJ

### 3. Jurisdicții administrative și judiciare disponibile victimelor discriminării în legislația anti-discriminare până în anul 2007

Raportul Comisiei Europene privind progresele României în procesul de aderare saluta faptul că în septembrie 2000 a fost adoptată o nouă legislație privind interzicerea discriminării ce transpune prevederile Directivei 2000/43/CE, dar sublinia că implementarea acesteia „va presupune eforturi substanțiale și preocupare continuă”<sup>33</sup>.

31 Ibid.

32 Ibid.

33 European Commission, ”2000 Regular Report from the Commission on Romania’s Progress towards

Această afirmație avea să își dovedească veridicitatea, nu doar sub aspectul punerii în aplicare a legii cât și a exercitării căilor de recurs. Ordonanța de Guvern nr. 137/2000, în forma adoptată inițial, reglementa în Articolul 20 alin. 3 constatarea și sancționarea contravențiilor de către membrii Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării, cu specificarea expresă a faptului că „dispozițiile Legii nr. 32/1968 privind stabilirea și sancționarea contravențiilor, [...], se aplică în mod corespunzător”. Această prevedere a fost amendată prin O.G. nr. 77/2003, care includea trimiterea la O.G. nr. 2/2001 ale cărei dispoziții abrogau legea nr. 32/1968. De asemenea, Articolul 23 din O.G nr. 137/2000 făcea trimitere la „*Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării, organ de specialitate al administrației publice centrale, în subordinea Guvernului*”.

Pentru a înțelege mecanismul procedurii de sesizare și sancționare contravențională a discriminării, dar în special căile de recurs și apărarea drepturilor, persoana care se considera discriminată, cât și persoana care a săvârșit discriminarea urmau să se raporteze, pe de o parte, la contravențiile reglementate în O.G. nr. 137/2000, la prevederile ulterioare ale Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor iar pe de altă parte, la regulile procesuale civile și de contencios administrativ. În practică, hotărârea adoptată de Colegiul CNCD prin care soluționa plângerea contravențională se ataca la instanța de contencios administrativ competentă, fiind în discuție un act al unui organ al administrației publice centrale. Pe de altă parte, procesul verbal de constatare și sancționare a contravenției, act emis în temeiul hotărârii Colegiului director, putea fi atacat la instanța de drept comun, potrivit regimului juridic al contravențiilor, în termen de 15 zile de la data comunicării și se soluționa la nivel de judecătorie.

Așadar, actele CNCD urmau să fie supuse controlului exercitat de instanța de contencios administrativ și de instanța de drept comun în situația constatării și sancționării contravenționale a discriminării, contravenientul având posibilitatea de a ataca ambele acte de constatare a discriminării. De asemenea, în ipoteza neconstatării unei fapte de discriminare, hotărârea CNCD putea fi supusă controlului instanței de contencios, de către persoana care se considera discriminată, fără a fi necesară exercitarea unui control pe calea dreptului comun, deoarece nu s-a constatat și sancționat contravențional discriminarea<sup>34</sup>. Acest aspect reiese cu claritate din Decizia civilă nr. 3203/2005 a Înaltei Curți de Casație și Justiție<sup>35</sup> în care se reține că „*Judecătoria, prin sentința civilă ..., a declinat competența de soluționare a capătului de cerere privind anularea hotărârii CNCD nr. 74 din 11 martie 2003, în favoarea Curții de Apel și a disjuns, reținând spre soluționare, cererea privind anularea procesului-verbal de contravenție. Curtea de Apel, prin sentința civilă ..., a admis acțiunea*”.

Încercarea CNCD de a constata și sancționa contravențional fapte de discriminare doar prin hotărârea Colegiului director a fost sancționată de Înalta Curte de Casație și Justiție. Prin decizia civilă nr. 2219/2006, instanța supremă a statuat că soluția de a aplica sancțiuni contravenționale printr-un act administrativ, este contrară legislației contravenționale.

accession”, 8.11.2000, COM (2000) 710 final, pag. 59, disponibil la [https://aei.pitt.edu/44601/1/Romania\\_2000.pdf](https://aei.pitt.edu/44601/1/Romania_2000.pdf), accesat 22.09.2022.

34 D. Gergely, „Controlul constituțional al statutului de independență al CNCD și conformitatea cu *aquis-ul communautaire* și reglementările europene în materie”, în *Noua Revistă de Drepturile Omului*, Nr. 3/2009.

35 Înalta Curte de Casație și Justiție, Decizia civilă nr. 3203 din 20 mai 2005.

Acest aspect avea legătură cu trimiterea expresă la prevederile O.G. nr. 2/2001, ceea ce, în opinia instanței „*plasează și contravențiile din materia discriminării, cu tot conținutul specific al acestora în regula generală aplicabilă în materie contravențională*”. Mai mult, în decizia civilă nr. 1960/2018<sup>36</sup>, Înalta Curte de Casație și Justiție a precizat că, în raport de faptele de discriminare, răspunderea contravențională intervine „*doar atunci când sunt îndeplinite toate condițiile legale generale și speciale pentru constatarea contravenției și aplicarea sancțiunii*”, având în vedere trimiterea cuprinsă în OG 137/2000 la dispozițiile legii cadru privind stabilirea și sancționarea contravențiilor.

Exercitarea căilor de atac la instanțele de contencios administrativ, în practică, s-a dovedit discutabilă, în raport de interpretarea naturii juridice a hotărârii de soluționare a plângerilor de către CNCD<sup>37</sup>. Spre deosebire de calea de atac și termenul de 15 zile prevăzut pentru exercitarea plângerii împotriva procesului verbal de constatare și sancționare a contravenției unde nu s-au pus probleme de interpretare, în cazul hotărârii Colegiului CNCD de constatare sau neconstatare a discriminării s-a marjat pe exercitarea căii de atac direct la instanța de contencios, în termen de 15 zile de la data comunicării actului, însă instanțele au respins ideea că o astfel de cale de atac ar putea exclude plângerea prealabilă aplicabilă în cazul actelor administrative. Spre exemplu, prin decizia civilă nr. 2546/2007<sup>38</sup>, Înalta Curte de Casație și Justiție a statuat că hotărârile CNCD au caracter administrativ, iar plângerea prealabilă este obligatorie în contextul legii nr. 554/2004 și se face înaintea sesizării instanței de contencios administrativ competente, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului. În decizia civilă nr. 3528/2007<sup>39</sup>, Înalta Curte și-a dezvoltat argumentele în acest sens, arătând că procedura în care se soluționează petițiile în fața CNCD nu întrunește „*elementele definitorii ale activității de jurisdicție, caracterizată prin soluționarea de către un organ independent și imparțial a litigiilor privind existența, întinderea sau exercitarea drepturilor subiective, după o procedură bazată pe contradictorialitate și cu asigurarea dreptului la apărare, ea fiind specifică funcției administrative, ..., nefiind un act administrativ jurisdicțional în sensul dispozițiilor art. 2 lit. d) din Legea nr. 554/2004*”. În aceste condiții, părțile aveau posibilitatea de a formula, în termen de 30 de zile de la comunicare, plângere prealabilă împotriva hotărârii CNCD, iar cererea de anulare a hotărârii CNCD se introducea la instanța de contencios administrativ, în termen de 6 luni de la data primirii răspunsului la plângerea prealabilă, în condițiile legii privind contenciosul administrativ.

Unele efecte negative derivate din mijloacele avute la dispoziție în exercitarea căilor de recurs în cazurile de discriminare s-au produs prin neexercitarea unei căi de atac sau exercitarea simultană a căilor de recurs în fața instanțelor de drept comun și a instanțelor de contencios administrativ împotriva actelor adoptate de CNCD. Spre exemplu, împotriva hotărârii CNCD nr.366 din 23.08.2005 prin care s-a constatat discriminarea pe criteriul originii etnice nu s-a formulat acțiune în anulare la instanța de contencios administrativ,

36 Înalta Curte de Casație și Justiție, Decizia civilă nr. 1960 din 15 mai 2008.

37 Pentru detalii a se vedea Romani CRISS, Remedii efective în cauzele de discriminare, 2016, disponibil la <https://drepturile-omului.info/wp-content/uploads/2015/06/Remedii-efective-in-cauzele-de-discriminare-Jurisprudenta.pdf>, accesat 22.09.2022.

38 Înalta Curte de Casație și Justiție, Decizia nr. 2546 din 17 mai 2007.

39 Înalta Curte de Casație și Justiție, Decizia civilă nr. 3528 din 25 septembrie 2007.

însă procesul verbal de constatare și sancționare a fost anulat prin sentința civilă nr. 1723 din 04.12.2006 a instanței de drept comun<sup>40</sup>. Prin decizia civilă nr. 3806/2006, Înalta Curte de Casație și Justiție a menținut ca legală hotărârea CNCD nr. 63 din 19.04.2005 prin care s-a constatat discriminarea pe criteriul originii etnice, însă procesul verbal de constatare și sancționare cu amendă a fost anulat de instanța de drept comun, prin sentința civilă nr. 4092/2005<sup>41</sup>. Cu alte cuvinte, deși actul administrativ de constatare a discriminării a fost statuat ca legal, actul de sancționare al discriminării a lăsat fără efecte juridice constatarea faptei.

Jurisdicția exercitată de CNCD a fost contestată pe calea contenciosului constituțional la scurt timp de la operaționalizarea sa<sup>42</sup>, din punctul de vedere al regimului juridic al constatării faptelor de discriminare. Prin Decizia nr. 272 din 26 iunie 2003, Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate în considerarea faptului că reglementările aplicabile în materia contravențiilor fac posibilă contestarea în justiție a procesului-verbal de constatare a contravenției și aplicare a sancțiunii de către CNCD astfel încât se asigură accesul liber la justiție și nu se îngreșește dreptul contravenientului de a se adresa justiției<sup>43</sup>. Însă această constatare nu viza dreptul părții lezate de a se adresa justiției cu o cerere în repararea prejudiciului creat prin discriminare.

De altfel, chestiunea liberului acces la justiție în cazurile de discriminare a dat naștere unor interpretări discutabile în practica judecătorească. Textul inițial al O.G. nr. 137/2000 prevedea în Articolul 21 alin.1 că „în toate cazurile de discriminare prevăzute în ... ordonanță persoanele discriminate au dreptul să pretindă despăgubiri ..., potrivit dreptului comun”. Instanțele de judecată au interpretat această prevedere în sens strict, considerând că „*formularea acțiunii în justiție pentru despăgubiri este precedată, în mod obligatoriu, de existența unei discriminări care a fost sancționată contravențional de către CNCD*”. O interpretare similară a fost dată și de Înalta Curte de Casație și Justiție. În Decizia civilă nr.4991/2005, instanța supremă statuase că „în măsura în care se constată și se aplică sancțiunea pentru comportamentul discriminator se naște posibilitatea de a uza de o acțiune de drept comun pentru a obține despăgubiri proporțional cu prejudiciul suferit, precum și de a obține restabilirea situației anterioare discriminării. În speță, persoana care se consideră discriminată are, deci, obligația parcurgerii procedurii prealabile prevăzută de art. 20 alin. (3) din O.G. nr. 137/2000”<sup>44</sup>.

Practic, instanțele au asimilat procedura prealabilă cu o obligație de diligență în raport de actul de sesizare al CNCD cu o plângere contravențională dar, în special, cu o obligație de rezultat, în sensul constatării și sancționării de către CNCD a faptei de discriminare, elemente a căror lipsă ar conduce la inadmisibilitatea unei acțiuni judecătorești având

40 Romani CRISS, Remedii efective în cauzele de discriminare, 2016.

41 Ibid.

42 În noiembrie 2002 Tribunalul București a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 20 alin. (3) din Ordonanța Guvernului nr. 137/2000, autorul excepției considerând ca se încalcă principiul egalității în fața legii și a autorităților publice și a liberului acces la justiție prin atribuirea competenței de constatare și sancționare a discriminării către CNCD ca instituție în subordonația funcțională a Guvernului și nu instanțelor de judecată.

43 Curtea Constituțională, Decizia nr. 272 din 26 iunie 2003, publicată în Monitorul Oficial nr. 556 din 1 august 2003.

44 Înalta Curte de Casație și Justiție, Decizia civilă nr.4991 din 8 iunie 2005.

ca obiect repararea prejudiciului produs prin discriminare<sup>45</sup>. Problema unei astfel de interpretări, nu este în mod necesar legată de condiționarea exercitării unei plângeri contravenționale, cât de condiționarea rezultatului de constatare a discriminării. Ceea ce ignoră această abordare este tocmai dreptul la exercitarea căilor de recurs împotriva hotărârii CNCD și a procesului verbal de sancționare, în vederea apărării drepturilor proprii, ceea ce poate ridica întrebarea legitimității vocației de a adresa o cerere în justiție în temeiul unor acte contestabile sau contestate pe calea dreptului comun și a contenciosului administrativ cât și al efectelor autorității de lucru judecat, în lipsa unui control judiciar definitiv asupra actelor emise de CNCD. În opinia noastră, discuția este mai amplă deoarece nu vizează doar prezumția de legalitate a actelor supuse controlului judecătoresc, exercitarea căilor de recurs sau autoritatea de lucru judecat, cât și întregul mecanism al stabilirii și reparării prejudiciului creat printr-un delict civil de către instanțele judecătorești reglementat pe calea dreptului comun.

Curtea Constituțională nu a fost sesizată în legătură cu aceste aspecte, însă caracterul problematic al reglementării și în special al interpretării judiciare a fost pus în lumină de expunerea de motive a proiectului normativ de modificare a O.G. nr. 137/2000, adoptat ulterior prin legea nr. 324/2006, în care s-a invocat asigurarea liberului acces la justiție necondiționat de sesizarea CNCD, în condițiile practicii unor instanțe judecătorești de respingere a acțiunilor în despăgubire ca inadmisibile, pe temeiul discriminării<sup>46</sup>.

#### **4. Controlul constituțional al jurisdicțiilor administrative și judiciare disponibile victimelor discriminării în reglementarea anti-discriminare ulterior anului 2007**

Legea nr. 324/2006 a adus modificări substanțiale O.G. nr. 137/2000, în special cu privire la jurisdicția exercitată de CNCD. S-a reglementat în mod distinct, în art. 20 (procedura specială în cazurile de discriminare), art. 16 (independența organului care emite actul), art. 20 alin.4 (principiul contradictorialității și al dreptului la apărare), Art. 20 alin.6 (principiul probelor în cazurile de discriminare), art. 20 alin.7 (obligativitatea motivării actului), art. 20 alin.9 (căile de atac în fața instanței de contencios administrativ). Consecința imediată a noilor reglementări a presupus, în primul rând, trecerea de la o procedură necontencioasă în care CNCD investiga aspectele sesizate în plângerile contravenționale la o procedură contencioasă, materializată prin citarea părților, asigurarea dreptului la

45 Sentința civilă nr. 280 din 17 martie 2003, Secția a III-a civilă, Tribunalul București, Decizia civilă nr. 392/A din 4 septembrie 2003, Curtea de Apel București în Romani CRISS, Remedii efective în cauzele de discriminare, 2016.

46 Camera Deputaților, PL-x nr. 302/2006, proiect de lege pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr.137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, Expunerea de motive. “Din perspectiva asigurării liberului acces la justiție și a dreptului la un proces echitabil s-a introdus prevederea conform căreia introducerea cererii de acordare de despăgubiri la instanța de judecată să nu fie condiționată de sesizarea, de către persoana discriminată, a CNCD. S-a avut în vedere, astfel, practica unor instanțe judecătorești care au respins acțiunile în despăgubiri formulate de persoanele discriminate ca fiind inadmisibile (sau premature introduse) în absența unei sesizări/decizii a CNCD”, disponibil la [http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl\\_pck.proiect?idp=7317](http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck.proiect?idp=7317), accesat 22.09.2022.

apărare sau administrarea probelor de către părți, respectiv dispariția procesului verbal de constatare și sancționare contravențională și implicit calea de atac asociată acestuia și reglementarea adoptării unui singur act adoptat de Colegiul CNCD prin care se constata și sancționa discriminarea, cu respectarea condițiilor de fond și formă, cu obligativitatea motivării, act supus cenzurii instanțelor de contencios administrativ. Comunicarea Comisiei Europene de la sfârșitul anului 2006 cuprinzând raportul de monitorizare privind situația pregătirii Bulgariei și a României pentru aderarea la Uniunea Europeană, preciza că *„legea privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare a fost amendată pentru a respecta standardele Uniunii Europene cu privire la independența Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării”*<sup>47</sup>.

Modificările aduse legislației anti-discriminare au avut reverberații în planul contenciosului constituțional, fiind ridicate o serie de excepții de neconstituționalitate care au vizat atât procedura în fața CNCD cât și accesul la justiție în cazurile de discriminare. Curtea Constituțională a statuat prin decizia nr.1011/2007<sup>48</sup> că noua reglementare din Articolul 27 și Articolul 20 al OG nr. 137/2000 favorizează accesul la justiție prin posibilitatea acordată *„persoanei care se consideră discriminată”* de a formula o cerere în justiție cu privire la acordarea de despăgubiri dreptul la petiționare prin posibilitatea de a sesiza CNCD cu privire la sancționarea discriminării respectiv înlăturarea faptelor discriminatorii și restabilirea situației anterioare discriminării. Deși nu a catalogat de o manieră expresă cele două căi procesuale la dispoziția persoanei care se consideră discriminată, cu excepția caracterului constituțional al acestora, într-o decizie ulterioară, Curtea Constituțională a arătat că prevederile din O.G. nr. 137/2000, *„în ansamblu, reglementează rolul jurisdicțional al Consiliului”*<sup>49</sup>, deschizând astfel calea spre interpretarea aprofundată a jurisdicției exercitate de CNCD.

Sesizată cu o excepție de neconstituționalitate în care s-a invocat ambiguitatea naturii juridice a CNCD, lipsa caracterului de jurisdicție specială administrativă și susținerea unei asimilări a instituției cu o instanță extraordinară contrară prevederilor constituționale, prin decizia nr. 1096 din 2008<sup>50</sup>, Curtea Constituțională a respins excepțiile invocate și a clarificat faptul că CNCD este un organ administrativ cu atribuții jurisdicționale care se bucură de independența necesară îndeplinirii actului administrativ-jurisdicțional<sup>51</sup>. Subsecvent, Curtea a clarificat faptul că această jurisdicție nu are caracter obligatoriu, *„întrucât legea nu prevede în sarcina persoanei vătămate obligația de a urma o procedură administrativ-jurisdicțională prealabilă sesizării instanței de judecată, ci numai posibilitatea de a opta*

47 European Commission, "Communication from the Commission Monitoring report on the state of preparedness for EU membership of Bulgaria and Romania", COM (2006) 549 final, disponibil la <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A52006DC0549>, accesat 23.09.2022.

48 Curtea Constituțională, Decizia nr. 1011 din 8 noiembrie 2007 publicată în Monitorul Oficial nr. 809 din 27.11.2007.

49 Curtea Constituțională, Decizia nr. 997 din 7 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial nr. 774 din 18.11.2008.

50 Curtea Constituțională, Decizia nr. 1096 din 15 octombrie 2008, publicată în Monitorul oficial nr. 795 din 27.11.2008.

51 Aceeași statuare este reiterată de Curtea Constituțională în Decizia nr. 444 din 31 martie 2009, publicată în Monitorul Oficial nr. 331 din 19.05.2009.



între cele două căi de valorificare a dreptului”<sup>52</sup>, dispozițiile O.G. nr. 137/2000 acordând posibilitatea celor interesați de a se adresa justiției pentru valorificarea drepturilor lezate prin discriminare<sup>53</sup>.

În contextul unor excepții de neconstituționalitate relativ similare, în decizia nr. 278 din 23 mai 2013, Curtea Constituțională a nuanțat natura actului adoptat de Colegiul CNCD: „*caracterul administrativ jurisdicțional este de esența hotărârilor pronunțate în baza art.20 din Ordonanța Guvernului nr.137/2000*”<sup>54</sup>. Totuși, una din cele mai semnificative statuări vis-à-vis de jurisdicția CNCD și accesul la justiție, o constituie, în opinia noastră, decizia nr. 749/2015, care clarifică natura constituțională a jurisdicției exercitate de CNCD, alături de decizia 1096/2008. În decizia 749 din 4 noiembrie 2015<sup>55</sup>, Curtea Constituțională a oferit o analiză detaliată cu privire la caracterul facultativ și gratuit al jurisdicțiilor speciale administrative și opțiunea acordată persoanei interesate de a se adresa direct instanțelor judecătorești sau jurisdicției speciale, în condițiile în care s-a invocat neconstituționalitatea jurisdicției exercitate de CNCD, pornind tocmai de la premisa caracterului jurisdicțional al activității instituției statuat de Curtea Constituțională și echivalarea acesteia cu o jurisdicție administrativă obligatorie, statuată ca neconstituțională, în raport de instituții precum Consiliul Național pentru Studierea Arhivelor Securității și Agenția Națională de Integritate. Curtea Constituțională a respins comparația cu instituțiile în cauză argumentând că raționamentul juridic care a stat la baza deciziilor nu poate fi aplicat CNCD, deoarece natura juridică a instituțiilor comparate este diferită.

Totuși, un aspect interesat al excepției vizează argumentul că din punctul de vedere al presupusului autor al discriminării, acesta nu se poate opune a participa la soluționarea conflictului în jurisdicția specială administrativă, astfel cum nu se poate opune nici în fața jurisdicției instanțelor judecătorești, ceea ce ar conferi un caracter obligatoriu jurisdicției administrative. În respingerea acestei argumentații, în mod corect, Curtea Constituțională a plasat dezbateră, nu în contextul autorului discriminării, cât în contextul persoanei care se consideră vătămată în drepturile sale, victima discriminării, cea care este titulara vocației la opțiunea de a alege recursul la jurisdicția administrativă specială, sau cea specifică instanțelor judecătorești. O opțiune a presupusului autor al faptei de discriminare de a se opune soluționării plângerii în fața CNCD, în virtutea unui presupus caracter „facultativ” în ceea ce îl privește, a arătat Curtea Constituțională, „*echivalează cu instituirea în sarcina persoanei care se consideră vătămată a obligației de a urma calea judecătorească, ceea ce determină, în mod evident, anihilarea întregului mecanism juridic de soluționare a conflictului pe calea jurisdicției speciale administrative, precum*

52 Curtea Constituțională, Decizia nr. 1.096 din 15 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial nr. 795 din 27 noiembrie 2008. Curtea reiterează constatările din decizia nr. 1.096/2008 în Decizia nr. 1470 din 10 noiembrie 2009, publicată în Monitorul Oficial nr. 887 din 18.12.2009.

53 Curtea Constituțională, Decizia nr. 444 din 31 martie 2009, publicată în Monitorul Oficial nr. 331 din 19.05.2009.

54 Curtea Constituțională, Decizia nr. 278 din 23 mai 2013, publicată în Monitorul Oficial nr.450 din 23.07.2013.

55 Curtea Constituțională, Decizia nr. 749 din 4 noiembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial nr. 50 din 22.01.2016.

și transformarea accesului liber la justiție într-o obligație”<sup>56</sup>, respectiv „conduce la un non-sens juridic”<sup>57</sup>. Practic, Curtea Constituțională a reiterat caracterul constituțional al jurisdicției speciale administrative în cazul CNCD, inclusiv din perspectiva faptului că legea dă posibilitatea victimelor discriminării, de a sesiza CNCD, fără a le obliga să parcurgă procedura administrativ-jurisdicțională, ca procedură prealabilă sesizării instanței judecătorești<sup>58</sup>.

O altă problemă materializă într-o serie de excepții de neconstituționalitate în raport de căile de atac și apărarea drepturilor a vizat ambiguitatea reglementării din O.G. nr. 137/2000 cu privire la data de la care curge termenul în care se exercită calea de atac împotriva hotărârii CNCD. Curtea Constituțională a respins excepțiile<sup>59</sup>, considerând că prevederile Art. 20 alin. 8 și 9 nu sunt contrare dispozițiilor constituționale deoarece stipulează că hotărârea CNCD se comunica părților în termen de 15 zile de la adoptare și produce efecte de la data comunicării, putând fi atacată la instanța de contencios administrativ, potrivit legii. În decizia nr. 854 din 14 decembrie 2021, Curtea s-a referit la propriile statuări<sup>60</sup>, subliniind că printr-o interpretare teleologică a dispozițiilor din O.G. nr. 137/2000 și a legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ se poate deduce că, în practică, hotărârea CNCD se atacă direct la instanța de contencios administrativ competentă, în termen de 15 zile de la comunicare, iar necontestarea în acest termen a hotărârii menționate conferă acesteia caracter de titlu executoriu. Curtea a respins astfel susținerile autorului excepției cu privire la faptul că prevederile legale referitoare la căile de atac și termen sunt echivoce, neclare și imprecise.

## 5. Controlul de legalitate al jurisdicțiilor administrative și judiciare disponibile victimelor discriminării în reglementarea anti-discriminare

Într-o cauză având ca obiect controlul de legalitate al hotărârii CNCD, Înalta Curte de Casație și Justiție s-a raportat la dispozițiile articolului 20 din O.G. nr. 137/2000 cât și la definiția legală dată actului administrativ jurisdicțional din legea contenciosului administrativ statuând, în mod sintetic, că „hotărârile CN.CD emise ..., după modificările aduse prin Legea nr. 324/2006, sunt acte administrative jurisdicționale”<sup>61</sup>. Această statuare lipsită de echivoc nu a determinat însă o clarificare imediată în jurisprudența privind materia discriminării.

În practică, situațiile legate de controlul de legalitate al hotărârilor CNCD s-au dovedit destul de complexe. Spre exemplu, prin decizia civilă nr. 518/2010<sup>62</sup>, instanța

56 Ibid.

57 Ibid.

58 C. Jura, „Sinteză. Norme juridice complementare O.G. nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare”, în *Noua Revistă de Drepturile Omului*, nr. 3/2012, Vol. 8.

59 Curtea Constituțională, Decizia nr. 1494 din 10 noiembrie 2009, publicată în Monitorul Oficial nr. 909 din 24.12.2009. Decizia nr. 278 din 23 mai 2013, publicată în Monitorul Oficial nr.450 din 23.07.2013. Decizia nr. 854 din 14 decembrie 2021, publicată în Monitorul Oficial nr. 424 din 02.05.2022.

60 Decizia nr. 278 din 23 mai 2013, publicată în Monitorul Oficial nr.450 din 23.07.2013.

61 Înalta Curte de Casație și Justiție, Decizia civilă nr. 3936 din 6 noiembrie 2008.

62 Înalta Curte de Casație și Justiție, Decizia civilă nr. 518 din 3 februarie 2010.



supremă a respins argumentele reclamantului legate de posibilitatea de a introduce cererea de anulare a hotărârii CNCD prin care nu s-a constatat fapta de discriminare, în termen de 6 luni de la comunicare<sup>63</sup>. În esență, instanța supremă a considerat că în cazurile de discriminare se aplică legea specială (O.G. nr. 137/0000) care conține alte prevederi (termenul de 15 zile de comunicare), ce sunt derogatorii de la dreptul comun (legea nr. 544/2004), fără însă a face aprecieri cu privire la natura jurisdicțională a hotărârii CNCD. Natura juridică a actului adoptat de CNCD a fost analizată implicit într-o cauză similară, tot în legătură cu admiterea unei excepții de tardivitate a formulării acțiunii împotriva unei hotărâri CNCD. După respingerea excepției de neconstituționalitate ridicată pe rolul instanței supreme în cauză<sup>64</sup>, Înalta Curte de Casație și Justiție a abordat problema excepției pornind de la analiza dispozițiilor din articolul 20 alinatele 8 -10 din O.G. nr. 137/2000 a căror interpretare au condus la aprecierea că hotărârile pronunțate de CNCD pot fi atacate la curțile de apel competente, în termen de 15 zile de la comunicare<sup>65</sup>. În legătură cu caracterul administrativ-jurisdicțional al hotărârii CNCD, instanța supremă s-a raportat succint la deciziile Curții Constituționale<sup>66</sup> care au confirmat natura hotărârii și a concluzionat că nu sunt incidente prevederile legii contenciosului administrativ referitoare la obligativitatea plângerii prealabile<sup>67</sup>.

Într-o acțiune privind anularea hotărârii CNCD, contravenientul a formulat plângere prealabilă la Consiliu iar ulterior răspunsului primit la cerere, a formulat acțiune pe rolul Curții de Apel, care a respins excepția de tardivitate invocată de pârâți<sup>68</sup>. Contrar abordării Curții de Apel, Înalta Curte de Casație și Justiție a statuat că modalitatea în care este reglementată procedura de soluționare a sesizărilor adresate CNCD „*cuprinde elementele definitorii ale procedurii administrativ-jurisdicționale*”, hotărârea adoptată având natura juridică a unui act administrativ-jurisdicțional ce poate fi atacat la instanța de contencios în termenul legal de 15 zile de la comunicare<sup>69</sup>. Instanța supremă a ținut să precizeze că în speță, contravenientul nu avea obligația formulării plângerii prealabile în cazul actului administrativ-jurisdicțional care se atacă direct la instanța de contencios administrativ, conform art. 20 din O.G. nr. 137/2000, „*lucru care nu s-a întâmplat decât mult peste acest termen imperativ prevăzut de lege*”<sup>70</sup>.

Natura administrativ-jurisdicțională a hotărârii CNCD a fost clarificată de Înalta Curte de Casație și Justiție<sup>71</sup> și în raport de alte elemente relevante, precum obligativitatea citării

63 Temeiul formulării cererii în termenul de 6 luni prevăzut în art. 11 din legea nr. 544/2004 a contenciosului administrativ.

64 Prin Decizia nr. 1494 din 10 noiembrie 2009 Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 20 alin. (10) din O.G. nr. 137/2000.

65 O interpretare similară a fost dată de Înalta Curte de Casație și Justiție prin Decizia civilă nr. 1939 din 16 aprilie 2020.

66 Înalta Curte de Casație și Justiție s-a raportat și la jurisprudența Curții Constituționale la momentul respectiv, care confirmase natura administrativ-jurisdicțională a hotărârii CNCD, prin Decizia 997/2008 și 1096/2008.

67 Înalta Curte de Casație și Justiție, Decizia civilă nr. 1921 din 16 aprilie 2010.

68 Curtea de Apel București, Secția contencios administrativ și fiscal, Sentința civilă nr. 653 din 4 februarie 2010.

69 Înalta Curte de Casație și Justiție s-a raportat și la jurisprudența Curții Constituționale la momentul respectiv, care confirmase natura administrativ-jurisdicțională a hotărârii CNCD, prin Decizia 997/2008 și 1096/2008.

70 Înalta Curte de Casație și Justiție, Decizia civilă nr. 4495 din 22 octombrie 2010.

71 Înalta Curte de Casație și Justiție, Decizia civilă nr. 604 din 5 februarie 2010. Instanța supremă notează că modul în care este reglementată procedura de soluționare a sesizărilor adresate CNCD cuprinde elementele

părților<sup>72</sup> sau obligativitatea motivării hotărârii și a indicării motivelor concrete care stau la baza unei hotărâri<sup>73</sup>. În raport de termenul de atac, în mod interesant, în unele cauze, însăși instanța de apel a considerat că din interpretarea dispozițiilor O.G. nr. 137/2000 „nu rezultă cu claritate că Hotărârile Colegiului Director pot fi atacate în termen de 15 zile la instanța de contencios administrativ”, și, în consecință, reclamanta nu poate fi sancționată cu tardivitatea formulării contestației<sup>74</sup>. Persoana care a sesizat fapta de discriminare susținuse că formularea plângerii prealabile se impune chiar și în ipoteza în care actul CNCND are caracter administrativ-jurisdicțional. Prin decizia nr. 318/2011, Înalta Curte de Casație și Justiție s-a situat în dezacord atât cu instanța, cât și reclamanta pornind de la faptul că în vederea constatării unei fapte de discriminare, Consiliul procedează la citirea părților, analizează faptele investigate pe baza oricăror mijloace de probă și pronunță o hotărâre de soluționare a sesizării, procedură ce se circumscrie activității jurisdicționale, actul emis de CNCND fiind, în consecință, un act administrativ-jurisdicțional care nu intră în sfera actului administrativ pentru care se efectuează procedura prealabilă. În acest context, termenul de exercitare al acțiunii este de 15 zile de la comunicare, depășit în cauză de către reclamantă<sup>75</sup>. O soluție identică a fost pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție prin decizia 359/2011<sup>76</sup>, în dezacord cu partea care a invocat discriminarea și susținerea că sunt aplicabile termenele de 6 luni prevăzute în legea contenciosului administrativ, în condițiile în care O.G. nr. 137/2000 nu ar reglementa în mod expres un termen de introducere a acțiunii<sup>77</sup>.

Încercarea de a justifica introducerea acțiunii în anularea hotărârii CNCND cu depășirea termenului de 6 luni și a termenului de 1 an prevăzute de art. 11 din legea contenciosului administrativ a fost respinsă atât de instanța de apel<sup>78</sup>, cât și de Înalta Curte de Casație, în

definitorii ale procedurii administrativ-jurisdicționale, hotărârea adoptată având natura juridică a unui act administrativ jurisdicțional. Activitatea CNCND și actele adoptate de acesta au primit aceeași calificare juridică și în jurisprudența constantă a Curții Constituționale.

72 Înalta Curte de Casație și Justiție, Decizia civilă nr. 2260 din 30 aprilie 2010. În decizia nr. 793 din 27 februarie 2018, instanța supremă atrage atenția asupra faptului că ”În cuprinsul hotărârii adoptate de CNCND nu se regăsește o minimă analiză a uneia dintre condițiile ce se cer a fi întrunite cumulativ pentru calificarea faptei ca fiind una de discriminare”.

73 Înalta Curte de Casație și Justiție, Decizia civilă nr. 401 din 28 ianuarie 2010. Instanța supremă constatare că hotărârea nr. 395 din data de 14 ianuarie 2008, nu a indicat motivul care a condus la o soluție de neconstatare a faptelor de discriminare, limitându-se la expunerea definiției segregării scoale, fără a analiza efectiv fondul plângerii. Pornind de la premisa că CNCND este o autoritate cu activitate administrativ-jurisdicțională și are obligația de a se pronunța asupra faptei cu caracter discriminatoriu cu care a fost sesizat, instanța supremă a punctat faptul că instanța de contencios administrativ poate să oblige autoritatea să procedeze la soluționarea deplină a sesizării.

74 Curtea de Apel București, Secția VIII contencios administrativ și fiscal, Sentința civilă nr. 4207 din 27 noiembrie 2009. Curtea de Apel Craiova a avut o optică diferită cu privire la termenul în care se exercită acțiunea împotriva hotărârii CNCND. Prin Sentința civilă nr. 6/2011 din 10 ianuarie 2011 a admis excepția tardivității acțiunii reținând că potrivit art. 20 alin. 9 și 10 din OG nr. 137/2000 coroborat cu art. 6 alin. 3 din legea nr. 554/2004, hotărârile CNCND pot fi atacate la instanța de contencios administrativ în termen de 15 zile de la comunicare. Prin decizia civilă nr. 5118 din 2 noiembrie 2011, Înalta Curte de Casație și Justiție a statuat că sentința instanței de fond a fost temeinică și legală.

75 Înalta Curte de Casație și Justiție, Decizia civilă nr. 318 din 21 ianuarie 2011.

76 Înalta Curte de Casație și Justiție, Decizia civilă nr. 359 din 21 ianuarie 2011.

77 Ibid.

78 Curtea de Apel București, Secția VIII contencios administrativ și fiscal, Sentința civilă nr. 4183 din 14 iunie 2011.

considerentul naturii juridice de act administrativ-jurisdicțional care poate fi atacat doar în termenul de 15 zile de la comunicare<sup>79</sup>.

În ciuda statuărilor clarificatoare ale Înaltei Curți cu privire la natura hotărârilor CNCD, unele instanțe au admis excepția lipsei procedurii prealabile respingând ca inadmisibile cererile în anularea hotărârilor Consiliului. Este cazul sentinței civile nr. 1534 din 16 mai 2014<sup>80</sup> casată de Înalta Curte pe considerentul că instanța de fond a interpretat și aplicat în mod greșit dispozițiile O.G.nr. 137/2000 și legea contenciosului administrativ. Prin decizia nr. 847/2016, Înalta Curtea de Casație și Justiție s-a raportat în mod expres la propria jurisprudență<sup>81</sup> și a reiterat că hotărârea pronunțată de CNCD este un act administrativ-jurisdicțional, „*fiind emis de o autoritate administrativă investită, prin lege organică, cu atribuții de jurisdicție administrativă specială, așa cum rezultă din prevederile art. 16 și 17 din O.G. nr. 137/2000*” nefiind incidente prevederile Art. 7 din Legea nr. 554/2004 referitoare la obligativitatea plângerii prealabile, „*așa cum în mod eronat a reținut instanța de fond*”<sup>82</sup>.

Tema recurgerii la plângerea prealabilă în termenul de 6 luni împotriva hotărârilor CNCD a revenit, fără succes, pe rolul Înaltei Curți care a oferit repere justițiabililor, plecând de la premisa că hotărârea CNCD emisă în procedura reglementată de lege constituie un act administrativ jurisdicțional care nu poate fi atacat pe calea recursului grațios la autoritatea emitentă, deoarece aceasta nu are posibilitatea de a îl revoca. Prin decizia nr. 5285/2019 instanța supremă a statuat că „*în materia actelor administrativ jurisdicționale persoana care se consideră vătămată prin actul emis nu are opțiunea între a se adresa autorității emitente pe calea recursului grațios sau a se adresa instanței de judecată, fiind ținută a solicita instanței în mod direct anularea actului administrativ jurisdicțional considerat vătămător*”<sup>83</sup>. O soluție similară a fost adoptată de Înalta Curte prin decizia civilă nr. 2849/2020 reținând că pentru contestarea actului CNCD la instanța de contencios administrativ nu se efectuează procedura prealabilă<sup>84</sup>. În decizia civilă nr. 9/2020<sup>85</sup> instanța supremă sublinia că este fără posibilitate de tăgadă că „*recurentul nu avea obligația [...] să formuleze plângerea prealabilă către CNCD în sensul revocării Hotărârii [...] pentru că această hotărâre este act administrativ jurisdicțional*”<sup>86</sup>. Mai mult, prin decizia civilă nr. 37/2020 Înalta Curte a achiesat la interpretarea instanței de fond considerând că „*În mod corect a reținut prima instanță că termenul de formulare a acțiunii este de 15 zile -*

79 Înalta Curte de Casație și Justiție, Decizia civilă nr.2710 din 31 mai 2012.

80 Curtea de Apel București, Secția VIII contencios administrativ și fiscal, Sentința civilă nr.1534 din 16 mai 2014.

81 În pronunțarea deciziei, Înalta Curte a avut în vedere jurisprudența sa anterioară reprezentată, cu titlu de exemplu, de deciziile nr. 1921/2010, nr. 318/2011, nr. 359/2011, nr. 4495/2011.

82 Înalta Curte de Casație și Justiție, Decizia civilă nr. 847 din 22 martie 2016.

83 Înalta Curte de Casație și Justiție, Decizia civilă nr. 5285 din 22 octombrie 2019-încheiere, 4.11.2019-pronunțare.

84 Înalta Curte de Casație și Justiție, Decizia civilă nr. 2849 din 25 iunie 2020.

85 Înalta Curte de Casație și Justiție, Decizia civilă nr. Nr. 9 din 9 ianuarie 2020.

86 Ibid. De asemenea, prin decizia nr. 2582/2019, Înalta Curte de Casație și Justiție a statuat faptul că „Jurisdicția administrativă reprezintă un tip special de jurisdicție, înfăptuită de organe de natură administrativă, care sunt investite cu atribuții jurisdicționale, Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării fiind o astfel de autoritate, care exercită o jurisdicție administrativă, soluționând sesizările cu respectarea principiilor specifice procedurii judiciare, prin citarea părților implicate și cu ascultarea lor, respectându-se contradictorialitatea și dreptul la apărare”.

*fiind un termen de decădere și nu un termen de recomandare*<sup>87</sup>.

Un alt aspect relevant legat în legătură cu jurisdicțiile în materia nediscriminării vizează termenul de introducere al plângerii contravenționale la CNCD (1 an) și termenul de introducere a acțiunii în daune interese la instanța de judecată (3 ani), în temeiul Art. 20 alin 1 și Art. 27 alin 2 din O.G. nr. 137/2000. Pe rolul instanței de contencios administrativ s-a pus problema tardivității formulării plângerii în special în fața CNCD, în situația în care de la data săvârșirii faptelor de discriminare și data plângerii s-a depășit intervalul de un an. Înalta Curte a considerat că termenul de 1 an prevăzut la Art. 20 alin.1 din O.G. nr. 137/2000 este imperativ și absolut, iar atunci când între data săvârșirii actelor materiale de discriminare și data plângerii s-a depășit termenul de 1 an, CNCD este îndrituit să decadă din dreptul de a supune soluționării faptele respective de discriminare în cadrul jurisdicției administrative speciale<sup>88</sup>. Înalta Curte a statuat, în acest sens, că „*neexercitarea dreptului de petiționare în termenul de un an de la data săvârșirii faptei sau de la data la care putea să ia cunoștință de săvârșirea ei conduce la respingerea petiției ca tardiv introdusă*”<sup>89</sup>. Așadar, termenul prevăzut în art. 20 alin. (1) este un termen legal, de procedură, cât și de decădere<sup>90</sup>.

Ceea ce interesează la calculul termenului este data săvârșirii faptei sau data la care putea persoana discriminată să ia cunoștință de săvârșirea ei. Așadar, în practică, este extrem de relevant a stabili data la care s-a produs faptul generator al situației de discriminare reclamate<sup>91</sup> sau, astfel cum arată Înalta Curte, data la care partea putea să ia cunoștință, în mod obiectiv, de săvârșirea faptei<sup>92</sup>. Dacă în cazul unui act material de discriminare stabilirea momentului săvârșirii poate fi clară, lucrurile pot sta diferit atunci când actul de discriminare se săvârșește la diferite momente, sau persoana discriminată află la un moment ulterior, circumstanțial, aspecte ce presupun, în opinia instanței supreme, verificarea pe fond a plângerii și nu pe calea excepției de tardivitate<sup>93</sup>. Prin decizia civilă nr. 2901/2019, în contextul controlului de legalitate al sentinței instanței de fond privind natura continuă a unei fapte de discriminare, Înalta Curte a oferit o perspectivă mai amplă asupra conținutului Art. 20 alin.1 precizând că „*înstituirea unui [...] termen este menită să prevină eventualele abuzuri și să limiteze efectele perturbatoare asupra stabilității și securității raporturilor juridice. Textul legal menționat conține elemente lămuritoare în ce privește termenul în care trebuie introdusă sesizarea, termen care curge din ziua în care persoana vătămată sau persoana îndreptățită a reclama trebuia să știe despre săvârșirea faptei. Termenul pentru introducerea sesizării are o natură juridică mixtă, având atât caracterul unui termen substanțial, lipsa sesizării sau introducerea ei tardivă constituind o cauză de înlăturare a răspunderii pe temeiul discriminării, cât și caracterul unui termen procedural, calcularea lui făcându-se potrivit dispozițiilor procesual civile*”. Instanța supremă a respins susținerile instanței de fond legate de cazul faptei continue și imposibilitatea identificării momentului de la care partea

87 Înalta Curte de Casație și Justiție, Decizia civilă nr. 37 din 9 ianuarie 2020.

88 Înalta Curte de Casație și Justiție, Decizia civilă nr.2140 din 27 aprilie 2010, Decizia civilă nr. 5341 din 2 decembrie 2010, Decizia civilă nr. 1625 din 23 martie 2010.

89 Înalta Curte de Casație și Justiție, Decizia civilă nr. 2747 din 5 martie 2013.

90 Înalta Curte de Casație și Justiție, Decizia civilă nr. 125 din 17 ianuarie 2019.

91 Înalta Curte de Casație și Justiție, Decizia civilă nr. 3698 din 24 iunie 2011.

92 Înalta Curte de Casație și Justiție, Decizia civilă nr. 1787 din 23 martie 2021.

93 Înalta Curte de Casație și Justiție, Decizia civilă nr. 1721 din 02 mai 2018. Înalta Curte a considerat că pretinsa discriminare s-a concretizat prin mai multe acțiuni iar ultimul moment în raport de care persoana s-a considerat discriminată s-a produs atunci când a cunoscut declarația unui martor.

putea să ia cunoștință de săvârșirea discriminării, deoarece „o astfel de interpretare ar face ca incertitudinea juridică în privința constatării și sancționării faptelor discriminatorii să afecteze însăși substanța dreptului protejat, instituind, extra lege, un caz de posibilă imprescriptibilitate”<sup>94</sup>.

Analiza selectivă a jurisprudenței Înaltei Curți de Casație și Justiție cât și a Curții Constituționale ne indică faptul că legislația anti-discriminare, în ciuda reglementării în forma sa inițială, dar mai cu seamă ulterior modificărilor din 2006, a trecut testul accesibilității sau al predictibilității, cel puțin din perspectiva căilor de recurs și apărarea drepturilor. Susțineam anterior că este relevant a observa dacă datele privind plângerile adresate CNCD și acțiunile în justiție cu privire la discriminare intră în domeniul de aplicare al Directivelor anti-discriminare sau se situează în afara incidenței acestora și a obiectului analizei Comisiei Europene. Datele statistice prelucrate de Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării ne ajută în mare parte, deoarece operează cu date dezagregate atunci când este vorba de plângeri adresate instituției cât și în legătură cu fapte de discriminare constatate pe calea jurisdicției administrative speciale.

## 6. Plângeri și acțiuni în justiție privind discriminarea în domeniul de aplicare al Directivelor europene anti-discriminare

Prima remarcă, este aceea că problematica ce intră, cel puțin ipotetic, în domeniul de aplicare al Directivelor 2000/43/CE și 2000/78/CE, sub aspectul criteriilor interzise, ocupă aproximativ 24-25% din totalul celor 13.190 de plângeri sesizate CNCD în intervalul 2002-2021. (Figura 9) Este vorba de aproximativ 4482 de plângeri care au vizat alegații de discriminare pe baza originii rasiale, etnice sau naționale respectiv dizabilitate, vârstă, religie sau convingeri și orientare sexuală.

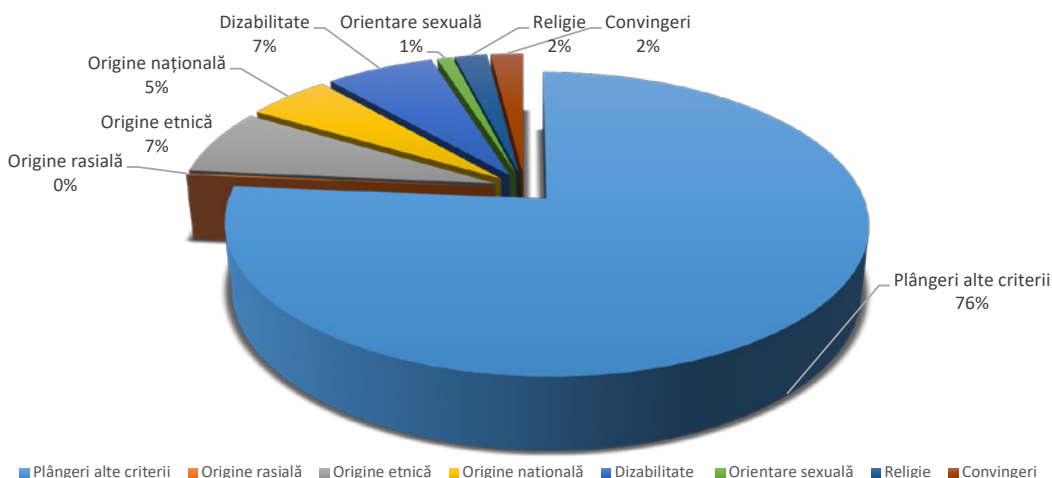


Figura 9<sup>95</sup> Plângeri adresate CNCD având ca obiect discriminarea pe baza criteriilor din Directivele 2000/43/CE și 2000/78/CE

<sup>94</sup> Înalta Curte de Casație și Justiție, Decizia civilă nr. 2901 din 29 mai 2019.

<sup>95</sup> Figura 9 este realizată pe baza datelor cuprinse în Raportul de activitate CNCD 2021. Raportul CNCD este disponibil la <https://www.cncd.ro/wp-content/uploads/2022/04/Raport-de-activitate-CNCD-2021-.pdf>, accesat 24.09.2022.

Ponderea cea mai mare în plângerile adresate CNCD o au cazurile legate de discriminarea întemeiată pe alte motive sau criterii decât cele cuprinse în directivele europene. Spre exemplu, statisticile CNCD indică faptul că, începând cu anul 2006 au crescut exponențial plângerile vizând discriminarea pe baza criteriului de „categorie socială”<sup>96</sup>, într-un procent care a variat în cursul anilor, depășind uneori 50% din totalul plângerilor.

A doua remarcă este legată de hotărârile prin care CNCD a constatat o faptă de discriminare pe baza criteriilor din Directive. Chiar dacă ponderea acestor fapte este mai mică în ansamblul plângerilor, *per total*, ponderea constatărilor este mai mare decât media generală a constatărilor (20% în raport cu 17%). În aproximativ 1135 de cazuri s-a constatat discriminare, din totalul celor 4482 de plângeri, în intervalul 2002-2021. (Fig. 10 a) Similar, în intervalul 2011-2021, procentul constatărilor privind discriminarea pe criteriile din Directive este mai ridicat, fiind comparativ cu procentul plângerilor și constatărilor în cazul discriminării pe criteriul de categorie socială. (Fig. 10b)

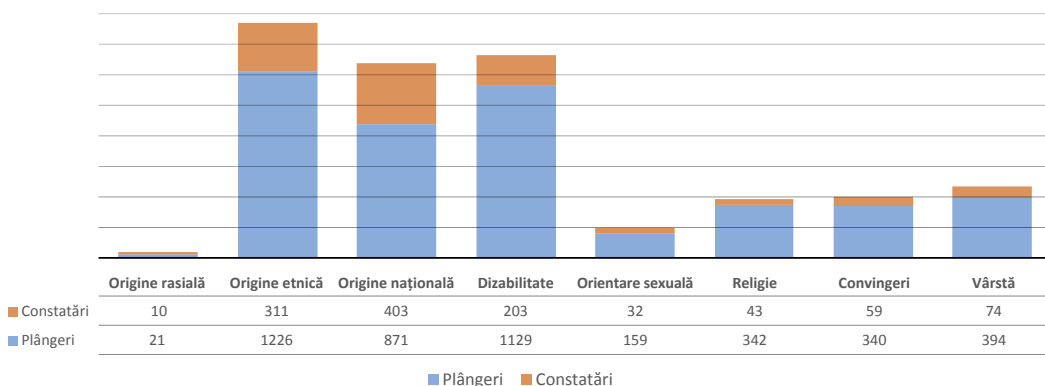
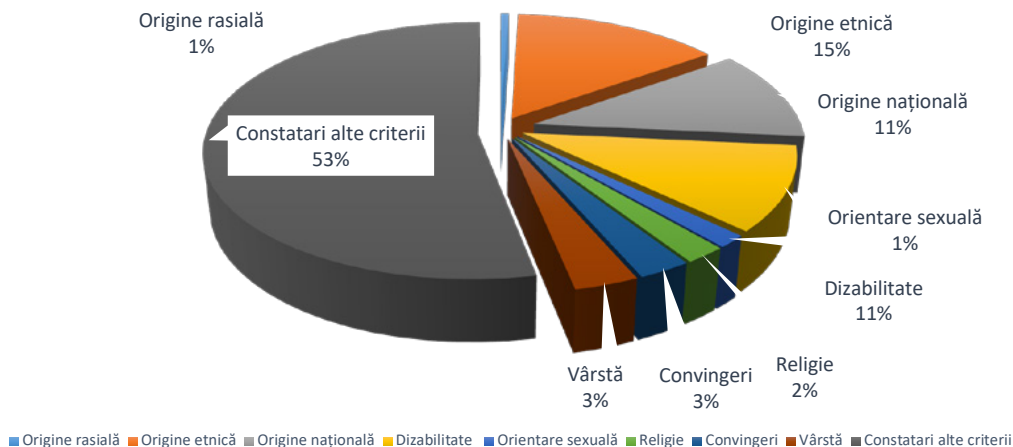


Figura 10<sup>97</sup> a și b Plângeri în care CNCD a constatat discriminarea pe baza criteriilor din Directivele 2000/43/CE și 2000/78/CE



96 Criteriul ”categorie socială” apare între criteriile enumerate în Articolul 2 alin. 1 din O.G. nr. 137/ 2000.

97 Figura 10 a și b este realizată pe baza datelor cuprinse în Rapoartele de activitate CNCD din perioada 2003-2021. Rapoartele sunt disponibile la <https://www.cncd.ro/rapoarte/>.



A treia remarcă este legată de acțiunile promovate pe rolul instanțelor judecătorești în legătură cu aspecte ce implică discriminarea. Datele generale ne relevă faptul că în perioada 2007-2010, dar și în ultimii 5 ani (2017-2021) marea majoritate a acțiunilor au vizat discriminarea în materie salarială. Astfel cum rezultă din Figura 11, în perioada 2007-2009, un procent cuprins între 80% și 90% din acțiunile civile au vizat discriminarea în materie salarială. Datele disponibile indică faptul că în perioada 2007-2008 aproximativ 80% din cauze au vizat acțiuni civile introduse de magistrați și personal auxiliar de specialitate din cadrul instanțelor judecătorești și din cadrul parchetelor de pe lângă acestea urmate de alte categorii precum funcționari publici, funcționari publici cu statut special etc<sup>98</sup>. Restul acțiunilor în fața instanțelor de judecată au avut ca obiect conflicte de muncă, anulare acte administrative, refuz soluționare cereri, reziliere contracte, pretenții etc.

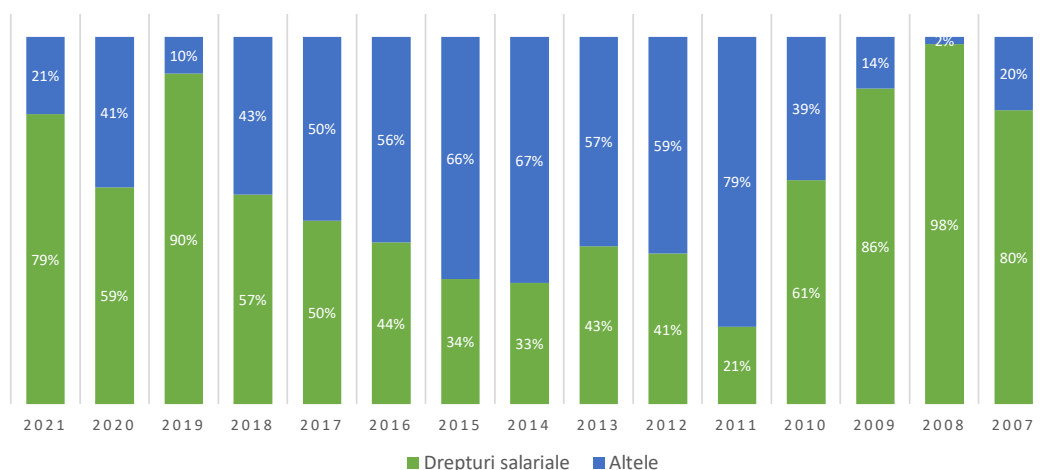


Figura 11<sup>99</sup> Acțiuni promovate pe rolul instanțelor judecătorești în funcție de obiectul acestora

Așa cum rezultă din figura 11, începând cu anul 2017 ponderea acțiunilor judecătorești având ca obiect discriminarea în materie salarială a cunoscut o creștere exponențială, de la 50% spre 80% cu un vârf de 90% atins în anul 2019. Aceste date indică faptul că majoritatea acțiunilor civile întemeiate pe discriminare și deduse soluționării instanțelor de judecată sunt inițiate de personalul angajat în sistemul public din instituții și autorități centrale, regionale sau locale, presupunând categorii de personal care au calitatea de funcționari publici sau altele similare, în esență, sursa discriminării plasându-se în reglementările normative cu privire la salarizare și încadrare salarială, interpretarea și aplicarea acestor reglementari, ceea ce conduce la concluzia pertinentă că aceste acțiuni se situează în afara domeniului de aplicare al Directivelor 2000/43/CE și 2000/78/CE.

O tendință asemănătoare, dar într-un procent relativ mai mic se poate deduce și în raport de plângerile adresate CNCD vizând discriminarea pe baza categoriei sociale, care în fapt, variază de la discriminarea salarială a unor categorii socio-profesionale în

<sup>98</sup> CNCD, Raport de activitate 2007, pag. 25, disponibil la <https://www.cncd.ro/wp-content/uploads/2021/02/Raport-de-activitate-CNCD-2007.pdf>, accesat 25.09.2022.

<sup>99</sup> Figura 11 este realizată pe baza datelor cuprinse în Rapoartele de activitate CNCD din perioada 2007-2021. Rapoartele sunt disponibile la <https://www.cncd.ro/rapoarte/>.

sistemul public la categoria pensionarilor care invocă discriminarea în raport de drepturile de asigurări sociale ori alte categorii de persoane care invocă nerespectarea drepturilor cu caracter social.

Chestiunea invocării discriminării în materie salarială a produs consecințe majore, nu doar sub aspectul impactului financiar produs prin acordarea de daune materiale sau morale, dar și a analizei sub aspect substanțial a acestor probleme de discriminare și, în special, a căilor de recurs și al apărării drepturilor în aceste cauze. În contextul practicii divergente cu privire la statuarea discriminării în materia salarizării personalului din sistemul public, Înalta Curte de Casație și Justiție a pronunțat o serie de decizii privind recursuri în interesul legii vizând categoria socio-profesională a magistraților, personalului din sistemul de justiție, al funcționarilor publici și altor categorii de personal din instituții publice. Astfel este, între altele, Decizia nr. 6 din 15 ianuarie 2007<sup>100</sup>, Decizia nr. 36 din 7 mai 2007<sup>101</sup>, Decizia nr. 14 din 18 februarie 2008<sup>102</sup>, Decizia nr. 21 din 10 martie 2008<sup>103</sup>, Decizia nr. 23 din 12 mai 2008<sup>104</sup>, Decizia nr. 24 din 12 mai 2008<sup>105</sup>, Decizia nr. 46 din 15 decembrie 2008<sup>106</sup>, Decizia nr. 20 din 21 septembrie 2009<sup>107</sup>, Decizia nr. 28 din 12 octombrie 2009<sup>108</sup>, Decizia nr. 37 din 14 decembrie 2009<sup>109</sup>, Decizia nr. 38 din 14 decembrie 2009<sup>110</sup>, sau mai recent Decizia nr. 56 din 13 septembrie 2021<sup>111</sup>.

Sub aspectul căilor de recurs în cazul discriminării în materie salarizării, în anul 2008, s-a reglementat, pe cale legislativă, faptul că CNCD nu are competența de a soluționa sesizările care au ca obiect măsurile legislative adoptate în contextul politicii de salarizare a personalului din sistemul bugetar. Prin Ordonanța de Urgență nr. 75 din 11 iunie 2008, Art. 19 din O.G. nr. 137/2000, republicată a fost completat cu un nou alineat care prevedea că „(3) *Sesizările având ca obiect măsurile legislative adoptate în contextul stabilirii politicii de salarizare a personalului din sistemul bugetar nu intră în competența de*

100 Înalta Curte de Casație și Justiție, Secțiunile Unite, Decizia nr. 6 din 15 ianuarie 2007, publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 327 din 15/05/2007.

101 Înalta Curte de Casație și Justiție, Secțiunile Unite, Decizia nr. 36 din 7 mai 2007, publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 715 din 23/10/2007.

102 Înalta Curte de Casație și Justiție, Secțiunile Unite, Decizia nr. 14 din 18 februarie 2008, publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 853 din 18/12/2008.

103 Înalta Curte de Casație și Justiție, Secțiunile Unite, Decizia nr. 21 din 10 martie 2008, publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 444 din 13/06/2008.

104 Înalta Curte de Casație și Justiție, Secțiunile Unite, Decizia nr. 23 din 12 mai 2008, publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 895 din 30/12/2008.

105 Înalta Curte de Casație și Justiție, Secțiunile Unite, Decizia nr. 24 din 12 mai 2008, publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 894 din 30/12/2008.

106 Înalta Curte de Casație și Justiție, Secțiunile Unite, Decizia nr. 46 din 15 decembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 495 din 16/07/2009.

107 Înalta Curte de Casație și Justiție, Secțiunile Unite, Decizia nr. 20 din 21 septembrie 2009, publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 880 din 16/12/2009.

108 Înalta Curte de Casație și Justiție, Secțiunile Unite, Decizia nr. 28 din 12 octombrie 2009, publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 44 din 20/01/2010.

109 Înalta Curte de Casație și Justiție, Secțiunile Unite, Decizia nr. 37 din 14 decembrie 2009, publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 217 din 07/04/2010.

110 Înalta Curte de Casație și Justiție, Secțiunile Unite, Decizia nr. 38 din 14 decembrie 2009.

111 Înalta Curte de Casație și Justiție, Secțiunile Unite, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, Decizia nr. 56 din 13 septembrie 2021, publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 1071 din 09/11/2021.



*soluționare a Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării*”<sup>112</sup>. Efectul juridic creat și soluția legiuitorului au fost contestate pe calea contenciosului constituțional, marjându-se pe ideea că excluderea dreptului salariaților de a sesiza CNCD cu privire la discriminările personalului din sistemul bugetar încalcă dispozițiile constituționale privind separația și echilibrul puterilor precum și egalitatea în fața autorităților publice. Înalta Curte de Casație și Justiție a achiesat la aceste susțineri considerând că excepția este întemeiată. Curtea Constituțională a respins însă excepția ca inadmisibilă, luând act că prevederile care au modificat competențele CNCD au fost abrogate ulterior, prin Legea nr. 76/2009<sup>113</sup>.

Tot pe calea contenciosului constituțional, într-o serie de cauze pe rolul instanțelor judecătorești, Ministerul Justiției și Ministerul Public au invocat excepții de neconstituționalitate a prevederilor OG. nr. 137/2000. Prin Deciziile Curții Constituționale nr. 818<sup>114</sup>, 819<sup>115</sup>, 820<sup>116</sup>, 821<sup>117</sup> s-au admis parțial excepțiile de neconstituționalitate privind prevederile art.1, art.2 alin.(3) și art.27 alin.(1) din O.G. nr. 137/2000, iar prin decizia nr. 1325<sup>118</sup> ansamblul prevederilor din O.G. nr. 137, statuându-se că acestea sunt neconstituționale „în măsura în care din acestea 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 alte acte normative”<sup>119</sup>. În decizia nr. 146 din 25 februarie 2010, Curtea Constituțională și-a nuanțat oarecum poziția, precizând trei elemente. Pe de o parte, „*instanțele judecătorești pot acorda orice reparații/despăgubiri pe care le consideră adecvate numai în măsura în care repararea prejudiciului nu vizează drepturi salariale prevăzute de lege*”<sup>120</sup>. Pe de altă parte, „*condiția pe care trebuie să o respecte instanța de judecată este aceea de a nu înlocui acte normative cu norme create pe cale judiciară sau cu prevederi cuprinse în alte acte normative. Deci, instanța de judecată nu trebuie să se transforme în legiuitor pozitiv, ci trebuie să aplice Ordonanța Guvernului nr.137/2000 într-un mod care să asigure repararea adecvată a oricărui prejudiciu suferit*

112 Ordonanța de Urgență nr. 75 din 11 iunie 2008 privind stabilirea de măsuri pentru soluționarea unor aspecte financiare în sistemul justiției, publicată în Monitorul Oficial nr. 462 din 20 iunie 2008.

113 Curtea Constituțională, Decizia nr.1678 din 15 decembrie 2009, publicată în Monitorul Oficial nr. 129 din 25.02.2010.

114 Curtea Constituțională, Decizia nr.818 din 3 iulie 2008, publicată în Monitorul Oficial nr.537 din 16.07.2008

115 Curtea Constituțională, Decizia nr.819 din 3 iulie 2008, publicată în Monitorul Oficial nr.537 din 16.07.2008

116 Curtea Constituțională, Decizia nr.820 din 3 iulie 2008, publicată în Monitorul Oficial nr.537 din 16.07.2008

117 Curtea Constituțională, Decizia nr.821 din 3 iulie 2008, publicată în Monitorul Oficial nr.537 din 16.07.2008

118 Curtea Constituțională, Decizia nr.1325 din 4 decembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial nr.537 din 23.12.2008. Excepția de neconstituționalitate a fost invocată de Ministerul Public.

119 Curtea Constituțională, Deciziile nr.818, 819, 820 și 821. Curtea Constituțională a respins ulterior excepții de neconstituționalitate cu obiect identic, în ideea că argumentele din deciziile inițiale își păstrează valabilitatea. Este cazul deciziei nr. 1075 din 14 octombrie 2008, deciziei nr. 1065 din 14 octombrie 2008, deciziei nr. 1259 din 25 noiembrie 2008. Prin Decizia nr. 1012 din 7 octombrie 2008, decizia nr. 1064 din 14 octombrie 2008, decizia nr. 260 din 24 februarie 2009, decizia nr. 441 din 31 martie 2009, decizia nr. 771 din 7 mai 2009, decizia nr. 1679 din 15 decembrie 2009, decizia nr. 28 din 12 ianuarie 2010, decizia nr. 108 din 4 februarie 2010, decizia nr. 1334 din 19 octombrie 2010 excepțiile de neconstituționalitate au fost respinse ca devenite inadmisibile.

120 Curtea Constituțională, Decizia nr.146 din 25 februarie 2010, publicată în Monitorul Oficial nr.182 din 22.03.2010.

*de o persoană în urma constatării unei discriminări*<sup>121</sup>. Nu în ultimul rând, în optica Curții Constituționale „numai instanța constituțională poate constata neconstituționalitatea unui text de lege sau ordonanță care reglementează drepturi salariale, celelalte autorități urmând să dea efect direct actului normativ, precum și deciziei Curții printr-o interpretare și aplicare conformă”<sup>122</sup>.

În ceea ce privește jurisdicția exercitată de CNCD, prin Decizia Curții Constituționale nr. 997<sup>123</sup> s-a statuat 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”<sup>124</sup>. Cu alte cuvinte, atunci când CNCD constată, pe calea jurisdicției sale, discriminarea în materie salarială, izvorâtă din lege, interferează cu alte jurisdicții sau se substituie unui legiuitor pozitiv.

Practica judiciară divergentă a vizat inclusiv aspecte legate de competența materială de soluționare a cererilor întemeiate pe Art. 27 alin. 1 din OG. nr 137/2000 cu privire la discriminarea salarială a angajaților din sectorul bugetar. Aceasta situație a condus la admiterea de către Înalta Curte de Casație și Justiție a unui recurs în interesul legii stabilind că în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 27 alin. (1) din O.G. nr. 137/2000, instanța competentă să soluționeze cererile pentru acordarea de despăgubiri și restabilirea situației anterioare discriminării sau anularea situației create prin discriminare este judecătoria sau tribunalul, după caz, ca instanțe de drept civil, în raport cu obiectul investiției și valoarea acestuia, cu excepția cererilor în care discriminarea a survenit în contextul unor raporturi juridice guvernate de legi speciale și în care protecția drepturilor subiective se realizează în fața unor jurisdicții speciale, cazuri în care cererile vor fi judecate de aceste instanțe, potrivit dispozițiilor legale speciale<sup>125</sup>.

În abordarea problematicii discriminării salariale, în contextul creat în plan național sub aspectul jurisdicțiilor și a conflictelor de natură constituțională, instanțele naționale au recurs inclusiv la cererile de trimitere preliminară la Curtea de Justiție a UE<sup>126</sup>. Chemată a interpreta prevederile Articolului 15 din Directiva 2000/43/CE privind regimul juridic al sancțiunilor în materia discriminării, Curtea de Justiție a declarat cererea inadmisibilă<sup>127</sup>. Curtea a notat faptul că Directiva 2000/43 are ca scop stabilirea unui cadru pentru combaterea discriminării pe baza rasei sau a originii etnice și prin urmare,

---

121 Ibid.

122 Ibid.

123 Curtea Constituțională, Decizia nr.997 din 7 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial nr.774 din 18.11.2008

124 Ibid.

125 Înalta Curte de Casație și Justiție, Completul competent să judece recursul în interesul legii, Decizia nr. 10 din 23.05.2016, publicată în Monitorul Oficial nr. 505 din 05/07/2016. Recent, prin Decizia nr. 21 din 2019, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept al Înaltei Curți de Casație și Justiție a respins ca inadmisibilă o cerere în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile cu privire la Art. 27 alin 1 din O.G. nr. 137/2000.

126 CJUE, Hotărârea din 7 iulie 2011, Agafitei și alții, C-310/10, ECLI:EU:C:2011:467.

127 Ibid., para 14-16.

astfel cum reiese din articolul 2 alineatul (1), principiul egalității de tratament pe care îl consacără se aplică în funcție de motivele enumerate în mod exhaustiv la articolul 1 din Directiva 2000/43/CE. Motivul prevalent pentru această concluzie are legătură cu faptul că discriminarea invocată în litigiul aflat pe rolul instanței de trimitere se întemeiază pe criteriul de categorie socio-profesională, respectiv locul de muncă, însă aceste criterii nu au nicio relație cauzală, nu se identifică, nu se suprapun cu criteriile interzise de Directiva 2000/43/CE, în speță, originea rasială sau originea etnică<sup>128</sup>.

Acest ultim detaliu, ne conduce, în mod natural, către al treilea punct de analiză al prezentului material de cercetare, și anume distincția relativă între victimele discriminării care s-au adresat justiției, fiind susceptibile a formula acțiuni judiciare sau cel puțin deținând informații, cunoștințe și mijloace pentru un astfel de recurs și victimele discriminării care aparțin grupurilor vulnerabile sau marginalizate la care face referire Comisia Europeană. Este dincolo de natura evidenței, că în România, categoria persoanelor care au recurs la valorificarea drepturilor pe calea instanțelor judecătorești sau a jurisdicției speciale administrative, în materia discriminării, cuprinde preponderent persoanele cu un nivel de educație superioară, cu o ocupație ce presupune, la un anumit nivel sau altul, exercițiul funcției publice, înțeles în sensul cel mai larg, cu un nivel al veniturilor peste medie, cu expunere la informații privind reglementări legislative sau practica judecătorească, conectat la surse de informare și rețele sociale.

## **7. Concluzii privind disponibilitatea jurisdicțiilor, căilor de recurs și apărarea drepturilor în cazurile ce intră sub incidența Directivelor anti-discriminare**

Aspectele reținute în această cercetare, constatate din practica în plan național, nu deturneză obiectivele urmărite de legislația europeană în domeniul nediscriminării, dar sunt un indicativ foarte clar că particularitățile instituționale și legislative la nivelul unui stat membru pot influența în foarte mare măsură, modul în care protecția împotriva discriminării operează în practică și determinarea persoanelor susceptibile să uziteze în mod efectiv vocația la această protecție, în cadrul jurisdicțiilor disponibile la nivel național. Suntem de opinie că nici datele privind cazurile de discriminare deduse soluționării, atât în jurisdicțiile civile cât și cele administrative speciale, nu deturneză scopul legii de transpunere a Directivelor în România, dar reprezintă un indiciu extrem de elocvent al faptului că protecția normativă funcționează în mare măsură în cazul categoriilor socio-profesionale care dispun de abilitățile, cunoștințele, informațiile și resursele necesare pentru a naviga în cadrul jurisdicțiilor disponibile, de la punctul inițial al redactării și adresării plângerii sau acțiunii, la parcurgerea procedurilor, apărarea drepturilor, utilizarea căilor de atac și recurs, recurgerea la contenciosul constituțional și, în ultima instanță, adresarea cauzei la Curtea Europeană a Drepturilor Omului. Este dincolo de orice îndoială, că acest parcurs este unul îndelungat, costisitor și complex, ce pare poate

<sup>128</sup>D. Gergely, „Evoluția protecției împotriva discriminării pe calea cererilor de trimitere preliminară la Curtea de Justiție a Uniunii Europene, în temeiul Directivelor 2000/43/CE și privind discriminarea pe baza originii rasiale sau etnice”, în *Noua Revistă de Drepturile Omului*, nr. Vol. 18, 1/2022, pp. 59-88.

aproape imposibil pentru membrii unor grupuri vulnerabile sau expuse marginalizării și excluziunii sociale în România.

Nu este, așadar, surprinzător că ponderea plângerilor sau cauzelor privind discriminarea pe baza criteriului de origine rasială sau etnică, dizabilitate, orientare sexuală, religie sau convingeri și vârstă este disproporționată în comparație cu plângerile sau acțiunile vizând discriminarea salarială în sistemul public. Abilitățile, experiența și cunoștințele acestor categorii socio-profesionale au făcut ca navigarea în sistemul jurisdicțiilor civile să fie posibilă, atât la instanțele de drept comun, cât și la cele de contencios administrativ sau constituțional. Recunoașterea juridică a unui drept și vocația la beneficiul unui drept nu se transpune în mod automat în capacitatea unei persoane de a obține efectiv acel drept. Experiența acestor persoane arată că sistemul funcționează, conduce la acordarea remediului în cazul discriminării, dar sistemul poate genera atât efecte pozitive cât și efecte complexe de natură instituțională precum trunchierea competențelor *ratione materiae*, practica divergentă ce necesită intervenția curții supreme, neconstituționalitatea actelor normative în relație cu modul în care își exercită competențele instanțele de judecată sau CNCD și așa mai departe. Aceste efecte ce sunt rezultatul unei dinamici firești a sistemului de justiție, în lipsa unor interpretări clarificatoare atât în planul instituțional cât și al opiniei publice, pot conduce nu doar la confuzia justițiabilului, dar și la descurajarea acestuia, mai cu seamă atunci când vorbim despre grupurile vulnerabile sau marginalizate, care singure, nu dețin abilitățile, cunoștințele și resursele pentru a naviga în sistemul jurisdicțiilor naționale, în special chestiuni procedurale în materia discriminării de natura celor dezbătute în contenciosul administrativ sau constituțional. Desigur, calitatea procesuală activă recunoscută organizațiilor neguvernamentale în legislația anti-discriminare europeană și românească este menită a permite acestora să întreprindă orice demersuri necesare în sprijinul grupurilor vulnerabile pentru protecția dreptului de a nu fi supus discriminării.

Chiar dacă aparent cifrele păreau să invalideze observațiile Comisiei Europene cu privire la numărul relativ redus al victimelor discriminării susceptibile a se adresa instanțelor de judecată sau instituțiilor de egalitate, detaliile privind obiectul plângerilor și acțiunilor civile ne-au arătat că datele mai degrabă sunt concordante acestei teze. Procentul plângerilor adresate CNCD privind discriminarea pe baza criteriilor interzise de Directive este semnificativ mai mic (24%) în comparație cu plângerile întemeiate pe alte criterii (76%), iar ponderea acțiunilor directe în fața instanțelor, privind discriminarea pe baza criteriilor din Directive este mult mai redusă.

Comisia Europeană arăta faptul că o serie de probleme concrete sunt de natură a împiedica accesul la justiție al grupurilor vulnerabile sau marginalizate: termenele scurte de introducere a acțiunilor în instanță, costurile, complexitatea și durata procedurilor. Dacă în privința termenelor și a costurilor, cel puțin în jurisdicția administrativă specială, nu s-au generat probleme de interpretare și aplicare a legii anti-discriminare, nu același lucru se poate spune despre complexitatea procedurilor. Opțiunile legiuitorului au generat inadvertențe, după cum tot legiuitorul le-a corectat sau regenerat. Spre exemplu, contextul instituțional în materia nediscriminării până în anul 2006 a presupus exercitarea unui control de legalitate în paralel al actelor emise de CNCD, iar încercarea Consiliului de a

constata și sancționa contravențional fapte de discriminare printr-un singur act, hotărârea CNCD, a fost sancționată de Înalta Curte de Casație și Justiție. Exercițarea căilor de atac la instanțele de contencios administrativ, în practică, s-a dovedit discutabilă, în raport de interpretarea naturii juridice a hotărârii CNCD. Unele efecte negative derivate din exercițarea căilor de recurs disponibile în cazurile de discriminare au vizat faptul că, deși actul administrativ de constatare a discriminării a fost statuat ca legal, actul de sancționare al discriminării a lăsat fără efecte juridice constatarea faptei. Principiul liberului acces la justiție în cazurile de discriminare a dat naștere unor interpretări discutabile în practica judecătorească. Instanțele au asimilat procedura prealabilă cu o obligație de diligență în raport de actul de sesizare al CNCD cu o plângere contravențională dar, în special, cu o obligație de rezultat, în sensul constatării și sancționării de către CNCD a faptei de discriminare, elemente a căror lipsă ar fi condus la inadmisibilitatea unei acțiuni judecătorești având ca obiect repararea prejudiciului produs prin discriminare.

Reașezarea instituțională a Consiliului după anul 2006 a presupus trecerea de la o procedură necontencioasă în care CNCD investiga aspectele sesizate în plângerile contravenționale la o procedură contencioasă, specifică unei jurisdicții administrative speciale. Modificările legislative au avut însă implicații în planul contenciosului constituțional, fiind ridicate o serie de excepții de neconstituționalitate care au vizat atât instituția, procedura în fața CNCD cât și accesul la justiție în cazurile de discriminare. Curtea Constituțională a clarificat faptul că CNCD este un organ administrativ cu atribuții jurisdicționale care se bucură de independența necesară îndeplinirii actului administrativ-jurisdicțional, că reprezintă o jurisdicție facultativă și gratuită, a clarificat căile de atac și faptul că se acordă posibilitatea celor interesați de a se adresa justiției pentru valorificarea drepturilor lezate prin discriminare, independent de jurisdicția exercitată de CNCD.

În ciuda statuărilor clarificatoare ale Înaltei Curți cu privire la natura hotărârilor CNCD, unele instanțe au admis excepția lipsei procedurii prelabile respingând ca inadmisibile cererile în anularea hotărârilor Consiliului. Tema recurgerii la plângerea prelabila în termenul de 6 luni împotriva hotărârilor CNCD a revenit, fără succes, pe rolul Înaltei Curți care a oferit repere justițiabililor, plecând de la premisa că hotărârea CNCD emisă în procedura reglementată de lege constituie un act administrativ jurisdicțional care nu poate fi atacat pe calea recursului grațios la autoritatea emitentă.

Dincolo însă de chestiunile procedurale, apar totuși premisele unor ipoteze care necesită o atentă analiză și observație. Chiar dacă ponderea faptelor de discriminare pe baza criteriilor din Directive este mai mică în ansamblul plângerilor la CNCD, *per total*, ponderea constatărilor privind discriminarea este mai mare decât media generală, iar procentul total este comparativ cu procentul constatărilor în cazul discriminării pe criteriul de categorie socială. Din cele aproximativ 1000 de hotărâri prin care CNCD a constatat discriminarea pe criteriul de origine etnică, dizabilitate sau alte criterii din Directivele UE în domeniul educației, locuirii, accesului la bunuri și servicii, o bună parte au fost confirmate de Înalta Curte de Casație și Justiție, au fost dezbătute în societatea civilă, mass-media sau în rândul publicului larg. Ce anume și cine anume a contribuit la mobilizarea acestor victime pentru a solicita și a obține remedii în fața jurisdicțiilor civile sau administrativ speciale? Ce rol au jucat organizațiile neguvernamentale care

au ca scop apărarea drepturilor grupurilor vulnerabile expuse discriminării rasiale sau etnice și au calitate procesuală în jurisdicțiile naționale? Ce strategii s-au impus ori se impun pentru a contracara convingerea victimelor că o plângere sau acțiune în justiție „nu schimbă nimic”? Pentru a răspunde la aceste întrebări ar fi nevoie de o analiză pe fond a jurisprudenței naționale, ce intră în domeniul de aplicare al Directivelor anti-discriminare.