



CONSILIUL NAȚIONAL PENTRU
COMBATerea DISCRIMINĂRII

romania2019.eu

Nr. 5998/M.R.P.
Data 18.06.2019

Domnului Viorel Ilie
Ministru,
Ministerul pentru Relația cu Parlamentul

Urmare adresei dumneavoastră, nr. 5372/04.06.2019, privitoare la *propunerea legislativă privind modificarea și completarea Ordonanței de Guvern nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare (Bp. 209/2019)*, vă comunicăm următoarele:

I. Observații cu privire la propunerea legislativă, în ansamblu

Prin această propunere legislativă se urmărește, adecvat „expunerii de motive”, modificarea O.G. nr. 137/2000 *privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare*, astfel încât hotărârile CNCD să fie adoptate în cel mult 90 de zile de la data sesizării faptei de discriminare.

De asemenea, prin aceeași inițiativă legislativă se urmărește, pe de o parte, stabilirea competenței controlului judecătoresc aplicat hotărârilor CNCD exclusiv în favoarea Curții de apel București, iar pe de altă parte fixarea caracterului definitiv și irevocabil al sentințelor civile ale acestei instanțe de fond.

Cu privire la propunerea legislativă în speță, ținem să opinăm următoarele:

I.1. Prin dispozițiile art. 20, alin. (7) din O.G. nr. 137/2000 *privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare*, se stipulează că „Hotărârea Colegiului director de soluționare a unei sesizări se adoptă în termen de 90 de zile de la data sesizării și cuprinde: numele membrilor Colegiului director care au emis hotărârea, numele, domiciliul sau reședința părților, obiectul sesizării și susținerile părților, descrierea faptei de discriminare, motivele de fapt și de drept care au stat la baza hotărârii Colegiului director, modalitatea de plată a amenzii, dacă este cazul, calea de atac și termenul în care aceasta se poate exercita.”

Cu privire la termenul de soluționare a unei petiții, respectiv de adoptare a unei hotărâri de către CNCD, instanțele au stabilit că acesta are natura unui termen de recomandare, iar nu un termen imperativ și absolut, care să atragă sancțiunea anulării hotărârii adoptate cu depășirea acestuia.

Rațiunea acestui termen are la bază asigurarea unui interval optim și previzibil de soluționare a petițiilor, ținând de organizarea administrativ-jurisdicțională a activității Consiliului, astfel cum au decis instanțele (a se vedea, de exemplu, Sentința Civilă nr. 1046/08.03.2018).

Caracterul de recomandare al acestui termen se circumscrie naturii de jurisdicție specială administrativă a CNCD (organism administrativ-jurisdicțional competent să soluționeze litigii juridice în domeniul nediscriminării, astfel cum au stabilit inclusiv instanțele judecătorești, implicit ÎCCJ, dar și Curtea Constituțională – a se vedea, de exemplu, Deciziile CCR nr. 997/07.10.2008; nr. 1096/15.10.2008; nr. 1470/10.11.2009; nr. 278/23.05.2013), care presupune derularea unor proceduri jurisdicționale similare celor parcurse în fața instanțelor judecătorești.

Astfel de proceduri includ parcurgerea unor etape specifice, de genul: citarea multiplă și repetată a tuturor părților litigioase în scopul acordării dreptului la apărare și asigurare a principiului contradictorialității; reprezentarea părților de către apărători aleși (avocați, consilieri juridici); derularea unei proceduri inițiale de soluționare amiabilă, cu respectarea dispozițiilor Legii nr. 192/2006 privind medierea și organizarea profesiei de mediator (inclusiv sub aspectul angajării de către părți a unor mediatori specializați și derularea procedurilor specifice de mediere); amânări repetate, la solicitarea părților litigioase, în scopul studierii tuturor actelor și lucrărilor dosarului, respectiv pregătirii apărării proprii; aministrarea diferitelor documente și lucrări la dosarele aflate pe rolul CNCD; admnistrarea probelor scrise și cu martori; citarea și ascultarea tuturor martorilor propuși în dosare; efectuarea unor investigații specifice la sediul/domiciliul părților (petenți și reclamați); derularea unor sedințe de audieri și, în final, a unora de deliberări jurisdicționale, care se finalizează cu adoptarea hotărârilor CNCD – acte administrativ-jurisdicționale, care impun obligația motivării juridice specific actelor jurisdicționale în genere (similar celor judiciare/hotărâri judecătorești).

Iar toată această procedură și etape subsecvente se derulează în mod diferit de la caz la caz, corelativ complexității obiectelor acestora, situație de natură a genera imprevizibilitatea obiectivă a termenului concret de soluționare a litigiului juridic (ca și în cazul litigiilor soluționate prin proceduri similare de către instanțele judecătorești).

Prin urmare, natura termenului de soluționare, în cadrul unor proceduri administrativ-jurisdicționale, a petițiilor și de adoptare a hotărârilor CNCD nu poate fi decât una de recomandare, termenul în speță urmărind asigurarea unui interval optim și previzibil de soluționare a petițiilor, circumscris organizării administrativ-jurisdicționale a activității Consiliului, astfel cum au decis instanțele judecătorești, raportându-se inclusiv la termenele judecătorești care se circumscriu acelorași proceduri jurisdicționale, care impun derularea și respectarea unor etape procedurale și a unor principii juridice comune tuturor jurisdicțiile (administrative speciale sau judiciare).

Așadar, introducerea unei sintagme de genul „în cel mult 90 de zile” ar avea un caracter superfluu, întrucât aceasta nu ar putea, în baza raționamentelor expuse anterior (și admise și de către instanțele naționale) să schimbe natura acestui termen, care se circumscrie atribuțiilor jurisdicționale ale CNCD și a procedurilor juridice specifice.

Pe de altă parte, astfel cum au decis și instanțele, nerespectarea acestui termen nu ar putea atrage de plano nulitatea hotărârii CNCD, având în vedere natura administrativ-jurisdicțională a acestui act.

Consecința care derivă din natura juridică a acestui tip de act constă în faptul că acesta are regimul juridic special al actului administrativ-jurisdicțional, cu privire la care nu se face distincție între nulitățile absolute și cele relative, orice viciu de nelegalitate putând conduce la anularea actului numai în condițiile în care se dovedește că neregularitatea (nerespectarea termenului) a cauzat o vătămare drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor care o invocă.

Fiind vorba despre un act administrativ-jurisdicțional, în analiza de legalitate pe care o efectuează instanța de contencios sunt aplicabile în completare dispozițiile Legii nr. 554/2004, act normativ prin care legiuitorul a consacrat concepția contenciosului subiectiv, potrivit căreia acțiunile judiciare vizează anularea actelor administrative care vatămă un drept subiectiv recunoscut de lege sau un interes legitim privat.

Astfel, un motiv de nelegalitate de genul nerespectării termenului de soluționare, invocat pe calea unei contestații în contenciosul administrativ subiectiv poate constitui o cauză de anulabilitate a actului administrativ nu din simplul considerent al depășirii termenului, ci doar în condițiile în care neregularitatea (nerespectarea termenului) vatămă în concret un drept subiectiv sau un interes legitim, anularea actului fiind întotdeauna condiționată de dovedirea vătămării.

Această manieră de interpretare rezultă indubitabil din prevederile art. 20 din O.G. nr. 137/2000, coroborat cu dispozițiile art. 1 și art. 8 din Legea nr. 554/2004, fiind exclusă posibilitatea anulării unui act administrativ atunci când nu s-a dovedit inclusiv faptul că nelegalitatea constatată (de genul nerespectării unui termen) a produs o vătămare concretă.

I.2. Prin dispozițiile art. 20, alin. (7) din O.G. nr. 137/2000 *privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare*, se dispune în sensul că hotărârea Colegiului director poate fi atacată la instanța de contencios administrativ, potrivit legii.

Astfel, dispozițiile în cauză se completează cu dispozițiile incidente ale art. 6, coroborat cu cele art. 10 și 20 din Legea nr. 554/2004.

Prin dispozițiile art. 10 din Legea nr. 554/2004 se stabilește atât competența materială, cât și cea teritorială a instanței de contencios administrativ.

Astfel, prin dispozițiile art. 10, alin. (1) din Legea nr. 554/2004 se stabilește, relevant pentru cazul dat, competența materială de a aplica controlul de legalitate hotărârilor CNCD în favoarea secțiilor de contencios administrativ ale curților de apel, iar prin coroborarea cu alin. (3) se stabilește competența teritorială a instanțelor, reclamantul persoană fizică sau juridică de drept privat urmând a se adresa exclusiv secției de contencios a curții de apel de la domiciliul sau sediul său, în timp ce reclamantul autoritate publică, instituție publică sau asimilată acestora se adresează exclusiv curții de apel de la domiciliul sau sediul pârâtului.

De asemenea, prin dispozițiile art. 10, alin. (2), coroborat cu art. 20 din Legea nr. 554/2004 se instituie dreptul la recurs al persoanei interesate împotriva hotărârilor judecătorești adoptate în materia contenciosului administrativ, competența fiind stabilită în favoarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, în cazul hotărârilor de fond pronunțate de către curțile de apel.

Așadar, din interpretarea acestor dispoziții legale speciale incidente materiei contenciosului administrativ, rezultă indubitabil atât faptul că legiuitorul național a stabilit competența teritorială cu privire la controlul de legalitate al actelor emise de autoritățile centrale în favoarea tuturor curților de apel de pe întreg teritoriul țării, în funcție de calitatea reclamantului (persoană fizică sau juridică, respectiv autoritate publică), cât și faptul că hotărârile judecătorești de fond ale curților de apel sunt întotdeauna supuse căilor de atac (ordinare și extraordinare).

Or, inițiativa legislativă în speță, prin care se urmărește, pe de o parte, stabilirea competenței controlului judecătoresc aplicat hotărârilor CNCD exclusiv în favoarea Curții de apel București, iar pe de altă parte fixarea caracterului definitiv și irevocabil al sentințelor civile ale acestei instanțe de fond, vin într-o flagrantă contradicție cu normele imperative și principiile de drept (de genul principiului dublului grad de jurisdicție) reglementate prin actul normativ special incident materiei contenciosului administrativ.

Argumentele expunerii de motive sunt vădit irelevante și nefondate, neputând să susțină o astfel de propune legislativă.

Sub acest aspect, precizăm că este irelevant argumentul în sensul că o astfel de propunere ar degreva activitatea instanței supreme, întrucât, în primul rând, stabilirea competenței teritoriale, circumscris dreptului la varietatea gradelor de jurisdicție, trebuie realizată raportat la obligația garantării liberului acces la justiție al justițiabililor, în scopul favorizării materiale facile a acestui drept, ci nu a ușurării activității instanțelor.

În al doilea rând, eventuala degrevare a instanței supreme s-ar realiza cu grevarea simultană în exces a Curții de Apel București, care ar urma să fie asaltată de toate cauzele pe care, în prezent, legea contenciosului le atribuie tuturor curților de apel de pe întreg teritoriul țării, în funcție de domiciliul sau sediul reclamantilor persoane fizice sau juridice.

De asemenea, este eronat argumentul regăsit în expunerea de motive în sensul că CNCD ar fi un organ jurisdicțional asemănător Inspecției Judiciare din cadrul CSM, astfel putând fi împrumutat mecanismul contestării actelor ce emană de la aceste autorități la o singură instanță, Curtea de Apel București, respectiv atribuirea caracterului irevocabil a hotărârilor judecătorești ale acestei instanțe.

În primul rând, se impune precizarea cu privire la faptul că atribuțiile jurisdicționale ale CNCD nu se confundă cu atribuțiile Inspecției Judiciare din cadrul CSM.

Astfel, dacă atribuțiile jurisdicționale ale CNCD au menirea de a soluționa litigii juridice în cadrul unor proceduri speciale într-un domeniu juridic, prin emiterea unor acte administrativ-jurisdicționale de procedură, acte coercitive și punitive prin care se instituie răspunderea juridică pentru încălcarea dreptului la egalitate de șanse și nediscriminare, pentru care legislația specială a stabilit proceduri specifice de contestare, cu respectarea dublului grad de jurisdicție, care include căile de atac (ordinare și extraordinare), atribuțiile Inspecției Judiciare din cadrul CSM sunt unele strict de natura cercetării disciplinare a magistraților.

Se observă limpede că, dincolo de distincția dintre caracteristicile atribuțiilor celor două organisme, situațiile nu suportă comparație nici din perspectiva diversității, varietății și

multitudinii de cauze aflate pe rolul CNCD (provenite de la toate victimele discriminării de pe teritoriul țării) și hotărâri adoptate în soluționarea acestora, toate acestea conducând la grevarea până la blocare a activității unei singure instanțe (Curtea de Apel București), comparativ cu actele-rezoluții adoptate de către Inspekția Judiciară exclusiv în sensul cercetării disciplinare a unei singure categorii profesionale (magistrați).

În plus, situațiile diferă și din prisma faptului că procedura disciplinară derulată de către Inspekția Judiciară permite procedura prealabilă anterioară contestării la instanța de contencios (asigurându-se astfel o multitudine de căi de contestare: recurs administrativ și control judecătoresc), în timp ce procedura administrativ-jurisdicțională în genere (inclusiv cea a CNCD) exclude o astfel de procedură prealabilă, propunerea legislativă limitând posibilitatea contestării la o singură cale, a unei singure instanțe.

Apoi, argumentul inițiatorului este eronat întrucât dispozițiile art. 47 din Legea nr. 317/2004, cele apelate pentru a susține propunerea în cauză, nu doar că nu exclud calea de atac, dar chiar preved în mod expres, prin alin. (8), posibilitatea recurării, la instanța supremă, a hotărârii judecătorești pronunțate în cauză de către Curtea de Apel București.

În fine, peste toate acestea, propunerea se vădește a fi nefondată, având în vedere că nesocotește garantarea dreptului la liber acces la justiție din perspectiva asigurării dublului grad de jurisdicție.

Sub acest aspect, propunerea legislativă în cauză periclitează actul normativ urmărit a se modifica, în sensul planării unei legitime suspiciuni de neconstituționalitate, din prisma dispozițiilor art. 21, raportat la art 129 din Constituția României.

În acest sens, reținând și jurisprudența Curții Constituționale (Decizia nr. 500 din 15 mai 2012), precizăm că eliminarea controlului judiciar al hotărârilor judecătorești pronunțate în primă instanță (inclusiv în materia contenciosului, asociat angajării răspunderii contravenționale) aduce atingere principiul accesului liber la justiție, dreptului la un proces echitabil, dreptului la apărare, unicității, imparțialității și egalității, fiind golit de conținut și principiul exercitării căilor de atac.

Obligația statului este aceea de a garanta caracterul efectiv, iar nu doar iluzoriu și teoretic, al accesului liber la justiție și al dreptului la apărare, lipsa căii de atac în această materie echivalând cu imposibilitatea exercitării unui control judecătoresc efectiv, deoarece este atinsă substanța dreptului.

Or, eliminarea singurei căi de atac judiciar în domeniu ar echivala cu golirea de conținut a dispozițiilor art. 129 din Constituție, potrivit căroră „împotriva hotărârilor judecătorești, părțile interesate și Ministerul Public pot exercita căile de atac, în condițiile legii”.

Reținând că, în cazuri justificate obiectiv, legiuitorul poate limita numărul căilor de atac, prin propunerea legislativă analizată nu ne aflăm într-un asemenea caz, deoarece se elimină singura cale de atac și anume recursul.

Prin urmare, învederăm că dispozițiile imperative ale art. 129 din Constituție, atât timp cât vorbesc despre dreptul părților de a exercita căile de atac împotriva hotărârilor judecătorești, garantează implicit dreptul la dublul grad de jurisdicție sub aspectul dreptului

de a formula o cale de atac împotriva unei hotărâri judecătorești care soluționează fondul cauzei.

II. Punctul de vedere al Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării

Având în vedere considerentele invocate, Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării NU susține propunerea legislativă în cauză.

Cu deosebit respect,

Președinte,
ASZTALOS CSABA FERENC

Elaborat de:

Șef Serviciul Juridic, Contencios și Contracte,

Cristian NUICĂ