

Acces la justiție și remedii efective pentru victimele discriminării

Preambul

Prezentul raport își propune să constituie o pârghie pentru eventuale modificări legislative cu scopul de a conferi un acces la justiție efectiv, cu valorificarea tuturor remediilor de drept substanțial, conferite de lege, respectiv de OG nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare. Drept urmare, nu ne propunem să analizăm actul normativ în integralitate sa, ci, mai cu seamă, acele bariere care stau în calea obținerii unor remedii de tipul: acordarea de despăgubiri ori restabilirea situației anterioare discriminării.

Cine și în fața cui poate reclama o situație de discriminare (directă, indirectă, simplă, multiplă ori intersecțională)?

Pentru a răspunde la o astfel de întrebare suntem nevoiți să cităm prevederile art. 27 din OG nr. 137/2000:

(1) *Persoana care se consideră discriminată poate formula în fața instanței de judecată o cerere pentru acordarea de despăgubiri și restabilirea situației anterioare discriminării sau anularea situației create prin discriminare, potrivit dreptului comun. Cererea este scutită de taxă judiciară de timbru și nu este condiționată de sesizarea Consiliului.*

(2) *Termenul pentru introducerea cererii este de 3 ani și curge de la data săvârșirii faptei sau de la data la care persoana interesată putea să ia cunoștință de săvârșirea ei.*

(3) *Judecarea cauzei are loc cu citarea obligatorie a Consiliului.*

(4) *Persoana interesată va prezenta fapte pe baza cărora poate fi prezumată existența unei discriminări directe sau indirecte, iar persoanei împotriva căreia s-a formulat sesizarea îi revine sarcina de a dovedi că nu a avut loc o încălcare a principiului egalității de tratament. În fața instanței se poate invoca orice mijloc de probă, respectând regimul constituțional al drepturilor fundamentale, inclusiv înregistrări audio și video sau date statistice.*

(5) *La cerere, instanța poate dispune retragerea sau suspendarea de către autoritățile emitente a autorizației de funcționare a persoanelor juridice care, printr-o acțiune discriminatoare, cauzează un prejudiciu semnificativ sau care, deși cauzează un prejudiciu redus, încalcă în mod repetat prevederile prezentei ordonanțe.*

(6) *Hotărârea pronunțată de instanța de judecată se comunică Consiliului.*

De asemenea, art. 28 din OG nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare constituie sediul materiei în ceea ce privește acordarea calității procesuale active organizațiilor neguvernamentale, după cum urmează:

(1) *Organizațiile neguvernamentale care au ca scop protecția drepturilor omului sau care au interes legitim în combaterea discriminării au calitate procesuală activă în cazul în care discriminarea se manifestă în domeniul lor de activitate și aduce atingere unei comunități sau unui grup de persoane.*

(2) *Organizațiile prevăzute la alin. (1) au calitate procesuală activă și în cazul în care discriminarea aduce atingere unei persoane fizice, la cererea acesteia din urmă.*

Legislația națională menționată anterior constituie o transpunere a Directivei 2000/43/CE privind aplicarea principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de origine rasială sau etnică, precum și a Directivei 2000/78/CE de creare a unui cadru general în

Proiect derulat de:

favorarea tratamentului egal privind ocuparea forței de muncă și condițiile de muncă, aceasta din urmă instituind obligația statelor de a acorda calitate procesuală activă în materia discriminării organizațiilor neguvernamentale în funcție de criteriile lor naționale.

Prin urmare, titularii sesizării pot fi:

- Persoanele fizice afectate direct de acțiunile ori omisiunile (caracter pasiv) discriminatorii;
- Organizațiile neguvernamentale.

Așadar, în afara persoanei fizice afectate, legislația acordă calitate procesuală activă organizațiilor neguvernamentale în 2 situații distincte:

- Există o atingere adusă unei comunități ori unui grup de persoane prin acte de discriminare; ori
- Discriminarea aduce atingere unei persoane fizice (identificabile).

Cu toate acestea, organizațiile neguvernamentale se bucură de calitate procesuală activă numai dacă:

- ✓ Au ca scop protecția drepturilor omului;
- ✓ Au interes legitim în combaterea discriminării;
- ✓ numai dacă discriminarea se manifestă în domeniul lor de activitate.

Aceste cerințe sunt derivate din principiile cuprinse în art. 37 Cod pr. civ., care prevede faptul că: *"În cazurile și în condițiile prevăzute exclusiv prin lege, se pot introduce cereri sau se pot formula apărări și de persoane, organizații (...) care, fără a justifica un interes personal, acționează pentru apărarea drepturilor și intereselor legitime ale unor persoane aflate în situații speciale sau, după caz, în scopul ocrotirii unui interes de grup ori general"*.

Totodată, cerințele sunt derivate și din cuprinsul art. 206 alin. 2 Cod civil, care prevede: *"Persoanele juridice fără scop lucrativ pot avea doar acele drepturi și obligații civile care sunt necesare pentru realizarea scopului stabilit prin lege, actul de constituire sau statut"*.

Prin urmare, cerința din cuprinsul art. 28 face o referire directă asupra specialității capacității de folosință a organizațiilor neguvernamentale, specialitate prevăzută de actele constitutive ale acestora. Cu alte cuvinte, dacă acestea prevăd un scop, obiective ori activități în domeniul combaterii discriminării, acestea dobândesc calitate procesuală activă.

Cu privire la prima teză, respectiv cea descrisă de alin. 1 al art. 28, respectiv reprezentarea unei comunități ori a unui grup de persoane, este important de menționat faptul că nu este nevoie de existența unei împuterniciri/ contract de mandat din partea acestora ci doar prin efectul legii, coroborat, desigur, cu principiul specialității capacității de folosință. Cu alte cuvinte, prevederile art. 85 Cod pr. civ. cu privire la necesitatea existenței unui mandat în formă autentică nu sunt aplicabile.

Calitatea procesuală activă a organizațiilor neguvernamentale se manifestă atât în fața Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării (CNCD), cât și în fața instanțelor judecătorești.

Situația discriminatorie poate fi soluționată, după cum persoana fizică/ organizațiile neguvernamentale decid, de către:

Proiect derulat de:

- CNCD;
- Instanța de judecată;
- CNCD și, ulterior, instanța de judecată.

De ce au organizațiile neguvernamentale calitate procesuală activă în domeniul discriminării?

Scopul principal al acordării calității procesuale active organizațiilor neguvernamentale este acela de a facilita accesul la justiție și/sau la o autoritate administrativ juridicțională al persoanelor vulnerabile, care, în lipsa unui astfel de suport ar fi văduvite complet de protejarea/ valorificarea drepturilor lor.

OG nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare nu folosește sintagma de *grupuri vulnerabile* ci aceea de *categorie defavorizată*.

Astfel, art. 4 definește categoria defavorizată ca fiind: *acea categorie de persoane care fie se află pe o poziție de inegalitate în raport cu majoritatea cetățenilor datorită diferențelor identitare față de majoritate, fie se confruntă cu un comportament de respingere și marginalizare*. De fapt, aceste categorii de persoane sunt cele vulnerabile la discriminare, având în vedere criteriile enumerate nelimitativ de art. 2, alin. 2 fiind: *rasă, naționalitate, etnie, limbă, religie, categorie socială, convingeri, sex, orientare sexuală, vârstă, handicap, boală cronică necontagioasă, infectare HIV, apartenență la o categorie defavorizată, precum și orice alt criteriu care are ca scop sau efect restrângerea, înlăturarea recunoașterii, folosinței sau exercitării, în condiții de egalitate, a drepturilor omului și a libertăților fundamentale sau a drepturilor recunoscute de lege, în domeniul politic, economic, social și cultural sau în orice alte domenii ale vieții publice*.

Aceste persoane, de cele mai multe ori, nu au un acces la justiție efectiv din diverse motive:

- Au experimentat, anterior, direct ori pe baza experiențelor celor din grupul căreia îi aparțin, un comportament ofensator/degradant din partea organelor de aplicare a legii;
- Apartenența la un grup vulnerabil, stigma socială care apare de multe ori, scad, în mod drastic probabilitatea de a accesa singure sistemul de justiție ori, chiar CNCD;
- Lipsa de informații cu privire la drepturile pe care le au, respectiv modalitățile de protecție a acestora;
- Teama de repercursiuni.

Pe de altă parte, organizațiile neguvernamentale de drepturile omului ori din zona discriminării au o expertiză bogată în a accesa sistemul judiciar sau organisme administrativ juridicționale, sporind astfel, șansele de succes ale acestor persoane dar, extrem de important, oferindu-le acestora un confort emoțional extrem de important și, în unele situații și alte servicii (de pildă, consiliere psihologică).

Nu în ultimul rând, calitatea procesuală activă a organizațiilor neguvernamentale în discriminare (*locus standi*) în fața instanțelor judecătorești, implică participarea acestora, în nume propriu și/sau pentru alte persoane. Pe cale de consecință, fiind persoane juridice, acestea pot sta în instanță numai prin avocat (art. 84 Cod procedură civilă - Reprezentarea convențională a persoanei juridice). Așa fiind, avocații care reprezintă organizațiile neguvernamentale în materie de discriminare sunt, de regulă, avocați formați în zona drepturilor omului/ discriminării, aceștia efectuând o apărare efectivă.

Proiect derulat de:

Ce poate solicita persoana discriminată?

Persoana care se consideră discriminată poate formula direct în fața instanței de judecată:

- cerere pentru acordarea de despăgubiri și restabilirea situației anterioare discriminării; sau
- anularea situației create prin discriminare, potrivit dreptului comun.

Termenul pentru introducerea cererii este de 3 ani și curge de la data săvârșirii faptei sau de la data la care persoana interesată putea să ia cunoștință de săvârșirea ei, iar judecarea cauzei are loc cu citarea obligatorie a CNCD.

Persoana care se consideră discriminată poate să se adreseze, alternativ, Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării:

- în termen de un an de la data săvârșirii faptei sau de la data la care putea să ia cunoștință de săvârșirea ei;
- hotărârea Colegiului director de soluționare a sesizării se adoptă în termen de 90 de zile de la data sesizării;
- persoana are dreptul să solicite înlăturarea consecințelor faptelor discriminatorii și restabilirea situației anterioare discriminării;
- CNCD, desigur, nu are competența de a acorda despăgubiri și nici să anuleze situația creată prin discriminare.

Aceleași termene și aceeași procedură este valabilă și în cazul în care persoana fizică este reprezentată de către organizații neguvernamentale. În ambele situații cererea este scutită de taxa de timbru și nu este condiționată de sesizarea Consiliului.

Termenul de 90 de zile prevăzut de art. 20 alin. 7 nu este, de regulă, respectat de către CNCD. Așa fiind, dacă persoana alege să se adreseze, inițial, CNCD, în termenul obligatoriu de 1 an, în măsura în care hotărârea CNCD este dată după termenul de 3 ani, victima își pierde dreptul de a se adresa instanței judecătorești pentru acordarea de despăgubiri, cererea fiind tardiv introdusă. Putem distinge următoarele situații:

- i) Dacă hotărârea CNCD este dată în interiorul termenului de 3 ani, aceasta este o hotărâre nedefinitivă - în măsura în care aceasta a fost contestată de persoana împotriva căreia s-a formulat sesizarea - fapt care va fi folosit de pârât în propriul folos procesual.

În măsura în care persoana care a discriminat atacă hotărârea CNCD în contencios administrativ (Curte de apel și ÎCCJ), termenele fiind foarte mari în această materie, cu siguranță va fi depășit termenul de 3 ani în interiorul căruia poate solicita despăgubiri. Prin urmare, ipotetic vorbind, deși persoana discriminată are o hotărâre favorabilă din partea CNCD, aceasta va fi văduvită de posibilitatea de a accesa potențiale despăgubiri.

- ii) Dacă persoana afectată de discriminare decide să apeleze direct la instanța de judecată în interiorul termenului de 3 ani, aceasta nu va putea opune pârâtului o eventuală hotărâre favorabilă a CNCD (organism cu expertiza directă în domeniu), revenindu-i direct instanței de judecată de a decide dacă a avut loc sau nu o faptă de discriminare și, în cazul unui verdict pozitiv, eventualele despăgubiri solicitate de reclamant.

Proiect derulat de:

Este adevărat că, în a 2-a ipoteză, aceea de formulare a cererii direct în fața instanței, judecarea are loc cu citarea obligatorie a CNCD, însă prezența acestuia nu este obligatorie. În practică, CNCD transmite, eventual, puncte de vedere mai mult sau mai puțin orientate pe speță, așa încât, această prevedere nu își găsește aplicabilitate, în concret.

Scopul legii, pe de o parte, este acela de a sancționa contravențional persoana care a discriminat (fie fizică ori juridică) dar, în egală măsură conferă dreptul persoanei vătămate de a solicita, respectiv, primi, despăgubiri și/sau anularea situației create prin discriminare. Aceste din urmă drepturi nu își găsesc valorificarea decât în fața instanței de judecată, CNCD neavând, desigur, atribuția de acordare de despăgubiri civile.

În ceea ce privește situația exercitării calității procesuale active de către organizațiile neguvernamentale pentru o comunitate ori unui grup de persoane discriminate, acestea se pot adresa atât CNCD, cât și direct instanței de judecată, aplicându-li-se cele menționate anterior, în privința termenelor.

În măsura în care membrii comunității discriminate ori ai grupului de persoane nu sunt identificați individual, organizația neguvernamentală nu va putea solicita instanței de judecată acordarea de despăgubiri, întrucât aceasta (despăgubirea) este un drept legat intrinsec de victima discriminării. Prin urmare, instanța, ori CNCD, poate constata doar fapta de discriminare, poate aplica sancțiuni contravenționale (CNCD) și pot decide repunerea în situația anterioară. Prin urmare, această vocație generală a organizațiilor neguvernamentale este extrem de utilă în zona constatării și sancționării faptelor de discriminare, dar rămâne fără aplicabilitate în zona acordării de despăgubiri, dacă:

- ✓ Membrii grupului, comunității nu sunt identificați individual;
- ✓ Chiar identificați fiind, s-a pierdut, ca urmare a celor expuse anterior, termenul de 3 ani pentru a apela la instanța de judecată.

Ca urmare a celor descrise mai sus, sunt situații în care organizațiile neguvernamentale acționează în numele unei/unor persoane în fața CNCD iar, ulterior obținerii unei hotărâri favorabile nedefinitive (contestată de persoana care a discriminat la instanța de contencios administrativ, în contradictoriu cu CNCD și cu citarea persoanei vătămate prin fapta de discriminare), pentru a nu pierde termenul de 3 ani, inițiază, în paralel, o cerere către instanța civilă (judecătorie ori tribunal, depinde de cuantumul despăgubirii solicitate) pentru constatarea discriminării, după caz, repunerea în situația anterioară, și acordarea de despăgubiri. Întrucât, într-o asemenea ipoteză, se are în vedere (se depune la dosar) hotărârea favorabilă a CNCD, procesul de la instanța civilă se poate suspenda până la soluționarea definitivă în contencios administrativ (până când hotărârea CNCD va deveni definitivă).

Propunere de lege ferenda

Pentru ca persoanele, victime ale discriminării, să poată obține despăgubiri ori anularea situației create prin discriminare (apanajul instanțelor de judecată), este necesară modificarea termenului de introducere a acțiunii la instanța civilă, după obținerea unei hotărâri favorabile a CNCD, astfel:

Proiect derulat de:

- Păstrarea termenului general de prescripție de 3 ani, dar numai pentru ipoteza în care persoana, victimă a discriminării, alege să se adreseze direct instanței de judecată;
- Instituirea unui termen special de prescripție, de pildă 1 an de la data rămânerii definitive a hotărârii CNCD, fie prin necontestarea acesteia, fie prin parcurgerea tuturor căilor de atac, de la care să curgă dreptul la acțiune în instanță pentru despăgubiri și/sau anularea situației care a creat discriminarea.

Material realizat în cadrul proiectului [Monitorizarea drepturilor omului, la zi](#), cu sprijinul financiar Active Citizens Fund România, program finanțat de Islanda, Liechtenstein și Norvegia prin Granturile SEE 2014-2021. Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a Granturilor SEE și Norvegiene 2014-2021; pentru mai multe informații accesați www.eeagrants.org.

Lucrăm împreună pentru o Europă inclusivă!

© Centrul de Resurse Juridice, București, ianuarie 2024

Proiect derulat de: