



AVIZ
**referitor la proiectul de Ordonanță privind prevenirea și
sanționarea tuturor formelor de discriminare**

Analizând proiectul de **Ordonanță privind prevenirea și
sanționarea tuturor formelor de discriminare**, transmis de
Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.150 din 29.08.2000,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a din Legea nr.73/1993 și art.48(2) din
Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil proiectul de ordonanță, sub rezerva
refacerii acestuia, ținând seama de următoarele obiecții și propuneri:

I. Observații generale

1. Proiectul de ordonanță, având drept temei legal prevederile
art.1 lit.S pct.2 din Legea nr.125/2000, vizează stabilirea unor măsuri
de prevenire a discriminărilor în diferite domenii ale activităților
economice, politice, sociale, profesionale etc., instituind în acest sens
o serie de fapte contravenționale, sancționate ca atare.

Deși, soluțiile preconizate de inițiator răspund doar în parte
scopului pentru care a primit delegare de legiferare Guvernul, unele
din ele fiind și discutabile, iar forma și structura proiectului nu
întrecesc cerințele unui act normativ, **având în vedere scopul
generos pe care și-l propune proiectul, precum și faptul că data
solicitării avizului este aproape de expirarea perioadei de
abilitare, Consiliul Legislativ avizează favorabil proiectul de
ordonanță dar semnalează Guvernului necesitatea refacerii
conținutului acestuia.**

2. În ansamblul său proiectul are o redactare necorespunzătoare, cuprinzând dispoziții insuficient de precise, cu reiterări, repetate de multe ori, a aceluiași idei și sintagme, care exced rigorilor și exigențelor cu privire la redactarea actelor juridice, prevăzute de normele de tehnică legislativă.

3. Deși din titlul proiectului ar rezulta că acesta își propune, cu prioritate, să stabilească măsuri de **prevenire** a discriminării, sens în care, de altfel, Guvernul a și fost abilitat de Parlament prin legea de abilitare, din ansamblul reglementării propuse asemenea măsuri ocupă o sferă restrânsă, ele limitându-se de fapt la contravenționalizarea unor fapte, acțiuni sau inacțiuni care privesc o formă sau alta de discriminare.

Din acest punct de vedere, se poate aprecia că sfera reglementărilor cuprinse în proiectul de ordonanță **nu se înscrie în mod deplin în abilitarea** pe care Parlamentul a acordat-o Guvernului, abilitare care nu are în vedere și aplicarea de măsuri sancționatorii, ci numai de prevenire a discriminării.

4. Capitolul I - **Principii și definiții** este redundant. **El reia, simplificator, principiile Constituției României și ale altor reglementări din legislația română.**

Totodată, o serie de principii dintre cele afirmate în acest Capitol sunt preluate, schematic, din Convenția europeană a drepturilor omului ratificată de România prin Legea nr.30/1994 sau din Carta socială europeană revizuită, ratificată de România prin Legea nr.74/1999. În ansamblul său, acest capitol poate **crea confuzii** în interpretarea unor texte din legislația muncii și securității sociale, a învățământului, a organizării serviciilor publice etc.

5. Stilul de redactare este imperfect și impropriu. **Actul normativ este necesar să enunțe principii, să instituie norme de conduită și apoi să sancționeze încălcarea acestora. Or, prezentul proiect de ordonanță contravenționalizează direct încălcarea unor conduite fără ca acestea să fi fost mai întâi instituționalizate prin norme juridice.** Este impropriu și inadmisibil ca normele de conduită să fie instituite în mod implicit printr-un sistem contravențional.

Sub același aspect este de relevat că "dispozițiile speciale" care constituie substanța proiectului de ordonanță și care ar fi trebuit să debuteze cu o secțiune distinctă referitoare la **măsurile de prevenire a discriminării**, reprezintă, în toate cele 5 secțiuni și aproape în fiecare

din articolele și alineatele care le compun, tot atâtea fapte contravenționale. De altfel, pe planul tehnicii de legiferare în domeniul contravențional nici nu este adecvat să declari o anumită faptă ca fiind **contravenție în principiu**. În mod corect, când se afirmă normativ că încălcarea unor norme de conduită (prestabilite) este considerată contravenție, se precizează, concomitent și sancțiunea.

În mod logic ar fi fost necesar ca, mai întâi, să se stabilească obligațiile care revin diferiților subiecți de drept cu privire la **prevenirea discriminării** și apoi să se prevadă (într-un alt capitol) care dintre aceste obligații atrag răspunderea juridică - de natură administrativă, contravențională sau civilă - în caz de neîndeplinire a lor.

Se impune, așadar, reconsiderarea și refacerea întregului Capitol II, intitulat cu totul impropriu "Dispoziții speciale", dată fiind conotația denumirii, dar mai ales pentru faptul că în cuprinsul său **ar trebui prevăzute într-adevăr norme de fond, menite să prevină discriminările, care nu pot fi "dispoziții speciale"**.

Cele 4 secțiuni ale capitolului trebuie să conțină, în mod normal, norme de conduită cu privire la sfera relațiilor enunțată atât de frumos în titlurile acestora (dar care se dovedește a fi lipsită de conținut).

6. În mod frecvent, în definirea laturii obiective a unor contravenții este inclusă și discriminarea pe criterii de **vârstă** deși sunt multe cazurile în care dispoziții ale legilor în vigoare prevăd totuși o anumită vârstă pentru ocuparea unor funcții (inclusiv a unor funcții eligibile).

7. De asemenea, la cele mai multe dintre contravențiile prevăzute (cazul art.5-7, art.10-15, art.17-18 și altele), fapta este considerată ca având caracter contravențional și în situațiile în care este săvârșită "**datorită convingerilor**" subiectului pasiv al contravenției.

Această noțiune este însă foarte vagă și echivocă atâta vreme cât nu se statuează, cu maximă rigurozitate, despre ce fel de convingeri este vorba, putând crea serioase probleme în procesul de aplicare.

8. În alte cazuri, faptele sunt definite doar ca fapte contravenționale, deși din elementele care le constituie latura obiectivă, acestea ar putea fi calificate ca infracțiuni. Cu titlu de exemplu, semnalăm prevederile din art.16 alin.(1) și (2).

9. O reglementare în consens cu doctrina europeană de accentuare a rolului societății civile în evoluția vieții sociale este cea de la **art.22** prin care, în condițiile riguros determinate, organizațiile neguvernamentale care au ca scop protecția drepturilor omului dobândesc, **calitate procesuală activă** ori de câte ori este adusă atingere unor comunități sau unui grup de persoane, iar, dacă este vorba de o singură persoană fizică, dacă aceasta mandatează, în acest sens, organizația respectivă.

Redactarea art.22 ar fi trebuit să fie însă ceva mai precisă, în sensul că, această calitate procesuală activă **o pot avea aceste organizații doar în măsura în care statutul acestor organizații o prevăd.** În actuala redactare, art.22 completează - ex lege - statutul tuturor organizațiilor neguvernamentale care au ca scop protecția drepturilor omului, ceea ce - într-o societate democratică - este inacceptabil.

10. Proiectul de ordonanță constituie baza pentru constituirea unui nou organ de specialitate al administrației publice centrale, în subordinea Guvernului - **Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării** - care are ca principală atribuție constatarea și sancționarea contravențiilor prevăzute la capitolul II al acestei ordonanțe. În esență, acest organ al administrației publice ar urma să aibă ca unică atribuție aplicarea unitară a noului regim sancționator contravențional (alte eventuale atribuții ar putea fi stabilite prin regulamentul acestuia, ceea ce nu este de admis, întrucât un astfel de regulament se poate referi numai la probleme de organizare și funcționare). Personalul acestui Consiliu ar prelua o serie de atribuții ale diferitelor organe ale administrației publice, urmând deci ca acesta să fie specialist în toate domeniile și până la urmă în nici un domeniu. În domeniul relațiilor de muncă, spre exemplu, relații atât de sensibile pe planul discriminării încât Organizația Internațională a Muncii a elaborat două convenții în materie (nr.100 și respectiv, nr.111), este greu de crezut că inspectorul noului Consiliu va fi mai eficient decât inspectorul muncii care acționează la ora actuală, în baza unor reglementări moderne.

Desigur, instituționalizarea unui astfel de organism este o problemă de oportunitate asupra căreia Consiliul Legislativ nu este abilitat să avizeze, dar semnalăm faptul că problematica discriminărilor poate cuprinde foarte multe domenii sau sectoare de

activitate, având fiecare reglementări proprii și organisme specifice de reglementare, coordonare și control, care ar putea ele aplica sancțiunile stabilite prin prezentul proiect.

Un organism cu competențe în toate sferile de activitate are, pe lângă riscul imposibilității de cuprindere, și riscul unor evidente paralelisme, precum și pe acela a unor conflicte de competențe.

În Nota de fundamentare se subliniază că asemenea organisme specializate există și în alte țări europene, dar, până în prezent **nu am putut identifica un asemenea organism cu competența generală.**

Dacă se consideră, totuși, necesar un astfel de Consiliu, proiectul trebuie completat, în mod obligatoriu, cu dispoziții care să-i configureze în mod univoc natura juridică, rolul, locul și statutul, precum și principalele sale atribuții care nu pot fi lăsate a fi reglementate printr-un simplu regulament.

11. Totodată, proiectul utilizează o serie de noțiuni și concepte pe care nu le definește sau le definește cu insuficientă precizie, cu consecințe negative asupra înțelegerii și aplicării corecte a dispozițiilor ce-i constituie conținutul. Cu titlu de exemplu, amintim noțiunile: "grup de persoane", "comunitate", "orientare sexuală", frecvent folosite, dar nedefinite de vreo dispoziție din proiectul ordonanței.

În alte cazuri sunt utilizate expresii improprii sau nespecifice stilului normativ, cum sunt: "efectele enunțate" (art.2 alin.(3)), "acest articol" (art.2 alin.(5) lit.c)), "căutarea unui loc de muncă" (art.7 alin.(3)), "alineatului precedent" (art.15 alin.(2), art.17 alin.(2), art.22 alin.(2) și altele), "domiciliul tradițional" (art.16 alin.(2)), "acesteia/acestuia" (art.10 și 11), "structura organizatorică și celelalte atribuții" (art.23 alin.(2)), ori se folosesc abrevieri de genul "etc." (art.3 lit.a).

II. Observații de redactare și de tehnică legislativă

1. La art.1 sunt reiterate, în sinteză, o serie de dispoziții constituționale referitoare la drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor, în alin.2 făcându-se chiar o enumerare și o grupare, pe diferite categorii, a acestora.

Considerăm că această enumerare nu era necesară și, oricum, ea nu poate ține locul unor **principii**, astfel cum este intitulat acest prim capitol din proiect, care ar fi trebuit să fundamenteze reglementările de detaliu din capitolele următoare ale proiectului de ordonanță.

Din modul de redactare a lit.b) de la art.1 alin.2 se înțelege că **statul trebuie să asigure securitatea și protecția împotriva violențelor sau maltratărilor din partea Guvernului**, ipoteză absurdă, pentru că o persoană juridică, deci într-un fel abstractă, care nu poate acționa fizic.

Textul, dacă ar rămâne astfel formulat va avea, în plus, o rezonanță externă negativă greu de contracarat.

2. **La art.2 alin.(3)**, se face referire în mod impropriu la "reglementările sau la dispozițiile unei persoane fizice", știut fiind că, în principiu competența de reglementare nu poate să aparțină decât unei autorități publice anume abilitate prin normă juridică, chiar și în situațiile când aceasta are caracter unipersonal.

3. **La art.2 alin.(5) lit.a)**, textul nu este suficient de clar, neînțelegându-se ce înseamnă "instituirea unor acțiuni afirmative ..." ca formă "de eliminare" a discriminărilor.

4. Sintagma "Constituie contravenție și se sancționează conform prezentei ordonanțe" este folosită în debutul tuturor articolelor și chiar a alineatelor care definesc faptele contravenționale. S-ar fi convenit, pentru rigoarea normativă a textului, o redactare în conformitate cu exigențele normelor de tehnică legislativă, această sintagmă urmând să fi fost utilizată cel mult în debutul fiecărei secțiuni a capitolului II, căreia să i se fi subsumat definirea faptelor ce constituie contravenție, avute în vedere.

5. **La art.10-15** este de menționat că sintagma "datorită apartenenței acesteia/acestuia la o rasă, naționalitate, etnie, religie, categorie socială sau o categorie defavorizată, respectiv datorită convingerilor, vârstei, sexului sau orientării sexuale a persoanelor în cauză", pe lângă deficiențele privind forma de redactare și precizia în înțelegerea conținutului, se repetă la fiecare dintre articole, contrar cerințelor normelor de tehnică legislativă.

6. **La art.19**, se face referire la comportamentul "care are ca scop sau urmărește ...", expresia folosită conținând în sine un sens tautologic.

7. **La art.20 alin.(1)**, care precizează sancțiunile contravenționale aplicabile, este de observat că pentru contravențiile prevăzute la art.2 alin.(2) și (3) nu se prevede nici o sancțiune.

8. **La art.20 alin.(3)**, se prevede competența de constatare și sancționare a contravențiilor și a "Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării", deși o asemenea competență nu o poate

avea, eventual, decât "**persoanele împuternicite**" de acest consiliu, nu Consiliul în ansamblul său.

9. Din punct de vedere al respectării exigențelor de tehnică legislativă, ar fi trebuit să fie respectate următoarele cerințe:

-scrierea cuvintelor "articolul" și "litera" în forma abreviată, respectiv **art.** și **lit.** (cazul art.20 alin.(1) și al preambulului proiectului);

-la enumerările identificate prin litere este necesar să se elimine parantezele din fața literelor fiecărei enumerări (art.2 alin.5);

-după textul fiecărei enumerări să se pună semnul de punctuație (;), nu virgulă (cazul art.6);

-eliminarea unor expresii care nu sunt necesare (ex: "înființate în cadrul legislativ în vigoare" (art.15 alin.6);

-scrierea abrevierii "**nr.**" după cuvântul "Legea"(cazul art.20 alin.3 și 4) și redarea completă a evenimentelor legislative care au avut loc în existența actului normativ (cazul art.20 alin.(3), unde în locul cuvântului "modificată" ar fi trebuit expresia "cu modificările și completările ulterioare");

-folosirea sintagmei corecte "hotărâre a Guvernului" în loc de "Hotărâre de Guvern".

PREȘEDINTE

Valeriu Borșeanu
Valeriu BORȘEANU



București

Nr. *946/31.08.2000*