

EXPUNEREA DE MOTIVE

Proiectul de Lege de completare și modificare a Ordonanței Guvernului 137/2000 privind prevenirea și combaterea tuturor formelor de discriminare, republicată, cu modificările și completările ulterioare

Pentru consolidarea și îmbunătățirea cadrului legal pentru prevenirea și combaterea tuturor formelor de discriminare, pentru asigurarea unei protecții eficiente împotriva discriminării este necesară modificarea Ordonanței Guvernului nr. 137/2000 prin definirea mai clară și precisă a prevederilor, completarea cu alte forme de discriminare și sancționarea acestora, precum și corelarea cu ansamblul reglementărilor interne și armonizarea cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și a Curții Europene de Justiție.

Astfel, prin acest proiect de lege se propune completarea cu alte forme de discriminare, cum ar fi discriminarea prin asociere, discriminarea intersecțională și segregarea, precum și includerea criteriilor de discriminare privind cetățenia și culoarea pielii. Reglementările propuse sunt însoțite de alte propuneri de corelare a modificărilor anterioare cu cele noi propuse pentru a asigura condițiile necesare de armonie, claritate, precizie și stabilitate legislativă.

În ce privește propunerea de extindere a listei criteriilor de discriminare, varianta în vigoare a legii cuprinde o listă restrictivă a criteriilor de discriminare, motiv pentru care se propune revizuirea definiției discriminării prin includerea criteriilor de discriminare privind cetățenia și culoarea pielii în scopul extinderii protecției explicite împotriva discriminării a unor grupuri de persoane vulnerabile și pentru a limita riscul aplicării restrictive a Ordonanței.

Această propunere este în conformitate cu Carta Drepturilor Fundamentale ale Uniunii Europene care în articolul 21 aliniatele (1) și (2) stipulează că toate statele membre trebuie să interzică "discriminarea de orice fel, bazată pe motive precum sexul, rasa, culoarea, originea etnică sau socială, caracteristicile genetice, limba, religia sau convingerile, opiniile politice sau de orice altă natură, apartenența la o minoritate națională, averea, nașterea, un handicap, vârsta sau orientarea sexuală" inclusiv cetățenia.

În același timp, interzicerea discriminării pe criteriul culorii pielii este reglementată de către alte convenții europene și internaționale precum Convenția Europeană a Drepturilor Omului¹ și Convenția Internațională de Eliminarea a tuturor Formelor de Discriminare Rasială² pe care România le-a ratificat. Ca urmare a ratificării acestor convenții, mai multe state membre ale Uniunii Europene au

¹ Protocolul 12 art 1 alin (1): "Exercitarea oricărui drept prevăzut de lege trebuie să fie asigurată fără niciodiscriminare bazată, în special, pe sex, pe rasă, culoare, limbă, religie, opinii politice sau orice alte opinii, origine națională sau socială, apartenența la o minoritate națională, avere, naștere sau oricare altă situație", LEGE nr. 30 din 18 mai 1994 privind ratificarea Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și a protocoalelor adiționale la această convenție, publicată în Monitorul Oficial nr. 135/31 mai;

² Articolul 1 interzice „...orice deosebire, excludere, restricție sau preferință întemeiată pe rasă, culoare, ascendență sau origine națională sau etnică, care are ca scop sau efect de a distruge sau compromite recunoașterea, folosința sau exercitarea, în condiții de egalitate, a drepturilor omului și a libertăților fundamentale în domeniile: politic, economic, social și cultural sau în oricare alt domeniu al vieții publice”. România a aderat la Convenția la 14 iulie 1970 prin Decretul nr. 345, publicat în „Buletinul Oficial al României”, partea I, nr. 92 din 28 iulie 1970

introdus în legislația națională de anti-discriminare obligativitatea interziceri explicite a discriminării privind criteriul culorii pielii³.

Necesitatea acestei reglementări este ilustrată și de o serie de rapoarte și studii care arată creșterea nivelului lipsei de toleranță în România față de cetățenii străini/imigranți care o mare parte dintre ei sunt din afara Uniunii Europene, fiind cetățeni ai statelor din Asia sau Africa. Aceste persoane sunt identificate în primul rând pe criteriul culorii pielii iar ulterior pe baza cetățeniei.

De exemplu, în 2019 Consiliul Național de Combaterea Discriminării prin sondajul de opinie NOinto Hate arată că imigranții reprezintă al treilea grup ca fiind cel mai discriminat în România (69%), după cele două grupuri tradițional discriminate, și anume LGBT (74%) și comunitatea romă (72%). De asemenea, 52% dintre români cred că imigranții ar trebui opriți la granițele Europei, 50% că nu au încredere în cetățenii străini, iar 84% consider că culoarea pielii este principalul motiv pentru a nu se raporta în mod favorabil față de persoanele în cauză⁴.

La nivel național reglementarea interzicerii discriminării privind criteriul de cetățenie și culoarea pielii a fost recent prevăzută în Codul Muncii⁵ care la art. 5.6 stipulează ca *orice discriminare directă sau indirectă față de un salariat, discriminare prin asociere, hărțuire sau faptă de victimizare, bazată pe criteriul de rasă, cetățenie, etnie, culoare, limbă, religie, origine socială, trăsături genetice, sex, orientare sexuală, vârstă, handicap, boală cronică necontagioasă, infectare cu HIV, opțiune politică, situație sau responsabilitate familială, apartenență ori activitate sindicală, apartenență la o categorie defavorizată, este interzisă.*

Așadar, reglementarea discriminării pe criteriul de cetățenie și culoare este justificată din mai multe motive, și anume, extinderea sistemului de protecție legislativă și juridică a victimelor vulnerabile acestei forme de discriminare așa cum datele statistice o arată, asigurarea conformității reglementării cadru cu normele europene și internaționale din domeniul prevenirii și combaterii discriminării care stabilesc obligativitatea statului român să își adapteze legislația națională la standardele garantate, precum și aplicarea unitară a acestor standarde în toate domeniile, nu numai în domeniul muncii unde deja este reglementată prin Codul Muncii.

Această propunere este în conformitate cu art. 6 alin. (1) și (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căror: "(1) Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. (2) Pentru fundamentarea noii reglementări se va porni de la dezideratele sociale prezente și deperspectivă, precum și de la insuficiențele legislației în vigoare".

O altă modificare propusă este armonizarea interioară a actului normativ în ce privește criteriile de excludere, restricție sau preferință prevăzute în diferite articole pentru a elimina confuzia, neclaritatea și impredictibilitatea normelor respective, pentru a se asigura o interpretare și aplicare unitară a principiilor generale stipulate și pentru a oferi tutor victimelor discriminării protecție legislativă egală și eficientă, precum și pentru a solicita încetarea manifestărilor discriminatorii corespondente și repararea prejudiciului cauzat. În concret, lipsa de corelare a criteriilor de

³ Belgia, Croația, Cehia, Danemarca, Estonia, Grecia, Slovacia și Ungaria;

⁴ Consiliul Național de Combaterea Discriminării și Institutul pentru Politici Publice, "NOintoHATE- Sondaj de opinie la nivel național", 2019, accesibil la <https://cncd.ro/2019-02-27--10-ani-de-implementare-a-deciziei-cadru-ue-privind-rasismul-si-xenofobia-in-romania-provocari-si-abordari-noi-ale-actiunilor-privind-infractiunile-motivate-de-ura-nointoahate2018>;

⁵ Legea nr. 151/2020 pentru modificarea și completarea Legii nr. 53/2003 – Codul muncii a fost publicată în Monitorul Oficial nr. 658/24 iulie 2020;

discriminare generează un efect contrar, ce duce la nesocotirea scopului inițial al legii, și anume orice tip de discriminare să poată fi sancționat și eliminat.

După adoptare, ordonanța a suferit o serie de modificări ulterioare în ce privește criteriile de discriminare prevăzute în diferite articole ale actului normativ care reglementează definiții și contravenții fără să fie corelate. Astfel că unele criterii nu se regăsesc în articolul 2 alin (1) care este prevederea de referință a ordonanței prevăzând definiția generală a discriminării, ori, alte criterii care se regăsesc în articolul 2 alin. (1) nu se regăsesc în lista de criterii care definesc contravențiile sau alte forme de discriminare, neputând fi sancționate.

În această situație se regăsesc o serie de criterii de excludere, restricție sau preferință, cum ar fi criteriul de gen și statutul de refugiat sau azilant care deși sunt prevăzute la articolul 2 alin (5) care definesc hărțuirea, aceste criterii nu se regăsesc în lista generală de criterii prevăzute ca elemente în definiția discriminării prevăzută la articolul 2 alin (1) care reprezintă norma de referință pentru diferite contravenții reglementate de ordonanță, limitând esențial victimelor discriminării pe cele două criterii să solicite protecția împotriva altor contravenții.

Egalitatea în tratament este un principiu fundamental care face parte integrantă a drepturile omului și reprezintă o condiție esențială pentru aplicarea drepturilor omului tuturor persoanelor și pentru că se poate bucura de aceste drepturi. Acest principiu împreună cu obligația statelor membre de a îl garanta prin combaterea și interzicerea diferenței de tratament sunt garantate de către Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene precum și Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene care adițional garantează victimelor discriminării dreptul la proces echitabil și repararea prejudiciului cauzat. În acest scop, pentru ocrotirea eficientă și de neechivoc a drepturilor omului toate formele de discriminare trebuie reglementate legislativ, inclusiv discriminarea prin asociere, intersecțională și segregarea.

Astfel, prin proiectul de lege se propune introducerea discriminării prin asociere ca fiind "orice deosebire, excludere, restricție sau preferință împotriva unei persoane care, deși nu face parte dintr-o categorie de persoane indentificată potrivit criteriilor prevăzute la art. 2 alin. (1), este asociată sau prezumată a fi asociată cu una sau mai multe persoane aparținând unei astfel de categorii de persoane". Prin introducerea acestei forme de discriminare se va asigura protecția legislativă și acelor categorii de victime care datorită relațiilor cu categoriilor de persoane ce pot fi victime, pot fi discriminate la rândul lor.

Această propunere este în conformitate cu Recomandarea de Politică Generală nr 7A/ECRI 2002 a Comisiei Europene împotriva Discriminării și Intoleranței și deciziile Curții Europene de Justiție⁶ cu privire la discriminarea prin asociere care obligă statele membre să reglementeze cadrul legislativ în materie pentru interzicerea acestei forme de discriminare. În baza cerințelor de conformitate legislativă în cadrul Uniunii Europene mai multe state membre deja interzic discriminarea prin asociere, cum ar fi: Austria, Bulgaria, Croația, Grecia, Irlanda, Slovenia, Republica Cehă, Slovacia și Finlanda.

Datorită caracterului normativ de reglementare cadru în domeniul discriminării, prin această prevedere ordonanța va interzice situațiile de discriminare prin asociere în toate domeniile, nu numai în domeniul muncii unde este deja reglementată de Codul Muncii⁷, asigurându-se o aplicare unitară.

De asemenea, acest proiect de lege propune reglementarea discriminării intersecționale ca formă agravantă de discriminare, definiția propusă fiind comparabilă cu cea stabilită de Comisia Europeană în 2007, și anume *este situația în care mai multe criterii operează și interacționează în același timp și sunt inseparabile*⁸ și cu cea a Comitetului ONU pentru Eliminarea Formelor de Discriminare împotriva

⁶ Cazul C-303/06 Coleman v. Attridge Law and Steve Law [2008] ECR I-5603;

⁷ Legea nr. 151/2020 pentru modificarea și completarea Legii nr. 53/2003 – Codul muncii a fost publicată în Monitorul Oficial nr. 658/24.07.2020;

⁸ Comisia Europeană (2007), „Combaterea discriminării multiple. Practici, politici și legislație”, Bruxelles, 2007, pagina 17;

Femeilor care afirmă că femeile se confruntă cu forme variate și intersectate de discriminare, fapt pentru care are un impact agravant⁹.

Categoriile de persoane care sunt cele mai vulnerabile discriminării intersecționale sunt femeile, persoanele cu dizabilități, aparținând unor grupuri etnice sau naționale, sau LGBT, datorită unor factori structurali, instituționali, socio-economici și culturali se confruntă cu experiențe de discriminare pe diferite criterii care se manifestă simultan și inseparabil. Ca urmare, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a condamnat vulnerabilitatea victimelor discriminării datorită intersectării criteriilor privind sexul, rasa și vârsta¹⁰.

În România vulnerabilitatea intersecțională este menționată în cadrul politicilor publice privind egalitatea de gen, incluziunea socială a romilor sau a persoanelor cu dizabilități, dar aceste politici devin ineficiente în lipsa cadrului legislativ de prevenire și combaterea acestei forme de discriminare. În acest sens, Comitetul ONU pentru Eliminarea Formelor de Discriminare împotriva Femeilor recomandă statelor să adapteze reacțiile legislative și politice în mod corespunzător în ce privește discriminarea intersecțională¹¹.

O altă reglementare propusă este introducerea segregării ca formă agravantă a discriminării. Această prevedere este în conformitate cu Recomandarea de Politică Generală nr 7A/ECRI 2002 a Comisiei Europene împotriva Discriminării și Intoleranței care dispune ca statele membre să introducă în legislația națională de anti-discriminare interzicerea explicită a segregării și sancționarea acesteia, precum și cu alte convenții internaționale din domeniul discriminării ratificate de România, cum ar fi Convenția de Eliminarea tuturor Formelor de Discriminare¹² sau Convenția privind lupta împotriva discriminării în domeniul învățământului¹³. La nivel național, segregarea este reglementată doar în domeniul educației prin Ordin-cadru nr 6134/2016 privind interzicerea segregării școlare în unitățile de învățământ preuniversitar, însă ordinul nu prevede sancțiuni în domeniu.

Necesitatea acestei reglementări este ilustrată de o serie de rapoarte naționale și internaționale care au analizat fenomenul segregării în România și au condus la recomandări din partea instituțiilor internaționale și europene pentru adoptarea de măsuri eficiente politice și legislative de combaterea și prevenire a segregării în toate domeniile¹⁴. Datele raportate arată că grupurile de persoane cele mai afectate de segregare sunt persoanele de etnie romă sau cu dizabilități în diferite domenii, cum ar fi educația, sănătatea sau locuire. Comisia Europeană constată că în ce privește populația romă, peste 66 % din populația romă locuiește în comunități segregate fără facilitățile de bază (apă potabilă, canalizare, electricitate sau drumuri asfaltate), peste 29% dintre elevii romi învață în structuri

⁹ Comitetul ONU pentru Eliminarea Formelor de Discriminare împotriva Femeilor, „Recomandarea Generală nr 28 privind obligațiile principale ale statelor părți cu privire la articolul 2 al Convenției de Eliminarea Tuto­rur Formelor de Discriminare împotriva Femeilor”, UN Doc. CEDAW/C/2010/47/GC.2, 2010;

¹⁰ *B.S v Spain*, nr 47159/08, 24 iulie 2012, paragrafe 56-57), *Carvalho Pinto de Sousa Morais v Portugal* nr. 17484/15, 25 octombrie 2017;

¹¹ Comitetul ONU pentru Eliminarea Formelor de Discriminare împotriva Femeilor, „Recomandarea Generală nr 33 privind accesul la justiție a femeilor”, UN Doc. CEDAW/C/2015/47/GC.2, 2015.

¹² Articolul 3 prevede că „statele părți condamnă în special segregarea rasială (...) și se angajează să prevină, să interzică și să elimine pe teritoriile ținând de jurisdicția lor toate practicile de această natură”. România a aderat la Convenție la 14 iulie 1970 prin Decretul nr. 345, publicat în „Buletinul Oficial al României”, partea I, nr. 92 din 28 iulie 197.

¹³ Articolul 1 statuează că prin discriminare se înțelege orice distincție, excludere, limitare sau preferință care, întemeiată pe rasă, culoare [...], origine națională sau socială [...] are ca scop sau ca efect suprimarea sau alterarea egalității de tratament în ceea ce privește învățământul și mai ales: a) înlăturarea unei persoane sau a unui grup de la accesul la diverse tipuri sau grade de învățământ; b) limitarea la un nivel inferior a educației unei persoane sau a unui grup; c) instituirea sau menținerea unor sisteme sau instituții de învățământ separate pentru persoane sau grupuri, plasarea unei persoane sau a unui grup într-o situație incompatibilă cu demnitatea umană. Convenție ratificată de România prin Decretul nr. 149/1964;

¹⁴ Comisia Europeană împotriva Discriminării, Raportul pe țară: România, 2019, accesibil la <https://rm.coe.int/fifth-report-on-romania/168094c9e5>, Organizația Mondială a Sănătății, „Medierea Sanitară în Comunitățile de Romi”, 2013, accesibil la: https://www.euro.who.int/data/assets/pdf_file/0016/235141/e96931.pdf?ua=1, Raportul privind Vizita în România în 2018 a Comisarului Pentru Drepturile Omului a Consiliului Europei, 2019, accesibil la: <https://rm.coe.int/report-on-the-visit-to-romania-from-12-to-16-november-2018-by-dunja-mi/1680925d71>, Comitetul ONU pentru Drepturile Copilului, Observații finale privind cel de-al cincilea raport periodic al României, 2018;

separate¹⁵ iar Organizația pentru cooperare economică și dezvoltare (OECD) că aproximativ 50% dintre copii cu dizabilități se află în învățământul special¹⁶.

În lipsa de prevederi explicite a sancționării segregării, CNCD și instanțele judecătorești sancționează segregarea sub incidența ordonanței 137/2000 ca alte contravenții (ex. Art. 2.2 și sau Art. 2.3). Sancționarea prin analogie sau parțială nu reprezintă o protecție juridică adecvată și încalcă liberul acces la justiției a victimelor deoarece, chiar dacă ele se pot adresa CNCD-ului sau instanțelor judecătorești nu beneficiază „de mijloace adecvate ocrotirii dreptului încălcat, corespunzător gravității și pericolozității sociale a vătămării ce s-a produs”¹⁷.

Pentru sancționarea corectă a contravențiilor stipulate de ordonanță se mai propune introducerea cuantumului pentru contravențiile agravate, cumulate și continue în concordanță cu legislația în vigoare privind regimul contravențiilor și sancțiunilor.

Față de cele prezentate mai sus, a fost întocmit proiectul de Lege pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului 137/2000 privind prevenirea și combaterea tuturor formelor de discriminare, republicată, pe care îl supunem parlamentului spre dezbateră și aprobare.

INIȚIATORI:

3. Daniel Vasile- Deputat Minorități
4. Ana Adriana Săftoiu- Deputat PNL



¹⁵ Agenția Uniunii Europene pentru Drepturile Fundamentale, „A doilea sondaj orivind minoritățile și discriminare în Uniunea Europeană Romii- rezultate selectate”, 2016, Oficiul pentu Publicații, Luxemburg, accesibil online la <https://fra.europa.eu/en/publication/2016/second-european-union-minorities-and-discrimination-survey-roma-selected-findings>, Agenția Uniunii Europene pentru Drepturile Fundamentale, „Discriminarea romilor în locuire în statele membre selectate ale UE- Analiză EU-Midis”, 2009, Oficiul pentu Publicații, Luxemburg, accesibil online la https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/607-Roma-Housing-Analysis-EU-MIDIS_en.pdf, pagina 20;

¹⁶ Organizația pentru cooperare economică și dezvoltare, „Politici în educație pentru elevii în situație de risc și pentru cei cu dizabilități din Europa de Sud-Est”, pagina 49, accesibil la: <https://www.oecd.org/countries/romania/38614298.pdf>;

¹⁷ Curtea Constituțională, Decizia nr. 62 din 18 ianuarie 2007 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. I pct. 56 din Legea nr. 278/2006 pentru modificarea și completarea Codului penal, precum și pentru modificarea și completarea altor legi, publicată în Monitorul Oficial nr. 104 din 12 februarie 2007.

TABEL INIȚIATORI

**Propunere legislativă de completare și modificare a Ordonanței
Guvernului nr. 137/2000 privind prevenirea și combaterea tuturor
formelor de discriminare, republicată, cu modificările și completările
ulterioare**

NUME ȘI PRENUME	PARTID	SEMNĂTURĂ
1 BULBĂ SORIN	PNL	
2 GUDU VASILE	PNL	
3 MARA CAUȘTA	PNL	
4 LEOREANU LAURENȚIU	PNL	
5 AZDROBACHE GABRIEL	PNL	
6 Ștefan GIGEL	PNL	
7 VANGA IONEL	PNL	
8. ROMAN FORTIN	PNL	
9. ROZINSARIU FORTIN	PSD	
10. NICOLAE ROMBEO	PNL	

