



## CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

Str. Dimitrie D. Gerota nr. 7-9, sector 2, București, cod poștal: 020027

Telefoane: 021.310.23.56, 021.316.31.34

Fax: 021.316.31.31

021.310.23.57, 021.316.31.33

Cod fiscal: 10464660

E-mail: ces@ces.ro

www.ces.ro

Membru fondator al Asociației Internaționale a Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare (AICESIS)  
Membru al Uniunii Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare Francofone (UCESIF)

„Consiliul Economic și Social este organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înființare, organizare și funcționare.” (Art. 141 din Constituția României revizuită)

Biroul permanent al Senatului

Bp. 758. / 21.12.2022

Biroul permanent al Senatului

857 / 29.12.2022

CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL	
INTRARE	Nr. 758/2
IEȘIRE	
Ziua 13	Luna 12 2022

### AVIZ

#### referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr.26/2000 cu privire la asociații și fundații (b758/21.11.2022)

În temeiul art. 2 alin. (1) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și art. 11 lit. a) din Regulamentul de organizare și funcționare, Consiliul Economic și Social a fost sesizat cu privire la avizarea *propunerii legislative pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr.26/2000 cu privire la asociații și fundații (b758/21.11.2022)*.

### CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

În temeiul art. 5 lit. a) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în ședința din data de 13.12.2022, desfășurată online, conform prevederilor Hotărârii Plenului nr.86/17.05.2022, avizează **NEFAVORABIL** prezentul proiect de act normativ, cu următoarea **motivare**:

- inițiativa restrânge în mod injust liberul acces la justiție al organizațiilor non-guvernamentale. Cadrul legal în vigoare este acoperitor și acomodează suficient de echilibrat interesele reclamantului față de cele ale statului. Cauțiunea de 1% din valoarea proiectului de investiție este mult disproporționată față de disponibilitățile din realitate și echivalează cu negarea dreptului de a depune o cerere în instanță. Condiția ca actul atacat să aibă legătură cu obiectul de activitate al ONG-ului lasă neacoperite o multitudine de cauze în care cererile s-ar putea baza pe un interes

legitim, a cărui apreciere ar trebui să fie atributul exclusiv al instanței de judecată. Mai mult decât atât, propunerea de modificare a legislației aplicabile asociațiilor și fundațiilor intră în conflict direct cu prevederile Legii contenciosului, astfel încât, pentru rigoare legislativă, o astfel de inițiativă ar trebui să vizeze modificarea acestuia din urmă, iar nu a unei legi speciale precum cea vizată de inițiativa legislativă;

- propunerea legislativă ar împiedica sau ar îngreuna semnificativ procesul prin care orice organizație neguvernamentală poate sesiza instanțele de judecată cu privire la orice posibilă nelegalitate a unor acte emise de instituțiile publice. Această modificare presupune că vor fi trase la răspundere persoanele fizice, și nu organizațiile pe care acestea le reprezintă și care merg în instanță. Astfel, legea ar afecta disproporționat organizațiile neguvernamentale;
- introducerea condiției de vechime a organizației nu face decât să genereze un nou motiv pentru atacarea în instanță a actelor administrative. Această prevedere nu a existat până acum și va îngreuna capacitatea grupurilor civice de a ataca decizii în instanță, cu atât mai mult cu cât unele grupuri civice din societatea civilă iau adesea forma unui ONG, strict cu scopul de a ataca o decizie în instanță;
- prevederea conform căreia organizația trebuie să dovedească că „a urmărit în mod activ scopurile menționate în statut care au legătură cu actul administrativ atacat”, este greu de pus în practică, propunerea legislativă neclarificând care vor fi criteriile de „urmărire activă”;
- introducerea unei garanții de participare (50.000 lei) pentru acțiunile introduse în justiție este abuzivă și anulează funcția organizațiilor neguvernamentale, recunoscută la nivel internațional, de inițiativă în cazul încălcării de către stat a unor drepturi fundamentale. Propunerea legislativă nu vine cu exemple concrete de proiecte care au fost intentate cu rea credință, ci mai degrabă acesta încearcă stoparea luării de poziție din partea ONG-urilor;
- interdicția ca o persoană să facă parte din consiliul director al unei organizații, dacă în ultimii 5 ani a fost membru în consiliul director al unei asociații care a fost dizolvată prin hotărâre judecătorească, este de natură a încălca dreptul constituțional la asociere;
- soluția stă în celeritatea înfăptuirii actului de justiție (judecății), nu în limitarea accesului la justiție. În prezent, există deja două categorii de răspundere în situația pierderii unei acțiuni în justiție – prima se referă la suportarea cheltuielilor de judecată suportate de partea adversă, care este deja garantată. A doua se referă și la eventuale alte prejudicii, dacă acțiunea a fost introdusă cu rea credință (abuz de

drept), răspundere care presupune dovedirea relei credințe. Prin inițiativa prezentată, practic, legiuitorul echivalează în mod fals și vădit abuziv pierderea procesului cu intentarea cu rea credință, în condițiile în care o sumă largă de aspecte pot face ca, la momentul inițierii actului în justiție, acțiunea să pară întemeiată inițiatorului dar să fie în cele din urmă respinsă de instanță (neclaritatea legislației, existența de norme incidente contradictorii, existența de indicii cu privire la fapte care nu pot în cele din urmă să fie probate suficient, modificări legislative ulterioare, decizii CCR, RIL-uri sau HP-uri ale ÎCCJ care duc la interpretarea legii în sens contrar celui susținut de inițiatorul acțiunii în justiție etc.). Există suficiente situații în care instanțe diferite interpretează diferit legislația aplicabilă sau în care judecătorii dintr-un complet au ei înșiși opinii divergente cu privire la o anumită speță. Este, evident, absurd ca, în atare condiții, să avem așteptarea ca ONG-urile să fie obligate cu certitudine să prevadă rezultatul judecății sub sancțiunea suportării unor costuri major prohibitive. În atragerea răspunderii, inclusiv patrimoniale, alta decât cea legată de cheltuielile de judecată, trebuie arătată reaua credință. În condițiile în care chiar și instanțele de judecată interpretează uneori diferit aceleași norme legale, introducerea unei răspunderi patrimoniale (care are de fapt caracterul unei răspunderi delictuale) fără a se dovedi reaua intenție este de natură să limiteze semnificativ accesul la justiție al ONG-urilor și poate duce la incapacitatea acestora de a-și realiza această componentă a misiunii, anume de a apăra interesul public în domeniile de interes prin acțiuni în justiție. Limitarea calității de membru și membru în Consiliul Director pentru anumite persoane nu este justificată în expunerea de motive și constituie o restrângere nejustificată a dreptului la asociere;

- propunerea legislativă încalcă principiul liberului acces la justiție prin aceea că o asociație este îndreptățită să introducă o acțiune în justiție prin care să inducă o analiză asupra legalității unui act administrativ doar sub anumite condiții. De exemplu, doar dacă “asociația este înființată de mai mult de 2 ani și, de la înființare, asociația a urmărit în mod activ scopurile menționate în statut care au legătura cu actul administrativ atacat”. Aceasta prevedere este de asemenea în contradicție cu principiile referitoare la egalitatea în fața legii și a garanției constituționale a libertății-exercitării de drepturi și libertăți. Propunerea legislativă introduce ca o condiție prealabilă liberului acces la justiție în vederea verificării legalității unui act administrativ depunerea unei garanții financiare, alta decât taxele judiciare de timbre prevăzute de lege, ceea ce este nu numai inechitabil în raport cu alți justițiabili, ci include o prezumție legală de vinovăție prin însăși această obligație

de a “garanta parțial repararea prejudiciului cauzat beneficiarilor actului administrativ atacat, atunci când asociația are calitate de terț față de actul administrativ atacat, aceasta are obligația de a depune o cauțiune în valoare de 1% din valoarea investiției, dar nu mai mult de 50.000 de lei”. Asociațiile sunt entități cu scop nelucrativ și acționează în interesul unor comunități generale sau a unei comunități de membri, ale căror drepturi și interese legitime urmăresc să le protejeze prin demersuri legale. Inițiatorii nu explică în ce fel se creează prejudicii dacă acțiunea de control al legalității aparține unei asociații și nu unei alte persoane fizice și juridice. În acest context, membrii asociației care fac parte din conducerea acesteia sunt investiți în limita statutului și a obiectivelor asociației, prin urmare în cazul depunerii unor acțiuni de control al legalității nu pot urmări decât realizarea scopurilor asociației, deci un interes general și nu un interes personal și patrimonial. În consecință, nu se explică de ce aceștia ar trebui să răspundă „personal patrimonial în solidar cu asociația pentru orice prejudicii au cauzat terților, în cazul în care acțiunea respectivă a fost respinsă prin hotărâre judecătorească definitivă”. Sumele la care se face referire, 1% raportat la sume de milioane de euro, dar maxim 50.000 lei, pe lângă faptul că sunt prohibitive - deoarece asociațiile nu au (în marea lor majoritate) sumele necesare pentru a le constitui drept garanții – aceste sume nu sunt taxe de timbru și nu pot face obiectul beneficiilor de ajutor judiciar, ca atare nu pot avea alt scop decât de intimidare și de determinare a unor atitudini ezitante în a promova acțiuni care, în prima analiză a membrilor asociației, sunt legitime și benefice comunității. Dacă se constată că sunt situații în care acțiunile legitime introduse de cetățeni în fața justiției pot crea anumite inconveniente administrative, statul are posibilitatea să adopte alte tipuri de măsuri în cadrul mecanismelor de administrare a justiției și nu să restrângă drepturile cetățenești sau, în acest caz ale ONG -urilor, în accesul lor legitim la justiție.

- argumentele din expunerea de motive sunt insuficiente pentru a modifica un act normativ în sensul restrângerii accesului la justiție;
- Convenția de la Aarhus este un instrument emblematic pentru democrația în probleme de mediu. Convenția și protocolul său privind registrul poluanților emiși și transferați sunt singurele instrumente internaționale cu forță juridică obligatorie care pun în practică principiul 10 din Declarația de la Rio privind mediul și dezvoltarea. UE a pus în aplicare Convenția de la Aarhus prin intermediul Regulamentului (CE) nr.1367/2006. Acest regulament permite organizațiilor neguvernamentale să introducă acțiuni în fața instanțelor europene împotriva deciziilor instituțiilor și organismelor comunitare;



- Regulamentul (CE) nr. 1376 / 2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 6 septembrie 2006, privind aplicarea, pentru instituțiile și organismele comunitare, a dispozițiilor Convenției de la Aarhus privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în domeniul mediului menționează:

„ *Articolul 11 - Criterii de legitimare la nivel comunitar*

*(1) Orice organizație non-guvernamentală este îndreptățită să introducă o cerere de reexaminare internă în conformitate cu articolul 10, cu condiția:*

*(a) să fie o persoană juridică independentă și fără scop lucrativ în temeiul legislației sau practicii interne a unui stat membru;*

*(b) să aibă ca obiectiv principal declarat promovarea protecției mediului în cadrul dreptului mediului;*

*(c) să fie constituită de mai mult de doi ani și să urmărească în mod activ obiectivul menționat la litera (b);*

*(d) ca obiectul cererii de reexaminare internă să fie inclus în obiectivul și activitățile organizației.*

*(2) Comisia adoptă dispozițiile necesare pentru a asigura aplicarea transparentă și coerentă a condițiilor menționate la alineatul (1).”*

„ *Articolul 1 - Obiect*

*(1) Obiectul prezentului regulament este de a contribui la executarea obligațiilor care decurg din Convenția Comisiei Economice pentru Europa a Organizației Națiunilor Unite (CEE-ONU) privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în probleme de mediu, denumită în continuare „Convenția de la Aarhus”, prin stabilirea normelor de aplicare a dispozițiilor convenției pentru instituțiile și organismele comunitare, în special prin:*

*(a) garantarea dreptului de acces al publicului la informațiile privind mediul primite sau elaborate de instituțiile sau organismele comunitare și deținute de către acestea și stabilirea termenilor și condițiilor generale, precum și a normelor pentru exercitarea acestui drept;*

*(b) asigurarea faptului că informațiile privind mediul sunt puse la dispoziție și comunicate progresiv publicului în vederea atingerii celei mai largi și sistematice disponibilități și difuzări posibile. În acest scop este promovată utilizarea, în special, a tehnologiei de telecomunicații informatizate și/sau a tehnologiei electronice, în măsura în care acestea sunt disponibile;*

(c) asigurarea participării publicului în domeniul elaborării planurilor și programelor pentru mediu;

(d) asigurarea accesului la justiție în probleme de mediu la nivel comunitar, în condițiile prevăzute de prezentul regulament.

(2) La punerea în aplicare a dispozițiilor prezentului regulament, instituțiile și organismele comunitare depun eforturi pentru a asista și îndruma publicul pentru a-i permite accesul la informații, participarea la luarea deciziilor și accesul la justiție în probleme de mediu.”

- din analiza textuală a documentului se evidențiază faptul că rolul reglementării este acela de a facilita accesul, și nu acela de a restrânge;
- propunerea legislativă reprezintă o măsură inoportună și nenecesară, o ultra-reglementare a activității asociațiilor și fundațiilor, care, în plus, prin sporirea (inclusiv, dar nu numai, din punct de vedere patrimonial) a obligațiilor procesual civile a ziselor persoane juridice fără scop patrimonial ar conduce la discriminarea acestora în raport cu ceilalți justițiabili, ceea ce nu poate fi acceptat.

Președinte,  
Bogdan SIMION

