



Biroul permanent al Senatului

Bp..... 758 / 12.12.2022

Biroul permanent al Senatului

L 857 / 29.12.2022

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații (b758/21.11.2022), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/5561/29.11.2022 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D1377/29.11.2022,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată și al art. 33 alin. (3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri:

1. Propunerea legislativă are ca obiect modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 246/2005, cu modificările și completările ulterioare.

Potrivit Expunerii de motive, intervențiile legislative preconizate au ca scop „*responsabilizarea organizațiilor nonguvernamentale pentru acțiunile introduse în justiție și limitarea, pentru viitor, a numărului acțiunilor cu rea-credință*”.

2. Propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea dispozițiilor art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

3. Menționăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Semnalăm faptul că, în procedură de avizare la Consiliul Legislativ, se află o altă propunere legislativă prin care se preconizează modificarea Ordonanței Guvernului nr. 26/2000, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 246/2005, cu modificările și completările ulterioare (b737 din 15.11.2022).

Pentru sistematizarea legislației și promovarea unor soluții unitare, sugerăm dezbaterea concomitentă a acestor proiecte, în vederea adoptării unui singur act normativ.

5. Semnalăm că **Expunerea de motive** nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare prevăzută la art. 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Astfel, nu sunt clar prezentate *cerințele care reclamă intervenția normativă*, și nici *principiile de bază ori evidențierea implicațiilor pe care reglementarea propusă le are asupra legislației în vigoare*.

Cu privire la problematica lipsei de fundamentare temeinică a actelor normative, Curtea Constituțională a statuat în Decizia nr. 139/2019 că: *„În lipsa motivării, în sensul arătat, a legii adoptate, nu se poate cunoaște rațiunea legiuitorului, esențială pentru înțelegerea, interpretarea și aplicarea acesteia. (...) Caracterul sumar al instrumentului de prezentare și motivare, precum și lipsa de fundamentare temeinică a actelor normative au fost sancționate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa, în raport cu aceleași exigențe de claritate, predictibilitate a legii și securitate a raporturilor juridice impuse de art.1 alin.(5) din Constituție, cu invocarea deopotrivă a normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative”*.

6. Analizând conținutul propunerii legislative, menționăm că, potrivit art. 6 alin. (1) teza I din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *„Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. [...]”*.

Cu privire la aceste aspecte, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri¹, statuând că *„una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative”* și că *„respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se constituie într-un*

¹ A se vedea paragraful 35 din Decizia Curții Constituționale nr. 22/2016 care trimite la Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, Decizia nr. 17 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 79 din 30 ianuarie 2015, paragrafele 95 și 96).

veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art. 1 alin. (5) din Constituție”.

Totodată, menționăm că, astfel cum a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale², Curtea a reținut că principiul legalității presupune existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor, conducând la caracterul de *lex certa* al normei.

Din analiza soluțiilor legislative preconizate, s-a constatat că soluțiile instituite sunt susceptibile să **încalce prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție**.

În acest sens, precizăm următoarele:

6.1. La art. I, din punct de vedere al respectării normelor de tehnică legislativă, este necesară reformularea **părții introductive**, astfel:

„Art. I. - Ordonanța Guvernului nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 39 din 31 ianuarie 2000, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 246/2005, cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:”

6.2. La art. I pct. 1, referitor la norma preconizată pentru **art. 6 alin. (5)**, semnalăm că sintagma *„Nu poate fi membru fondator iar, dacă era, pierde această calitate”* este improprie stilului normativ, având în vedere faptul că se utilizează verbul la timpul trecut, astfel încât se poate interpreta că persoana vizată **nu mai este membru fondator**, soluția legislativă rămânând astfel fără obiect, deoarece, *de plano*, nu se poate pierde o calitate care nu a fost deținută anterior.

Totodată, referitor la sintagma *„în ultimii 5 ani, a fost membru”*, semnalăm că soluția legislativă nu se corelează cu ipoteza juridică de la teza I a respectivului alineat, care vizează calitatea de membru fondator. Pe de altă parte, menționăm că soluția legislativă preconizată nu se corelează nici cu argumentele din Expunerea de motive, potrivit căreia *„pentru dizolvarea unei asociații în condițiile art. 56 este prevăzută o sancțiune complementară, astfel încât membri Consiliului Director, să nu mai poată, pentru o perioadă de 5 ani, să înființeze sau să facă parte din Consiliul Director al unui alt ONG.”*. Ca urmare, este necesară revederea și reformularea corespunzătoare a normei.

² A se vedea, în acest sens, spre exemplu, Decizia nr. 193 din 6 aprilie 2022, paragraful 23, Decizia nr. 189 din 2 martie 2006, sau Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012.

De asemenea, pentru unitate terminologică cu art. 56 la care se face trimitere, este necesară înlocuirea sintagmei „*decizie definitivă a instanțelor de judecată*” cu sintagma „*hotărâre judecătorească definitivă*”.

Formulăm prezentele observații și pentru **pct. 3**, referitor la norma preconizată pentru **art. 24 alin. (4)**.

6.3. La **pct. 2**, referitor la textul propus pentru **art. 24 alin. (2) lit. c¹**), pentru corectitudinea exprimării, termenul „*incluzând*” se va înlocui cu „*inclusiv*”.

Totodată, semnalăm că sintagma „*scopul direct*” este insuficient de clară, deoarece nu este definită nici în textul *de lege lata*, nici în soluțiile legislative preconizate pentru prezenta propunere legislativă, fiind contrară dispozițiilor art. 25 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

La **lit. c²**), pentru respectarea normelor de tehnică legislativă, sintagma „*indicate la art. 24 alin. (2) lit. c¹*” se va înlocui cu sintagma „*prevăzute la lit. c¹*”.

După același model se va reformula și norma de trimitere de la **lit. c³**).

6.4. La **pct. 4**, referitor la textul propus pentru **art. 24 alin. (5)**, potrivit uzanței normative, sintagma „*conform art. 24 alin. (2) lit. c²*” se va înlocui cu sintagma „*conform prevederilor alin. (2) lit. c²*”.

6.5. La **pct. 5**, semnalăm că soluția legislativă preconizată pentru **art. 27⁴**, prin care asociația „*este îndreptățită să introducă o acțiune în justiție având ca obiect controlul de legalitate asupra unui act administrativ*”, doar dacă sunt îndeplinite cumulativ condițiile prevăzute la lit. a) - d), este susceptibilă de încălcare a principiului accesului liber la justiție, prevăzut de **art. 21 alin. (1) și (2) din Constituție**, precum și de restrângere a unor drepturi cetățenești, cu încălcarea condițiilor prevăzute de **art. 53 din Legea fundamentală**.

Potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului³, „*dreptului de acces la instanță impune ca o persoană să beneficieze de o posibilitate clară și concretă de a contesta un act ce constituie o ingerință în drepturile sale*”.

Precizăm că soluția legislativă este susceptibilă a încălca și prevederile art. 52 alin. (1) din Constituție, potrivit căruia „(1) *Persoana*

³ În acest sens, a se vedea spețele Parohia Greco-Catolică Lupeni și alții împotriva României (Cererea nr. 76943/11), paragraful 72 și Nait-Liman împotriva Elveției (Cererea nr. 51357/07), paragraful 115.

vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei”.

Totodată, precizăm că soluția legislativă trebuie corelată și cu Decizia nr. 8 din 2 martie 2020⁴ a Înaltei Curți de Casație și Justiție - Completul pentru soluționarea recursului în interesul legii⁵, prin care s-a stabilit că „În vederea exercitării controlului de legalitate asupra actelor administrative la cererea asociațiilor, în calitate de organisme sociale interesate, invocarea interesului legitim public trebuie să fie subsidiară invocării unui interes legitim privat, acesta din urmă decurgând din legătura directă dintre actul administrativ supus controlului de legalitate și scopul direct și obiectivele asociației, potrivit statutului”.

Sub rezerva celor de mai sus, la **alin. (2)**, pentru suplețea normei, sintagma „lit. a) - d)” se va elimina ca inutilă, deoarece alin. (1) are în structura sa numai literele respective.

6.6. La art. II, având în vedere faptul că se referă la „*acțiunile în justiție aflate deja pe rolul instanțelor de judecată prevăzute de art. 24 alin. (2) lit. c¹)-c³) din O.G. nr. 26/2000*”, semnalăm că norma preconizată este susceptibilă a încălca **principiul constituțional al neretroactivității legii**, consacrat de art. 15 alin. (2) din Constituție, potrivit căruia legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile.

Totodată, precizăm că, în jurisprudența Curții Constituționale⁶ s-a statuat că „*ori de câte ori o lege nouă modifică starea legală anterioară cu privire la anumite raporturi, toate efectele susceptibile a se produce din raportul anterior, dacă s-au realizat înainte de intrarea în vigoare a legii celei noi, nu mai pot fi modificate ca urmare a adoptării acestei legi, care trebuie să respecte suveranitatea legii anterioare. Însă legea nouă este aplicabilă de îndată tuturor situațiilor care se vor constitui, se vor modifica sau se vor stinge după intrarea ei în vigoare, precum și tuturor efectelor produse de situațiile juridice formate după abrogarea legii vechi*”.

⁴ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 580 din 2 iulie 2020.

⁵ Precizăm că, potrivit prevederilor art. 517 alin. (1) din Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „(4) Dezlegarea dată problemelor de drept judecate este obligatorie de la data publicării deciziei în Monitorul Oficial al României, Partea I”.

⁶ A se vedea, în acest sens Decizia nr.201 din 13 martie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 308 din 9 mai 2007.

De asemenea, menționăm că sintagma reprezintă o *contradictio in terminis*, deoarece lit. c¹)-c³) sunt introduse la art. 24 alin. (2) prin art. I pct. 2 din prezenta propunere, astfel încât, la momentul intrării în vigoare a acesteia, nu pot exista acțiuni în justiție precum cele la care se face trimitere în text.

Sub rezerva celor de mai sus, precizăm că sintagma „*maximum 45 de zile de la data publicării în Monitorul Oficial al României a prezentului act modificator*” este improprie stilului normativ, deoarece, pe de o parte, actele normative produc efecte de la data intrării în vigoare și nu de la publicare, iar la momentul intrării în vigoare, actuala propunere legislativă devine **lege**, nu „*act modificator*” și, pe de altă parte, prin prezenta propunere se preconizează atât intervenții legislative de natura modificării, cât și a completării.

Ca urmare a celor de mai sus, este necesară revederea și reformularea corespunzătoare a textului.

PREȘEDINTE
Florin IORDACHE

București
Nr. 1365/09.12.2022

O.G. nr. 26/2000

M. Of. nr. 39/31 ian. 2000

Ordonanță cu privire la asociații și fundații

aprobată cu modificări și completări prin L. nr. 246/2005

M. Of. nr. 656/25 iul. 2005

1 modificări prin O.G. nr. 37/2003 M. Of. nr. 62/1 feb. 2003
 Ordonanță pentru modificarea și completarea Ordonanței
 Guvernului nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații
 respinsă prin L. nr. 213/2005 M. Of. nr. 597/11 iul. 2005

*modifică art.1 alin. (1), art.2 lit. d), art.17
 alin. (3), art.19 alin. (3), art.27 alin. (4),
 art.29 alin. (6), art.37, titlul cap. VI, art.38,
 art.39 alin. (2) și (3), art.40, art.41 lit.b)și
 f), art.42 alin.(2) și alin. (4), art.45, art.47,
 art.48, art.51 alin. (1), art.56 alin. (2);
 introduce art.1_1, alin. (5) și (6) la art. 6,
 lit.d) la art.7 alin.(2), lit. d) la art.17 alin.
 (2), art.38_1, alin. (1_1) la art. 39,
 art.40_1, alin.(2) la art. 41, art. 41_1,
 art.41_2;
 înlocuiește sintagma „bilanț contabil” cu
 ”situații financiare anuale”*

ieșit din vigoare

Dispune republicarea cu renumerotare

2 modificări prin L. nr. 213/2005 M. Of. nr. 597/11 iul. 2005
 Lege privind respingerea Ordonanței Guvernului nr. 37/2003
 pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr.
 26/2000 cu privire la asociații și fundații

*respinge O.G. nr. 37/2003*ieșit din vigoare -
scos din evidență

3 modificări prin L. nr. 246/2005 M. Of. nr. 656/25 iul. 2005
 Lege pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 26/2000 cu
 privire la asociații și fundații

*modifică art. 1 alin. (1), art. 2 lit. c), art. 4,
 art. 6, art. 7, art. 8 alin. (3), art. 9 alin. (2),
 art. 13 alin. (2) - (4), art. 15 alin. (1), art.
 17 alin. (3), art. 18 alin. (1), art. 19 alin.
 (3), art. 23 alin. (1) și (2), art. 27, art. 33,
 art. 34, art. 37, titlul Cap. VI, art.38 alin.
 (1), art. 39 alin. (1) și (3), art. 40, art. 41
 lit. a), e) și f), art. 42 alin. (4), art. 43, art.
 44, art. 45, art. 46 alin. (1) lit. f), art. 47,
 art. 48, art. 49 alin. (2), art. 51, art. 53,
 art. 55 alin. (1) lit. c), art. 56 alin. (2), art.
 57, art. 61 alin. (4), art. 71 alin. (1), art. 74
 alin. (2), titlul Cap. XI, art. 79 lit. b);
 introduce alin. (2_1) la art. 8, art.13_1, lit.
 d) la art. 17 alin. (2), art. 27_1, art. 27_2,
 art. 34_1 - 34_3, art. 38_1, alin. (1_1) la
 art. 39;
 abrogă art. 41 lit. b)*

4 aprobată cu modificări și completări prin L. nr. 246/2005 M. Of. nr. 656/25 iul. 2005
 Lege pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 26/2000 cu
 privire la asociații și fundații

- 5 modificări prin L. nr. 305/2008 M. Of. nr. 855/19 dec. 2008 *modifică art.7 alin.(3), art. 9 alin.(1), art.17 alin.(3)*
 Lege pentru modificarea Ordonanței Guvernului nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații
- 6 completat prin L. nr. 34/2010 M. Of. nr. 151/9 mar. 2010 *introduce alin. (3_1) și (3_2) la art. 7*
 Lege pentru completarea art. 7 din Ordonanța Guvernului nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații
- 7 modificări prin L. nr. 76/2012 M. Of. nr. 365/30 mai 2012 *modifică, la 1 septembrie 2012, art. 11 alin. (1), (3) și (4), art. 12 alin. (1), art. 23 alin. (3), titlul cap. IV, art. 70 alin. (2), art. 77 alin. (2), art. 80;*
abrogă art. 34_3;
în tot cuprinsul ordonanței, sintagma „circumscripție teritorială” se înlocuiește cu termenul „circumscripție”.
- Dispune republicarea cu renumerotare**
- 8 modificări prin L. nr. 145/2012 M. Of. nr. 517/26 iul. 2012 *modifică titlul cap. VI, art. 38 alin. (1), art. 39 alin. (1), art. 42 alin. (2) - (4); introduce lit. f) - h) la art. 39 alin. (1_1), alin. (2) la art. 41;*
abrogă art. 38 alin. (2)
- 9 modificări prin O.U.G. nr. 44/2012 M. Of. nr. 606/23 aug. 2012 *prorogă termenul de intrare în vigoare a Legii nr. 134/2010 până la 1 februarie 2013*
 Ordonanță de urgență privind modificarea art. 81 din Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă
 aprobată prin L. nr. 206/2012 M. Of. nr. 762/13 nov. 2012
- 10 modificări prin O.U.G. nr. 4/2013 M. Of. nr. 68/31 ian. 2013 *prorogă termenul de intrare în vigoare a Legii nr. 134/2010 până la 15 februarie 2013*
 Ordonanță de urgență privind modificarea Legii nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative conexe
 aprobată cu modificări și completări prin L. nr. 214/2013 M. Of. nr. 388/28 iun. 2013
- 11 modificări prin L. nr. 214/2013 M. Of. nr. 388/28 iun. 2013 *aprobă cu modificări și completări O.U.G. nr. 4/2013*
 Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 4/2013 privind modificarea Legii nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative conexe

12	modificări prin	L. nr. 22/2014 Lege pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații	M. Of. nr. 188/17 mar. 2014	<i>modifică art. 7 alin. (3) și (3_1), art. 7 alin. (4), art. 17 alin. (3); introduce alin. (3_3) - (3_5) la art. 7</i>
13	modificări prin	L. nr. 46/2016 Lege pentru modificarea art. 6 alin. (2) lit. f) din Ordonanța Guvernului nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații	M. Of. nr. 241/1 apr. 2016	<i>modifică art. 6 alin. (2) lit. f)</i>
14	completat prin	O.G. nr. 18/2018 Ordonanță privind reglementarea unor măsuri în domeniul inspecției economico-financiare efectuate de Ministerul Finanțelor Publice și pentru completarea unor acte normative	M. Of. nr. 755/31 aug. 2018	<i>introduce art. 48_1</i>
15	modificări prin	L. nr. 129/2019 Lege pentru prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative	M. Of. nr. 589/18 iul. 2019	<i>modifică art. 6 alin. (2) lit. a) și c), art. 13 alin. (4), art. 15 alin. (2) și (3), art. 16 alin. (2) lit. a) și c), art. 17 alin. (3), art. 27_2 lit. a), art. 31 alin. (2), titlul cap. IV, art. 39 alin. (1_1) lit. e), art. 56 partea introductivă a alin. (1), art. 60 alin. (4), art. 73 alin. (2), art. 74 alin. (1) și art. 75 alin. (1) și (2); introduce alin. (4) la art. 6, lit. c_1) și c_2) la art. 7 alin. (2), alin. (2_1) la art. 7, alin. (2_1) la art. 13_1, alin. (2_1) și (2_2) la art. 16, lit. c_1) și c_2) la art. 17 alin. (2), art. 27_3, art. 34_4, art. 34_5, lit. d_1) la art. 38 alin. (1), alin. (1_1) la art. 56 și alin. (3) la art. 56</i>
16	modificări prin	O.U.G. nr. 191/2020 Ordonanță de urgență pentru prelungirea termenelor privind depunerea unor documente prevăzute în sarcina asociațiilor și fundațiilor, precum și a persoanelor juridice înregistrate în registrul comerțului aprobată prin L. nr. 36/2022	M. Of. nr. 1013/30 oct. 2020 M. Of. nr. 201/1 mar. 2022	<i>termenul prevăzut la art. 34_4 alin. (4), precum și termenul de îndeplinire a obligației de completare a documentelor potrivit cerințelor prevăzute la art. 6, 7, 16 și 17, este de maximum 90 de zile de la încetarea stării de alertă, declarată, în condițiile legii, în vederea prevenirii și combaterii efectelor pandemiei de COVID-19</i>

17 modificări prin L. nr. 276/2020 M. Of. nr. 1166/2 dec. 2020

Lege pentru modificarea și completarea Ordonanței
Guvernului nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații

modifică art. 4, art. 6, art. 7 alin. (2), art. 7
alin. (2_1) și alin. (3_4), art. 9 alin. (2),
art. 11 alin. (2), art. 13 alin. (1), (2) și (4),
art. 15 alin. (2) și (3), art. 16, art. 17 alin.
(2) și (3), art. 19 alin. (2) și (3), art. 21
alin. (2) lit. f) și alin. (5), art. 23 alin. (1) și
(2), art. 24 alin. (1) și (3), art. 25, art. 27
alin. (1), art. 29 alin. (3) și (4), art. 32,
titlul cap. IV, art. 33 alin. (1) și (2), art. 34,
art. 34_4 alin. (1), art. 34_4 alin. (2), art.
39 alin. (1_1) lit. a), art. 41 alin. (1) lit. e),
art. 41 alin. (2) lit. b), art. 73, art. 79 lit. b);
introduce alin. (2_2) - (2_5) la art. 7, alin.
(1_1) la art. 34_4;
abrogă art. 34_4 alin. (3)

Dispune republicarea cu renumerotare

18 modificări prin L. nr. 36/2022 M. Of. nr. 201/1 mar. 2022

Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului
nr. 191/2020 pentru prelungirea termenelor privind depunerea
unor documente prevăzute în sarcina asociațiilor și fundațiilor,
precum și a persoanelor juridice înregistrate în registrul
comerțului

aprobă O.U.G. nr. 191/2020