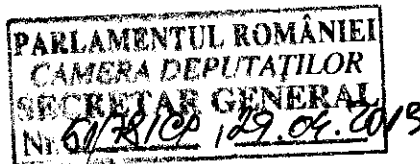


Domniei Sale, Valeriu Zgonea,
Președintele Camerei Deputaților

56/ BP

pentru Onu Jur.

Domnule Președinte,



Sub pretextul unui act reparatoriu pentru Camerele de Comerț și Industrie din România, la Senat a fost înregistrat sub numărul B69/2013 un proiect legislativ care este profund anticonstituțional și afectează grav independența și buna funcționare a Sistemului Cameral.

Semnatarii prezentei scrisori se împotrivesc vehement proiectului de lege, prin care Camerele de Comerț și Industrie județene sunt desființate. Analiza proiectului de lege B69/2013 este anexată acestui mesaj și a fost realizată de un specialist în domeniul dreptului constituțional.

Cu această ocazie, vă solicităm să ne acordați o audiență pentru a discuta amenințările aduse de noul proiect de lege și modalitățile prin care Sistemul Cameral poate sprijini mai eficient mediul de afaceri din România.

Vă rugăm să primiți, domnule Președinte, expresia considerațiunii noastre,

Doru SIMOVICI - Președinte

Camera de Comerț și Industrie BACĂU

Ioan MICULA - Președinte

Camera de Comerț și Industrie BIHOR

Ionel GAGU - Președinte

Camera de Comerț, Industrie și Agricultură BUZĂU

Cristian DOBRE - Președinte

Camera de Comerț și Industrie DOLJ

Aurelian GOGULESCU - Președinte

Camera de Comerț și Industrie PRAHOVA

Valentin CISMARU - Președinte

Camera de Comerț și Industrie VÂLCEA

Analiză realizată de:

Conf. Univ. Dr. George Gîrleșteanu, Prodecan al Facultății de Drept și Științe Administrative, Universitatea din Craiova

ANALIZA CONȚINUTULUI NORMATIV AL PROPUNERII LEGISLATIVE

Din acest punct de vedere, analiza urmărește caracterul neconstituțional al unor reglementări din cuprinsul acesteia, care creează efecte juridice neconstituționale.

1. Transformarea Oficiului național al Registrului Comerțului (O.N.R.C.) dintr-o instituție publică cu personalitate juridică într-o structură pe lângă o asociație non-guvernamentală, Camera de Comerț și Industrie a României (C.C.I.R.)

Acest lucru echivalează cu abrogarea implicită a dispozițiilor care reglementează actualul statut al O.N.R.C., instituție publică cu personalitate juridică, finanțată integral din venituri proprii, și cu transformarea acestuia într-o persoană juridică de drept privat ce exercită o misiune de serviciu public. În același timp, noul statut propus al O.N.R.C. vizează practic o subordonare funcțională și financiară a acestei autorități față de C.C.I.R, fapt ce rezultă prin prisma mai multor prevederi:

- art. 7, alin. (1) din proiectul de lege prevede că O.N.R.C. este persoană juridică de utilitate publică *funcționând pe lângă Camera de Comerț și Industrie a României (C.C.I.R.)*;
- art. 12, alin. (1) din proiectul de lege stabilește că *structura organizatorică, modul de funcționare, numărul maxim de posturi și drepturile și obligațiile personalului O.N.R.C se stabilesc prin regulamentul intern al acestuia, aprobat prin decizie a Colegiului de Conducere a C.C.I.R.*;
- art. 13 din proiectul de lege statuează că *directorul general și directorii adjuncți ai O.N.R.C. sunt numiți de către Președintele C.C.I.R.*
- art. 22 din proiectul de lege prevede că pentru efectuarea operațiunilor și pentru prestarea activităților auxiliare și ale serviciilor de asistență, oficiile registrului comerțului practică tarife stabilite prin decizie a Colegiului de Conducere al Camerei Naționale, iar tarifele se achită la casieria oficiului teritorial al registrului comerțului sau prin virament în contul O.N.R.C..
- art. 23 din proiectul de lege stabilește că *un procent de 90% din veniturile realizate din derularea activităților efectuate de oficiile registrului comerțului se virează în bugetul O.N.R.C. și se redistribuie în baza criteriilor stabilite de Biroul de Conducere al Camerei Naționale*, restul veniturilor realizate din derularea activităților efectuate de oficiile registrului comerțului, respectiv un procent de 10%, rămânând la dispoziția acestora pentru îmbunătățirea activității proprii;

- art. 122 din proiectul de lege statuează că bunurile aflate în dotarea O.N.R.C. și oficiilor registrului comerțului continuă să fie utilizate de către aceste structuri și rămân în proprietatea, administrarea sau folosința O.N.R.C., în funcție de statutul juridic al acestora la data intrării în vigoare a prezentei legi;
- art. 123 din proiectul de lege prevede că până la identificarea unor sedii corespunzătoare pentru funcționarea registrului comerțului, O.N.R.C. și oficiile registrului comerțului vor folosi sediile existente, pe bază de protocol încheiat între reprezentanții Ministerului Justiției și cei ai Camerei Naționale, ori, după caz, pe bază de contracte de închiriere, în condițiile Codului civil, cu persoanele care au dreptul de proprietate asupra imobilului.

Această modificare fundamentală de statut juridic a O.N.R.C. nu poate opera decât în condițiile respectării principiilor constituționale și normelor europene incidente, a jurisprudenței Curții Constituționale a României (**Decizia nr. 1636 din 10 decembrie 2009, publicată în M. Of. nr. 45 din 25 ianuarie 2010, la neconstituționalitatea în ansamblu a modificării propuse**), precum și a jurisprudenței Curții de Justiție a Comunităților Europene, care a condamnat pentru lipsa de transparență o serie de proceduri de atribuire a unor servicii sau lucrări publice de către unele state membre (**Hotărârea CJCE Comisia c. Franței din 14 octombrie 2004 și Hotărârea CJCE Comisia c. Germaniei din 18 noiembrie 2004**).

Astfel, prin Decizia nr. 1636 din 10 decembrie 2009, Curtea Constituțională a declarat neconstituționalitatea în ansamblu a unor astfel de reglementări prin care se modifică substanțial statutul O.N.R.C., principalul aspect de neconstituționalitate privind înfrângerea prevederilor constituționale ale art.136 alin.(4) referitoare la concesionarea unui serviciu public și regimul juridic al administrării bunurilor și serviciilor publice. Sub acest aspect, Curtea a considerat că statul trebuie să își asigure mecanisme de control al activității entităților private care îndeplinesc atribuții în legătură cu organizarea unui serviciu public, ținând seama că aceasta este o prerogativă a statului. Or, prin dispozițiile legii criticate se reglementează în sens contrar, atribuindu-se direct, prin lege, bunuri și servicii publice în administrare privată.

Prestarea activității de o persoană juridică și redistribuirea unui procent de 90% din veniturile realizate din derularea activităților efectuate de oficiile registrului comerțului în baza unor criterii stabilite exclusiv de Biroul de Conducere al Camerei Naționale, fără impunerea unor limite agentului privat în ceea ce privește redistribuirea, atât în ceea ce privește direcțiile prioritare, cât și organismele beneficiare, înlătură transparența în gestionarea fondurilor provenite din activitatea registrului comerțului. Taxele și tarifele încasate pentru prestarea serviciului public

al registrului comerțului trebuie folosite în scopul îmbunătățirii acestui serviciu, conform voinței legiuitorului.

Actul normativ propus spre adoptare încearcă să reglementeze atât revenirea registrului comerțului în subordinea camerelor de comerț, cât și modificarea substanțială a procedurii, în sensul efectuării înregistrării de un agent privat, director al Oficiului Național al Registrului Comerțului numit de președintele camerei de comerț, în locul unui agent public independent, judecătorul delegat. Transferul atribuțiilor de înregistrare a societăților comerciale din competența unui judecător delegat în competența unei organizații neguvernamentale, fie ea și de utilitate publică, nu este o măsură de natură să contribuie la întărirea controlului asupra obiectului de activitate al societăților comerciale. Dimpotrivă, acest fapt poate afecta mediul de afaceri, în sensul în care garanțiile de independență, de respectare a legii și interesului public necesare desfășurării activității sunt îndepărtate.

În legătură cu acest aspect, Curtea a reținut că Ordonanța de urgență a Guvernului nr.129/2002 pentru modificarea Legii nr.26/1990 privind registrul comerțului și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.76/2001 privind simplificarea unor formalități administrative pentru înregistrarea și autorizarea funcționării comercianților, aprobată cu modificări prin Legea nr.505/2003, prin art.1 pct.2 a modificat art.9 alin.(1) și (2) din Legea nr.26/1990, în sensul că oficiile registrului comerțului se organizează în subordinea Oficiului Național al Registrului Comerțului și funcționează pe lângă fiecare tribunal, iar Oficiul Național al Registrului Comerțului se organizează și funcționează în subordinea Ministerului Justiției. Această opțiune a legiuitorului a fost motivată de atributele exercitării autorității publice caracteristice acestui serviciu și de rolul determinant al judecătorului delegat în activitatea de înscriere în registrul comerțului a mențiunilor privind actele și faptele comercianților. De asemenea, reorganizarea registrului comerțului a fost justificată de necesitatea eliminării deficiențelor constatate în activitatea oficiilor registrului comerțului și a neîncrederii comercianților în eficiența modului de organizare, de natură să afecteze relațiile comerciale specifice economiei de piață.

De altfel, având în vedere că registrul comerțului îndeplinește un serviciu public de importanță deosebită în funcționarea pieței interne la nivelul Uniunii Europene, majoritatea statelor membre a stabilit organizarea registrului comerțului sub control public, în diferite forme. Astfel, în 33 de state registrul comerțului este organizat în subordinea unui minister și numai în două state registrul comerțului este ținut de camerele de comerț, însă acestea fie au statut de instituție publică în cadrul administrației publice locale, fie se află sub controlul unui minister.

2. Desființarea Camerelor de Comerț din România recunoscute prin Hotărârea Guvernului nr. 799/1990 emisă în baza Decretului - Lege nr. 139/1990 privind Camerele de Comerț și Industrie din România.

a) Consecințele normative ale modificării legale propuse

Art. 111, pct. 2 din proiectul legislativ, ce modifică textul art. 3, alin. (1) din Legea nr. 335/2007 privind camerele de comerț din România, suprimă practic prin conținutul său normativ o categorie asociativă aparte, și anume a Camerelor de Comerț din România recunoscute prin Hotărârea Guvernului nr. 799/1990. Dispoziția din proiectul legislativ are următorul conținut: „Denumirea de cameră de comerț și industrie poate fi folosită numai de către *cele constituite conform prevederilor prezentei legi*, precum și *de către camerele de comerț bilaterale care sunt recunoscute ca persoane juridice prin hotărâre judecătorească*”.

Prevederea legală modificată, art. 3, alin. (1) din Legea nr. 335/2007 privind camerele de comerț din România, prevede că: „Denumirea cameră de comerț și industrie poate fi folosită numai de către *cele constituite conform Decretului-lege nr. 139/1990 privind camerele de comerț și industrie din România*, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 65 din 12 mai 1990, cu completările ulterioare, și recunoscute prin Hotărârea Guvernului nr. 799/1990 privind recunoașterea înființării unor camere de comerț și industrie teritoriale județene, cu modificările și completările ulterioare, sau de către *cele înființate în baza prevederilor prezentei legi*, precum și *de către acele camere de comerț și industrie bilaterale care sunt recunoscute ca persoane juridice prin hotărâre judecătorească*”.

Analiza juridică preliminară a modificării legislative propuse relevă faptul că în momentul de față, în contextul art. 3, alin. (1) din Legea nr. 335/2007, denumirea de „cameră de comerț” poate fi utilizată de 3 astfel de tipuri de camere: camerele constituite conform Decretului-lege nr. 139/1990, camerele înființate în baza prevederilor legii și camere de comerț și industrie bilaterale care sunt recunoscute ca persoane juridice prin hotărâre judecătorească. Modificarea propusă prin proiectul legislativ elimină din cuprinsul textului legal în vigoare partea sa inițială, păstrând doar teza finală, cu următorul efect juridic: doar camerele constituite sau ce urmează a fi constituite în condițiile Legii nr. 335/2007 și camerele de comerț și industrie bilaterale recunoscute ca persoane juridice prin hotărâre judecătorească vor mai putea funcționa ca și camere de comerț.

Se impune astfel o primă **concluzie intermediară importantă**: *din momentul intrării în vigoare a prevederii legale modificatoare, camerele constituite conform Decretului-lege nr. 139/1990 și recunoscute prin Hotărârea Guvernului nr. 799/1990*

își vor înceta existența din punct de vedere juridic ca și camere de comerț, categoria juridică a acestui tip de cameră de comerț fiind practic suprimată.

De altfel, și Consiliul Legislativ, prin avizul favorabil pe marginea propunerii legislative atrage atenția că efectul modificărilor propuse va fi acela ca aceste camere constituite conform Decretului-lege nr. 139/1990 „să nu mai funcționeze în mod legal”.

b) Caracterul neconstituțional al modificării legale propuse

Art. 111, pct. 2 din proiectul legislativ, ce modifică textul art. 3, alin. (1) din Legea nr. 335/2007 privind camerele de comerț din România, este neconstituțional în raport cu art. 8 – Pluralismul și partidele politice, art. 40 – Dreptul de asociere, art. 53 – Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți.

Art. 8 din Constituția României garantează principiul pluralismului și deci, necesitatea unei organizări plurale a societății românești la toate nivelele și în toate sferele relațiilor sociale(pluralismul categorial): pluralismul politic, pluralismul economic, pluralismul media, pluralismul sindical, cel al asociațiilor profesionale și patronale, pluralismul cultural, pluralismul religios și orice alt tip de pluralism. Acest tip de structurare a societății românești se impune statului care nu poate restrânge sau înfrânge inițiativa privată în ceea ce privește constituirea de structuri juridice în scopul desfășurării de activități diverse decât ca excepție și doar în contextul prevederilor art. 53 din actul fundamental. În același timp, interzicerea unui tip de activitate sau a unui tip de asociație trebuie să fie expresă, făcută prin lege, respectând condițiile art. 53 din Constituție și fără a pune în pericol pluralismul.

Pluralismul categorial impune două consecințe normative majore: pe de o parte, independența structurilor asociative unele față de altele, acestea fiind specializate din punct de vedere al scopurilor pentru care sunt create și având o organizare internă de sine stătătoare, iar pe de altă parte, independența structurilor asociative față de stat, ce presupune libertatea înființării și organizării interne a acestora, actul fundamental statuând că asociațiile se înființează „*potrivit statutelor lor, în condițiile legii*”, și nu prin lege, fapt ce impune corelativ libertatea organizării interne și a formei de organizare a acestora, și imposibilitatea desființării acestora prin voința statului decât în limitele cadrului constituțional și legal.

Independența asociațiilor față de stat presupune deci în primul rând libertatea înființării lor, libertate garantată constituțional prin intermediul art. 40 din actul fundamental. Libertatea de înființare a asociațiilor normată prin art. 40 din Constituție, ca orice drept fundamental, nu are un caracter absolut, dar legea nu

poate impune decât impune cadrul exercițiului acesteia, fără să poată prohibi înființarea asociațiilor în afara cauzelor și limitelor stabilite de art. 53 din Constituție și de art. 40 privind dreptul de asociere. Dreptul de asociere constituie astfel particularizarea pluralismului impus de art. 8 alin. (1), prin conținutul său normativ dispunând că cetățenii se pot asocia liber în partide politice, în sindicate, în patronate și în alte forme de asociere.

În al doilea rând, independența asociațiilor față de stat presupune imposibilitatea de a le suprima pentru alte cauze în afara celor stabilite de Constituție sau de lege în limitele constituționale. Astfel, partidele sau organizațiile sunt neconstituționale dacă militează împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept ori a suveranității, a integrității sau a independenței României conform art. 40 alin. (2) din Constituție. Principiul erijat dobândește o normativitate proprie, ceea ce presupune că în principiu niciun tip de asociație nu poate fi suprimată, chiar în lipsa unei interdicții exprese.

Astfel, o **a doua concluzie intermediară importantă** ce se impune din analiza conținutului normativ al prevederilor art. 8 și art. 40 din Constituție constă în faptul că *posibilitatea de a suprima o asociație sau alta nu implică posibilitatea de a suprima o categorie asociativă în integralitatea ei.* În plus, *suprimarea unei asocieri particulare* trebuie să nu fie interzisă de Constituție în mod expres și trebuie făcută pentru cauzele și în limitele art. 53 din Constituție, fapt ce implică existența unor anumite cauze determinate, precum apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și libertăților cetățenilor, desfășurarea instrucției penale sau pentru prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav, și respectul unor condiții strict precizate - orice restrângere trebuie să fie făcută numai prin lege și doar dacă este necesară în contextul unei societăți de tip democratic, fără a avea un caracter discriminatoriu raportat la subiecții de drept și fără a afecta esența dreptului sau a libertății. Deci, independența asociațiilor față de stat presupune că *în principiu* acesta nu poate desființa o asociație legal constituită, în acest sens Curtea Constituțională statuând prin Decizia nr. 333 din 3 decembrie 2002, publicată M. Of. nr. 95 din 17 februarie 2003, că „Guvernul nu poate printr-o ordonanță să modifice sau să desființeze o hotărâre judecătorească de constituire a unei asociații, indiferent de natura ei”.

După cum se observă din analiza juridică preliminară a modificărilor propuse prin intermediul art. 111, pct. 2 din proiectul legislativ, efectul juridic al acestora va consta în *suprimarea unei categorii asociative în integralitatea sa*, categoria camerelor de comerț constituite conform Decretului-lege nr. 139/1990 și recunoscute prin Hotărârea Guvernului nr. 799/1990.

Corelarea celor două concluzii intermediare enunțate impune **concluzia finală**, și anume *neconstituționalitatea evidentă a modificării propuse, în cazul de față nefiind vorba de desființarea unei anumite camere de comerț, o asociație particulară, ci, după cum arătam și subliniem acest aspect, privind o categorie asociativă în integralitatea sa.*

În același timp, raportat la prevederile art. 53 din Constituție care stabilește cauzele determinate și condițiile cumulative ce trebuie îndeplinite în cazul restrângerii exercițiului unui drept fundamental, în cazul nostru al libertății de asociere sub forma negativă a suprimării prin lege a unei categorii asociative, modificarea propusă devine neconstituțională. Astfel, orice restrângere a exercițiului libertății de asociere trebuie să îndeplinească *condiția caracterului necesar în contextul unei societăți de tip democratic*. Ori, în cazul de față suprimarea categoriei asociative a camerelor de comerț constituite conform Decretului-lege nr. 139/1990 și recunoscute prin Hotărârea Guvernului nr. 799/1990 înfrânge principiul pluralismului normat prin art. 8 alin. (1) din Constituție ca și *„condiție și garanție a democrației constituționale”*.

3. Limitarea excesivă a exercițiului libertății economice a Camerelor de Comerț județene

Art. 111, pct. 5 din proiectul legislativ, ce abrogă textul art. 4, lit. n), precum și pct. 6 din cadrul aceluiași articol propus, ce modifică art. 21, alin. (3) din Legea nr. 335/2007 privind camerele de comerț din România, este neconstituțional în raport cu art. 45 – Libertatea economică

a) Consecințele normative ale modificării legale propuse

Mai întâi, pct. 5 al art. 111 din proiectul legislativ elimină competența legală a camerelor de comerț de a desfășura activități de asistență și consultanță pentru comercianți. Apoi, pct. 6 din cadrul aceluiași articol modificator propus impune un nou conținut normativ art. 21, alin. (3) din Legea nr. 335/2007 privind camerele de comerț din România, și anume: „Nivelurile tarifelor pentru serviciile prestate de camerele județene către terți sunt stabilite la nivel național de către Camera de Comerț și Industrie a României”.

Textul actual al art. 21 alin. (3) din Legea nr. 335/2007 dispune că nivelul tarifelor practicate de către camerele de comerț județene în activitatea specifică desfășurată se aprobă de colegiul de conducere al fiecărei camere județene, la propunerea conducerii executive a acesteia.

b) Caracterul neconstituțional al modificării legale propuse

Libertatea economică a persoanei, fizice sau juridice, este garantată constituțional prin intermediul art. 45, ea presupunând liberul acces la o activitate economică și libera inițiativă, exercitarea acestor două drepturi în desfășurarea activității/activităților alese în condiții de liberă concurență fiind, de asemenea, garantată prin actul fundamental.

Conținutul normativ al art. 45 impune mai multe consecințe în plan juridic. Liberul acces la o activitate economică se referă la capacitatea oricărei persoane, fizice sau juridice, de a deveni participant activ la viața economică, sintagma „activitate economică” desemnând atât activitățile comerciale (ce pot fi desfășurate de orice subiect de drept), cât și activitățile industriale (specifice îndeosebi persoanelor juridice). Cea de-a doua componentă a libertății economice, libera inițiativă, văzută ca un sinonim al libertății de a întreprinde (concept dezvoltat de doctrina juridică franceză), vine să completeze liberul acces la o activitate economică și vizează, în concret, libertatea oricărei persoane de a crea o „întreprindere”, o afacere, și de a o exploata în condiții de autonomie potrivit scopului său.

Astfel, suprimarea prin propunerea legislativă a posibilității camerelor județene de a desfășura activități de asistență și consultanță pentru comercianți, precum și impunerea nivelului tarifelor practicate de către Camera de Comerț și Industrie a României sunt de natură să aducă atingere și să restrângă exercițiul libertății economice și al liberei concurențe în afara cadrului instituit de art. 53.