



GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
12.615/27.01.2014

69 / LPSE
1701/2014

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la propunerea legislativă intitulată „*Lege pentru completarea Legii nr. 339/17.07.2006 privind activitatea de Voluntariat din România*”, inițiată de domnul deputat Adrian Gurzău aparținând Grupului parlamentar al PD-L (Bp. 536/2013).

I. Principalele reglementări

Potrivit *Expunerii de motive*, această inițiativă legislativă are ca obiect de reglementare modificarea și completarea *Legii voluntariatului nr. 195/2001, republicată*, în sensul „*creării unui cadru legislativ propice pentru menținerea, dezvoltarea și încurajarea persoanelor și în special a tinerilor care fac parte din ONG-uri de profil, de a presta activități de voluntariat dar și de a încheia legăturile dintre stat și aceste ONG-uri*”.

Astfel, prin inițiativa legislativă, se propun, în principal, următoarele:

- introducerea obligativității statului român de a „*recunoaște valoarea socială a activităților de voluntariat ca expresie a cetățeniei active, a solidarității și responsabilității sociale și susține dezvoltarea mișcării de*

voluntariat la nivel național, regional și local”, precum și cea de a sprijini „dezvoltarea voluntariatului prin toate instituțiile sale care activează în domenii în care se desfășoară activități de voluntariat”;

- redefinirea noțiunilor de „voluntariat” și de „activitate de interes public”;

- introducerea obligativității organizației gazdă de a oferi voluntarului o activitate adecvată pregătirii sau solicitării acestuia;

- introducerea posibilității ca activitatea de voluntariat să poată fi desfășurată și de către minori, aceștia fiind denumiți „voluntari persoane fără capacitate de exercițiu”;

- introducerea obligativității ca activitatea de voluntariat să se desfășoare în urma unei scrisori de intenție adresată organelor competente să încheie contracte de voluntariat;

- introducerea posibilității organizației gazdă de a oferi, la libera sa alegere, beneficii voluntarului, altele decât remunerarea financiară;

- introducerea obligației autorităților locale de a oferi sprijin financiar și logistic în derularea stagiilor de voluntariat.

II. Observații

1. Potrivit art. 16 alin. (1) din *Constituția României, republicată*, egalitatea în drepturi este prin ea însăși o egalitate de șanse pe care *Legea fundamentală* o acordă tuturor cetățenilor. Prin conținutul său, alin. (1) se corelează cu art. 4 alin. (2) din *Constituție*, care determină criteriile nediscriminării, acestea fiind rasa, naționalitatea, originea etnică, limba, religia, sexul, opinia, apartenența politică, averea sau originea socială. Astfel, principiul general al egalității trebuie în permanență raportat la prevederile art. 4 alin. (2).

Or, în măsura în care soluțiile preconizate la **pct. 2 lit. a) și lit. e)**, referitoare la noțiunea de „voluntariat”, respectiv „voluntar”, fac referire doar la anumite criterii de nediscriminare, acestea pot crea premisele unor vicii de neconstituționalitate.

Totodată, considerăm că forma art. 2 lit. a) din legea aflată în vigoare este mult mai clară și cuprinzătoare decât cea propusă de inițiator, care este limitativă.

2. Soluțiile legislative preconizate la **pct. 2 lit. f)** definesc noțiunea de „*voluntar persoană fără capacitate de exercițiu*” ca fiind „*minorul care sub atenta îndrumare și coordonare desfășoară activitate de voluntariat*”.

Cu privire la acest aspect, arătăm că prevederile art. 37 din *Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările ulterioare*, definesc noțiunea de „*capacitate de exercițiu*” ca fiind „*aptitudinea persoanei de a încheia singură acte juridice civile*”.

Condiția esențială a recunoașterii capacității de exercițiu o constituie existența discernământului, adică aptitudinea psihică a persoanei de a avea reprezentarea consecințelor actelor juridice pe care le încheie.

Sunt lipsiți de capacitate de exercițiu minorii care nu au împlinit 14 ani și persoanele puse sub interdicție judecătorească.

Au capacitate restrânsă minorii cu vârsta cuprinsă între 14 ani și 18 ani, cu excepția minorului care s-a căsătorit și a minorului pus sub interdicție.

Capacitatea deplină de exercițiu o au majorii, adică persoanele care au împlinit 18 ani, cu excepția majorului pus sub interdicție judecătorească și minorul care s-a căsătorit înaintea vârstei de 18 ani.

Art. 40 din *Codul civil* reglementează o capacitate de exercițiu anticipată care-i poate fi recunoscută pentru motive temeinice minorului care a împlinit vârsta de 16 ani, prin hotărârea instanței de tutelă.

Astfel, nerespectarea regulilor referitoare la capacitatea de exercițiu este sancționată cu nulitatea relativă a actelor juridice încheiate.

Pe de altă parte, având în vedere faptul că „*voluntarul*” încheie un contract de voluntariat cu organizația gazdă, el trebuie să respecte condițiile esențiale pentru validitatea contractului, conform prevederilor art. 1179 din *Codul civil*.

3. Cu privire la măsurile învederate la **pct. 3** din propunerea legislativă, facem următoarele precizări:

- măsurile propuse la **lit. a)** sunt lipsite de claritate și precizie, dat fiind faptul că nu rezultă cu claritate care sunt „*organele competente*” să încheie contractele de voluntariat;

- soluțiile preconizate la **lit. c) teza a II-a**, referitoare la posibilele „*beneficii*” oferite de către beneficiarul activității, sunt contrare însăși esenței voluntariatului, care reprezintă implicarea dezinteresată a persoanei în desfășurarea activităților de interes public. Prin intermediul intervenției legislative avute în vedere există riscul denaturării însăși ideii de voluntariat prin stabilirea unor eventuale beneficii, recompense;

- propunerea de modificare a **art. 3 lit. d)** din lege, prin care se prevede că participarea la activitățile de voluntariat se face „*în conformitate cu abilitatea și capacitatea acestora de a îndeplini condițiile postului, acolo unde acestea au fost specificate și comunicate public*”, nu poate fi acceptată, deoarece prin activitatea de voluntariat nu se are în vedere ocuparea unor posturi ale căror condiții de ocupare au fost făcute publice, ci desfășurarea unor activități de interes public în anumite domenii, așa cum se precizează la art. 2 lit. b) din *Legea nr. 195/2001*;

- măsurile învederate la **lit. e)** definesc noțiunea de „*activitate de voluntariat*”, motiv pentru care considerăm că ar fi fost necesară inserarea acestora în cuprinsul art. 2 din lege unde se explicitează înțelesul unor termeni, precum și o corelare a acestora cu soluțiile propuse la **pct. 2 lit. a)** din inițiativa legislativă, care definesc noțiunea de „*voluntariat*”.

De asemenea, considerăm că nu este necesară scrisoarea de intenție, deoarece activitatea de voluntariat se desfășoară în baza unui contract de voluntariat.

4. În ceea ce privește soluțiile propuse la **pct. 4** al inițiativei legislative, referitoare la instituirea unor obligații în sarcina autorităților locale, facem precizarea că aceste măsuri sunt în dezacord cu *principiul autonomiei locale*, consacrat de art. 120 din *Constituția României*.

În plus, semnalăm că măsurile învederate fac referire la „*autoritățile publice la nivel local, regional și național*”. Or, dispozițiile Cap. V – *Administrația publică* din *Constituție* reglementează doar autoritățile administrației publice centrale și autoritățile administrației publice locale.

5. Referitor la soluțiile preconizate la **pct. 5** al inițiativei legislative, referitoare la acordarea rezidenței în România a voluntarilor cetățeni ai altor state nemembre ale Uniunii Europene, respectiv a voluntarilor cetățeni ai unui stat membru al Uniunii Europene, apreciem că ar fi fost necesară corelarea acestor măsuri cu dispozițiile *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 194/2002 privind regimul străinilor în România, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, precum și cu cele ale *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 102/2005 privind libera circulație pe teritoriul României a cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene, Spațiului Economic European și a cetățenilor Confederației Elvețiene, republicată, cu modificările și completările ulterioare*.

6. Cu privire la **pct. 7** al inițiativei legislative, semnalăm faptul că prevederile propuse pentru art. 8 alin. (1) se regăsesc în formă identică în cuprinsul art. 2 lit. c) teza a II-a din *Legea nr. 195/2001*, ceea ce ar crea un paralelism legislativ, amendat de prevederile art. 16 din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*.

Prin modificarea propusă pentru art. 8 alin. (1) din lege se propune încheierea unui contract de voluntariat doar pentru activitatea desfășurată în domenii cu grad ridicat de complexitate, care implică anumite riscuri și un nivel mai mare de răspundere, ceea ce duce la eludarea încheierii de contracte individuale de muncă și scoaterea de sub protecția instituită de legislația muncii a persoanelor respective. Prin soluția legislativă preconizată este eliminată obligația ca activitatea de voluntariat să se desfășoare în baza unui contract încheiat în formă scrisă, sub sancțiunea nulității absolute, așa cum se prevede la art. 8 alin. (1) din lege, ceea ce poate duce la desfășurarea unor activități de voluntariat care nu vor putea fi evidențiate și poate expune la anumite riscuri părțile implicate în derularea activității.

De asemenea, propunerea de la **art. 8 alin. (2)**, în sensul în care organizația gazdă poate „*evalua voluntarul, conform unor criterii interne ale sale*”, apreciem că nu poate fi acceptată, deoarece, așa cum se precizează la art. 2 lit. a) din lege, voluntariatul este o activitate de interes public desfășurată din proprie inițiativă, ceea ce denotă că voluntarul nu poate fi supus unei evaluări de către organizația gazdă.

Totodată, referitor la soluțiile legislative propuse pentru art. 8 alin. (4), referitoare la anumite clauze ale contractului de voluntariat, considerăm că acestea ar fi trebuit inserate în cadrul contractului, având în vedere dispozițiile art. 1270 alin. (1) din *Legea nr. 287/2009*, potrivit căroră „*Contractul valabil încheiat are putere de lege între părțile contractante*”.

7. Soluția legislativă preconizată pentru art. 10 lit. d), prin care se stabilește că „*Răspunderea voluntarului în astfel de situații se angajează potrivit regulamentelor interne ale organizației a căror luare la cunoștință se face în urma instruirii inițiale a voluntarului și pe bază de semnătură*”, apreciem că nu poate fi acceptată, deoarece voluntarul nu are statutul de angajat al organizației gazdă și, pe cale de consecință, nu îi sunt aplicabile dispozițiile actelor interne ale angajatorului, acesta având doar obligația ca, pe parcursul derulării activității de voluntariat, să respecte dispozițiile regulamentului intern cu incidență pentru activitatea desfășurată. Pentru situația în care voluntarul aduce daune materiale sau morale organizației

gază sunt aplicabile dispozițiile art. 13 din lege, care prevăd că *„Răspunderea pentru neexecutarea sau pentru executarea necorespunzătoare a contractului de voluntariat este supusă regulilor prevăzute de Codul civil”*.

8. La pct. 13 al inițiativei legislative, considerăm că punctajul suplimentar se poate acorda doar în cazul în care candidatul are experiență în domeniul de activitate sau de interes al celui care organizează concursul.

9. Având în vedere posibilitatea alocării de la bugetul de stat a unor sume pentru sprijinirea activităților de voluntariat desfășurate în folosul comunității, acestea pot determina influențe asupra bugetului de stat, în sensul creșterii cheltuielilor. Astfel, menționăm că, potrivit prevederilor art. 7 alin. (1) din *Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, cu modificările și completările ulterioare*:

„(1) În cazul propunerilor de introducere a unor măsuri/politici/inițiative legislative a căror adoptare atrage majorarea cheltuielilor bugetare, inițiatorii au obligația să prezinte:

a) fișa financiară prevăzută la art. 15 din Legea nr. 500/2002, cu modificările și completările ulterioare, însoțită de ipotezele și metodologia de calcul utilizată;

b) declarație conform căreia majorarea de cheltuială respectivă este compatibilă cu obiectivele și prioritățile strategice specificate în strategia fiscal-bugetară, cu legea bugetară anuală și cu plafoanele de cheltuieli prezentate în strategia fiscal-bugetară”.

10. Sub aspectul normelor de tehnică legislativă, învederăm că, potrivit dispozițiilor art. 6 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000*, *„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”*.

În ceea ce privește evenimentele legislative vizate de inițiator, acestea constau în *modificarea și completarea actului normativ*.

Mai mult, prevederile art. 61 alin. (1) din actul normativ menționat prevede că *„Modificarea sau completarea unui act normativ este admisă*

numai dacă nu se afectează concepția generală ori caracterul unitar al acelui act sau dacă nu privește întreaga ori cea mai mare parte a reglementării în cauză; în caz contrar actul se înlocuiește cu o nouă reglementare, urmând să fie în întregime abrogat". De altfel, prevederile modificate sau care completează actul normativ trebuie să se integreze armonios în actul supus modificării ori completării, asigurându-se unitatea de stil și de terminologie, precum și succesiunea normală a articolelor.

Semnalăm faptul că, potrivit normelor de tehnică legislativă, dispozițiile de modificare și completare se încorporează, de la data intrării lor în vigoare, în actul de bază, identificându-se cu acesta. Intervențiile ulterioare de modificare sau completare a acestora trebuie raportate tot la actul de bază.

Prin urmare, inițiativa legislativă ar fi trebuit să vizeze modificarea și completarea *Legii nr. 195/2001*, și nu a *Legii nr. 339/2006*, act normativ ce modifică și completează actul de bază.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei propuneri legislative.**

Cu stimă,


Victor-Viorel PONTA

Domnului senator George – Crin Laurențiu Antonescu

Președintele Senatului