Iceland Liechtenstein Norway **Active citizens** fund

Calitatea procesuală activă a organizațiilor neguvernamentale

Autor: Georgiana Iorgulescu



Proiect derulat de: Centrul pentru Legislație Nonprofit

București, 2023

Secțiunea 1.

Scurte considerații teoretice
cu privire la acțiunea civilă

1. 1 Persoana fizică

Aceasta scurtă introducere este menită a indica care anume sunt condițiile pe care trebuie sa le îndeplinească o persoană fizică pentru a introduce acțiuni în justiție în sfera dreptului civil (sediul general al materiei) precum și condițiile pe care trebuie să le îndeplinească, în aceeași materie, o persoană juridică.

Pentru început este necesară o clarificare între dreptul material, respectiv capacitatea de folosință și de exercițiu a persoanei (fizică sau juridică) și transpunerea acestora în dreptul procesual în capacitate procesuală de folosință, respectiv capacitate procesuală de exercițiu. Codul civil este sediul materiei în ceea ce privește capacitatea de exercițiu a persoanei fizice ori juridice în vreme ce Codul de procedură civilă stabilește condițiile pe care trebuie să le îndeplinească persoanele pentru a iniția o acțiune în justiție.

Astfel, din perspectiva dreptului material (subiectiv), capacitatea de folosință reprezintă capacitatea persoanei de a avea drepturi și obligații în vreme ce capacitatea de exercițiu reprezintă aptitudinea persoanei de a încheia (singură, în cazul persoanei fizice) acte juridice civile.

Dispozițiile generale care guvernează condițiile de exercitare ale unei acțiuni civile de către autorul cererii sunt următoarele[1]:

a) are capacitate procesuală, în condițiile legii;
b) are calitate procesuală;
c) formulează o pretenție;
d) justifică un interes.

În ceea ce privește persoana fizică, capacitatea procesuală implică, pe de o parte, capacitatea procesuală de folosință (pe care o are orice persoană care are folosința drepturilor civile) și, pe de altă parte, capacitatea procesuală de exercițiu, ceea ce nu înseamnă altceva decât aptitudinea părții de a exercita singură acțiunea civilă. În ceea ce privește minorii și persoanele adulte cu dizabilități intelectuale și/sau psiho-sociale aflate în sfera unor măsuri de protecție specială (curatela judiciară, tutela specială), lipsa capacității parțiale ori totale de exercițiu este suplinită de reprezentanții lor legali (tutori, curatori speciali).

Cu privire la cea de a 2-a condiție de exercitare a acțiunii civile, respectiv existența calității procesuale, aceasta rezultă din identitatea dintre părți și subiectele raportului juridic dedus judecății. Calitatea procesuală activă presupune existența unei identități între persoana reclamantului și cel care este titularul dreptului afirmat iar calitatea procesuală pasivă presupune, pe cale de consecință, o identitate între persoana celui reclamat (pârâtul) și a celui care are o obligație în cadrul raportului juridic.

Formularea unei pretenții este, în fapt, scopul acțiunii judiciare, respectiv solicitarea ajutorului instanței pentru protejarea unui drept subiectiv civil ori a unei situații juridice ori clarificarea acesteia din urmă.

Interesul de a formula o acțiune în justiție implica dorința reclamantului de a obține un folos concret, acesta fiind motivul pentru care este necesar ca interesul să fie determinat, legitim, personal, născut și actual[2].

1. Art.32 Cod procedură civilă
2. Art.33 Cod procedură civilă

Toate cele 4 condiții necesare exercitării acțiunii civile sunt cumulative, lipsa îndeplinirii oricăreia dintre ele ducând la respingerea cererii.

1. 2 Persoana juridică

Persoanele juridice dobândesc capacitate de folosință (capacitatea de a avea drepturi și obligații), după caz, de la data înregistrării lor, de la data actului de înființare, de la data autorizării constituirii lor ori de la data îndeplinirii oricărei alte cerințe legale.

În ceea ce privește persoana juridică fără scop lucrativ, aceasta poate avea doar acele drepturi și obligații civile necesare realizării scopului stabilit prin actul de constituire sau statut.[3] Prin urmare, și în plan procesual, acestea pot exercita acele acțiuni care sunt permise de actele constitutive.

Dacă în cazul persoanelor fizice conținutul capacității de folosință este același, art. 206 din Codul civil, făcând circumstanțierea prezentată mai sus, instituie principiul specialității capacității de folosință a persoanei juridice fără scop lucrativ, respectiv existența doar a acelor drepturi și obligații izvorâte din actele constitutive.

În ceea ce privește capacitatea de exercițiu a persoanei juridice aceasta reprezintă capacitatea acesteia de a încheia acte juridice civile prin intermediul organelor de administrare, așa cum sunt acestea numite în actele constitutive. Capacitatea de exercițiu nu poate fi mai întinsă decât capacitatea de folosință, prin urmare consecința încheierii unui act juridic cu încălcarea principiului specialității capacității de folosință (adică în afara activităților permise de actul constitutiv) este aceea de nulitate absolută a acelui act.

3. Art. 206 Cod civil

Secțiunea 2.

Calitatea procesuală activă a organizațiilor neguvernamentale

2. 1 Cadrul legal aplicabil.

Art. 37 din Codul de procedură civilă intitulat Legitimarea procesuală a altor persoane prevede următoarele:

În cazurile și condițiile prevăzute exclusiv prin lege, se pot introduce cereri sau se pot formula apărări și de persoane, organizații, instituții sau autorități, care, fără a justifica un interes personal, acționează pentru apărarea drepturilor ori intereselor legitime ale unor persoane aflate în situații speciale sau, după caz, în scopul ocrotirii unui interes de grup ori general.

Pe scurt, dacă partea nu justifică un interes personal, aceasta poate avea legitimitatea procesuală numai dacă legea conferă, în mod special, acest drept. Prezenta lucrare nu se referă la situațiile în care anumite persoane ori instituții au legitimitate procesuală, ci doar la situația organizațiilor neguvernamentale, asociații ori fundații.

Așadar, prin coroborarea art. 37 Cod procedură civilă cu art. 206 Cod civil prezentat în secțiunea anterioară, rezultă că sunt 2 condiții care trebuie îndeplinite cumulativ de către organizațiile neguvernamentale pentru a avea calitate procesuală activă:

1. **Legea specială să prevadă acest lucru**
2. **Să aibă prevăzute în actul de constituire/statut, acele obiective/activități care conduc la legitimitate procesuală**

Secțiunea 3.

Legislație specială în materia calității procesuale active a organizațiilor neguvernamentale

3. 1 În materia discriminării

Articolul 28 din O. G. nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare constituie sediul materiei în ceea ce privește acordarea calității procesuale active organizațiilor neguvernamentale, după cum urmează:

(1) Organizațiile neguvernamentale care au ca scop protecția drepturilor omului sau care au interes legitim în combaterea discriminării au calitate procesuală activă în cazul în care discriminarea se manifestă în domeniul lor de activitate și aduce atingere unei comunități sau unui grup de persoane.

(2) Organizațiile prevăzute la alin. (1) au calitate procesuală activă și în cazul în care discriminarea aduce atingere unei persoane fizice, la cererea acesteia din urmă.

Legislația națională menționată anterior constituie o transpunere a Directivei 2000/43/CE privind aplicarea principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de origine rasială sau etnică precum și a Directivei 2000/78/CE de creare a unui cadru general în favoarea tratamentului egal privind ocuparea forței de muncă și condițiile de muncă, aceasta din urmă instituind obligația statelor de a acorda calitate procesuala activă în materia discriminării organizațiilor neguvernamentale în funcție de criteriile lor naționale.

Prin urmare, dincolo de calitatea procesuala activă a persoanei fizice discriminate, legislația națională acordă calitate procesuală activă organizațiilor neguvernamentale în 2 situații distincte:

a) Există o atingere adusă unei comunități ori unui grup de persoane prin acte de discriminare ori
b) Discriminarea aduce atingere unei persoane fizice (identificabile)

În această situație, organizațiile neguvernamentale se bucură de calitate procesuală activă numai dacă:

i. Au ca scop protecția drepturilor omului
ii. Au interes legitim în combaterea discriminării numai dacă discriminarea se manifestă în domeniul lor de activitate.

- *Comentariu:* alineatul face o referire directă asupra specialității capacității de folosință a organizațiilor neguvernamentale, specialitate prevăzută de actele constitutive ale acestora. Cu alte cuvinte, dacă acestea prevăd un scop, obiective ori activități în domeniul combaterii discriminării, acestea dobândesc calitate procesuală activă.
- *Sfat pentru organizații*: chiar dacă apărarea drepturilor omului ori combaterea discriminării apar ca scop/obiective ale asociației ori fundației, pentru eliminarea oricărui echivoc este bine ca una dintre activități să fie descrisă ca fiind aceea de exercitare a capacității procesuale active pentru grupurile/persoanele discriminate. De asemenea, este obligatorie depunerea actelor constitutive din care să reiasă specialitatea capacității de folosință din care rezultă, de altfel, interesul legitim al organizațiilor neguvernamentale în zona discriminării.

În această situație, calitatea procesuală activă a organizațiilor neguvernamentale în domeniul discriminării conduce la reprezentarea unei comunități ori a unui grup de persoane fără a fi nevoie de existența unei împuterniciri/contract de mandat din partea acestora ci doar prin efectul legii, coroborat, desigur, cu principiul specialității capacității de folosință.

Calitatea procesuală activă a organizațiilor neguvernamentale se manifestă atât în fața Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării (CNCD), cât și în fața instanțelor judecătorești.

3. 1. 1 De ce au organizațiile neguvernamentale calitate procesuală activă în domeniul discriminării?

Scopul principal al acordării calității procesuale active organizațiilor neguvernamentale este acela de a facilita accesul la justiție și/sau la o autoritate administrativ jurisdicțională al persoanelor vulnerabile, care, în lipsa unui astfel de suport ar fi văduvite complet de protejarea/valorificarea drepturilor lor.

O a doua situație este aceea în care organizațiile neguvernamentale apără un interes public major, în această categorie intrând dreptul mediului, respectiv dreptul la un mediu sănătos, adecvat bunăstării fiecăruia. Așa cum am arătat anterior, calitatea procesuală activă în domeniul discriminării și al dreptului mediului derivă din Directive sau Convenții internaționale.

Cu privire la prima situație, respectiv calitatea procesuală activă in domeniul discriminării a organizațiilor care activează în domeniul drepturilor omului ori care au un interes legitim în combaterea discriminării, legislația specifică (O. G. nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare) nu folosește sintagma de *grupuri vulnerabile* ci aceea de *categorie defavorizată*. Astfel, art. 4 definește categoria defavorizată ca fiind: *acea categorie de persoane care fie se află pe o poziție de inegalitate în raport cu majoritatea cetățenilor datorită diferențelor identitare față de majoritate, fie se confruntă cu un comportament de respingere și marginalizare*. De fapt, aceste categorii de persoane sunt cele vulnerabile la discriminare, având în vedere criteriile enumerate nelimitativ de art. 2, alin. 2 fiind: *rasă, naționalitate, etnie, limbă, religie, categorie socială, convingeri, sex, orientare sexuală, vârstă, handicap, boală cronică necontagioasă, infectare HIV, apartenență la o categorie defavorizată, precum și orice alt criteriu care are ca scop sau efect restrângerea, înlăturarea recunoașterii, folosinței sau exercitării, în condiții de egalitate, a drepturilor omului și a libertăților fundamentale sau a drepturilor recunoscute de lege, în domeniul politic, economic, social și cultural sau în orice alte domenii ale vieții publice.*

Aceste persoane, de cele mai multe ori, nu au un acces la justiție efectiv din diverse cauze:

- Au experimentat, anterior, direct ori pe baza experiențelor celor din grupul căreia îi aparțin, un comportament ofensator/degradant din partea organelor de aplicare a legii;
- Apartenența la un grup vulnerabil, stigma socială care apare de multe ori, scad, în mod drastic probabilitatea de a accesa singure sistemul de justiție ori, chiar CNCD;
- Lipsa de informații cu privire la drepturile pe care le au, respectiv modalitățile de protecție a acestora;
- Teama de repercusiuni.

Pe de altă parte, organizațiile neguvernamentale de drepturile omului ori din zona discriminării au o expertiză bogată în a accesa sistemul judiciar sau organisme administrativ jurisdicționale, sporind astfel, șansele de succes ale acestor persoane dar, extrem de important, oferindu-le acestora un confort emoțional extrem de important și, în unele situații si alte servicii (de pildă, consiliere psihologică).

Nu în ultimul rând, calitatea procesuală activă a organizațiilor neguvernamentale în discriminare (*locus standi*) în fața instanțelor judecătorești, implică participarea acestora, în nume propriu și/sau pentru alte persoane. Pe cale de consecință, fiind persoane juridice, acestea pot sta în instanță numai prin avocat (art. 84 Cod procedură civilă-

Reprezentarea convențională a persoanei juridice). Așa fiind, avocații care reprezintă organizațiile neguvernamentale în materie de discriminare sunt, de regulă, avocați formați în zona drepturilor omului/discriminării, aceștia efectuând o apărare efectivă.

Așa cum am arătat anterior, calitatea procesuală activă a organizațiilor neguvernamentale în domeniul discriminării se aplică atât în fața Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării, cât și în fața instanțelor judecătorești, pentru un grup de persoane afectate de discriminare (după un criteriu, mai multe criterii ori intersecțional) ori o persoană individuală.

Persoana care se consideră discriminată poate formula în fața instanței de judecată:

- cerere pentru acordarea de despăgubiri și restabilirea situației anterioare discriminării sau
- anularea situației create prin discriminare, potrivit dreptului comun.
- termenul pentru introducerea cererii este de 3 ani și curge de la data săvârșirii faptei sau de la data la care persoana interesată putea să ia cunoștință de săvârșirea ei
- judecarea cauzei are loc cu citarea obligatorie a Consiliului.

În egală măsură, persoana vătămată are vocație în a se adresa Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării:

- în termen de un an de la data săvârșirii faptei sau de la data la care putea să ia cunoștință de săvârșirea ei
- hotărârea Colegiului director de soluționare sesizării se adoptă în termen de 90 de zile de la data sesizării
- persoana are dreptul să solicite înlăturarea consecințelor faptelor discriminatorii și restabilirea situației anterioare discriminării

Aceleași termene și aceeași procedură este valabilă și în cazul în care persoana fizică este reprezentată de către organizații neguvernamentale. În ambele situații cererea este scutită de taxa de timbru și nu este condiționată de sesizarea Consiliului.

Termenul de 90 de zile prevăzut de art. 20 alin. 7 nu este, de regulă, respectat de către CNCD. Așa fiind, dacă persoana alege să se adreseze, inițial, CNCD, în termenul obligatoriu de 1 an, în măsura în care hotărârea CNCD este dată după termenul de 3 ani, victima își pierde dreptul de a se adresa instanței judecătorești pentru acordarea de despăgubiri, cererea fiind tardiv introdusă. Putem distinge următoarele situații practice:

- Dacă hotărârea CNCD este dată în interiorul termenului de 3 ani, aceasta este o hotărâre nedefinitivă- în măsura în care aceasta a fost contestată de persoana împotriva căreia s-a formulat sesizarea- fapt care va fi folosit de pârât in propriul folos procesual.
  În măsura în care persoana care a discriminat atacă hotărârea CNCD în contencios administrativ (Curte de apel și ICCJ), termenele fiind foarte mari în această materie, cu siguranță va fi depășit termenul de 3 ani în interiorul căruia poate solicita despăgubiri.
- Dacă persoana afectată de discriminare decide să apeleze direct la instanța de judecată în interiorul termenului de 3 ani, aceasta nu va putea opune pârâtului o eventuală hotărâre favorabilă a CNCD (organism cu expertiza directă în domeniu), revenindu-i direct instanței de judecată de a decide dacă a avut loc sau nu o faptă de discriminare și, în cazul unui verdict pozitiv, eventualele daune solicitate de reclamant.

Este adevărat că, în a 2-a ipoteză, aceea de formulare a cererii direct în fața instanței, judecarea are loc cu citarea obligatorie a CNCD. Citarea obligatorie nu implică și prezență obligatorie. Așa încât, în practică, CNCD transmite,

eventual, puncte de vedere mai mult sau mai puțin orientate pe speță, așa încât, această prevedere nu își găsește aplicabilitate, în concret.

Ori, scopul legii este acela de a sancționa contravențional persoana care a discriminat (fie fizică ori juridica) dar, în egală măsură conferă dreptul persoanei vătămate de a solicita, respectiv, primi, despăgubiri. Acest din urmă drept nu își găsește valorificarea decât în fața instanței de judecată, CNCD neavând, desigur, atribuția de acordare de despăgubiri civile.

În ceea ce privește situația exercitării calității procesuale active de către organizațiile neguvernamentale pentru o comunitate ori unui grup de persoane discriminate, acestea se pot adresa atât CNCD cât și, direct instanței de judecată, aplicându-li-se cele menționate anterior, în privința termenelor.

În măsura în care membrii comunității discriminate ori ai grupului de persoane nu sunt identificați individual, organizația neguvernamentală nu va putea solicita instanței de judecată acordarea de despăgubiri, întrucât aceasta (despăgubirea) este un drept legat intrinsec de victima discriminării. Prin urmare instanța, ori CNCD, poate constata doar fapta de discriminare, poate aplica sancțiuni contravenționale (CNCD) și pot decide repunerea în situația anterioară. Prin urmare, această vocație generală a organizațiilor neguvernamentale este extrem de utilă în zona constatării și sancționării faptelor de discriminare, dar rămâne fără aplicabilitate în zona acordării de despăgubiri, dacă:

- Membrii grupului, comunității nu sunt identificați individual;
- Chiar identificați fiind, s-a pierdut, ca urmare a celor expuse anterior, termenul de 3 ani pentru a apela la instanța de judecată.

Ca urmare a celor descrise mai sus, sunt situații în care organizațiile neguvernamentale acționează în numele unei/unor persoane în fața CNCD iar, ulterior obținerii unei hotărâri favorabile nedefinitive (contestată de persoana care a discriminat la instanța de contencios administrativ, în contradictoriu cu CNCD și cu citarea persoanei vătămate prin fapta de discriminare), pentru a nu pierde termenul de 3 ani, inițiază, în paralel, o cerere către instanța civilă (judecătorie ori tribunal, depinde de cuantumul despăgubirii solicitate) pentru constatarea discriminării, după caz, repunerea în situația anterioară, și acordarea de despăgubiri. Întrucât, într-o asemenea ipoteză, se are în vedere (se depune la dosar) hotărârea favorabilă a CNCD, procesul de la instanța civilă se poate suspenda până la soluționarea definitivă în contencios administrativ (până când hotărârea CNCD va deveni definitivă).

3. 1. 2 Propunere de modificare legislativă a O. G. nr. 137/2000

Credem că soluția justă pentru persoanele interesate (victime ale discriminării) în a se adresa instanței civile pentru obținerea de despăgubiri și restabilirea, eventual, a situației anterioare, după obținerea unei hotărâri a CNCD favorabile, este ca termenul de introducere a acțiunii la instanța civilă să fie determinat circumstanțiat:

- Un termen general de prescripție de 3 ani, așa cum este prevăzut acum, dar numai în ipoteza în care persoana, victima a discriminării, alege să se adreseze direct instanței de judecată
- Un termen special, de pildă 1 an de la data rămânerii definitive a hotărârii CNCD, fie prin necontestarea acesteia fie prin parcurgerea tuturor căilor de atac.

3. 1. 3 Spețe

► *Hotărârea nr. 366/2010 a CNCD*

Petenți: Romani Criss, ACCEPT, Alianța Civică a Romilor din România, Apador-CH, Centrul Filia, Centrul Euroregional pentru Inițiative Publice, Centrul de Resurse Juridice, Liga Pro-Europa, cu sediul ales la adresa Romani Criss (. . .)
Reclamați: T. B. ministrul afacerilor externe în solidar cu Ministerul Afacerilor Externe

Obiectul cererii: constatarea faptei de discriminare prin declarații care au adus un prejudiciu grav comunității rome. Ministerul Afacerilor Externe ridică excepția privind lipsa calității procesuale active a petenților. Cu privire la acest aspect, CNCD conchide: *analizând excepția ridicată de reclamați cu privire la lipsa calității procesuale active a petenților, având în vedere prevederile art. 28 alin. 1 din O. G. nr. 137/2000 constată că aceasta nu se susține având în vedere Statutele depuse de fiecare organizație la dosarul cauzei. Colegiul director respinge excepția ridicată de către Ministerul Afacerilor Externe.*

Soluție: faptele prezentate în petiție întrunesc elementele constitutive ale unei fapte de discriminare (. . .) recomandă dlui TB ca pe viitor să manifeste o diligență sporită în formularea unor astfel de declarații (. . .).

► *Hotărârea nr. 298/2023 a CNCD*

Petent: Fundația Centrul de Resurse Juridice

Reclamate : U. A. T. Cluj-Napoca, Consiliul Local Cluj-Napoca

Obiectul cererii: discriminarea persoanelor de etnie romă rezultată din modul de atribuire a locuințelor sociale (criteriile de eligibilitate)

Soluția: *faptele sesizate constituie fapte de discriminare (. . .) sancționează partea reclamantă, respectiv UAT Cluj-Napoca, prin reprezentant legal, cu amendă in valoare de 5000 lei (. . .)*

Cu privire la cea de a 2-a situație în care art. 28 alin. 2 din O. G. nr. 137/2000 acordă calitate procesuală activă organizațiilor neguvernamentale prevăzute la alin. 1 (deci, care întrunesc condițiile specialității capacității de folosință/ interesului legitim) este aceea în care discriminarea aduce atingere unei persoane fizice, la cererea acesteia din urmă. Cererea formulată este echivalentă cu mandatul de reprezentare al persoanei fizice (art. 83 Cod procedură civilă). În speța de mai jos, deși organizația neguvernamentală avea un mandat acordat de către victima discriminării, odată ce aceasta a renunțat la drepturile sale, fiind vorba de un act de dispoziție, instanța susține că organizația avea nevoie de un mandat special din partea victimei discriminării pentru a continua acțiunea civilă. Opinăm că acest lucru nu ar fi posibil din moment ce însăși victima a renunțat la drepturile sale.

► *Sentința civilă nr. 702 a Judecătoriei Târgu Neamț*

Reclamanți: Persoana fizică y, Organizația x și CNCD
Pârâți: medic și spital orășenesc
Obiect: discriminare în mediul spitalicesc pe criterii etnice- plată despăgubiri civile și daune morale și scuze prezen-

tate public persoanei fizice y, publicarea dispozitivului hotărârii la avizierul unității medicale și plata cheltuielilor de judecată.

Considerente: *Din actele depuse la dosar rezultă că reclamanta y a renunțat în prezentul dosar la drepturile și solicitările pretinse prin cererea de chemare în judecată (. . .) Din analiza logico-gramaticală a art. 28 alin . 2 din OG nr. 137/2000 rezultă fără dubii că pentru a avea calitate procesuală activă, în situația în care persoana discriminată renunță la drepturile sale procesuale (cum este cazul de față), organizațiile neguvernamentale trebuie să aibă mandat din partea persoanei discriminate. În speță reclamanta y – persoană fizică nu a mandatat Organizația y și CNCD să continue acțiunea civilă la care aceasta a renunțat.*

Soluția: admite excepția lipsei calității procesuale active a Organizației y și CNCD și, în consecință, respinge cererea de chemare în judecată ca fiind formulată de persoane fără calitate procesuală activă.

3. 2 În materia drepturilor persoanelor cu dizabilități

Calitatea procesuală activă a organizațiilor neguvernamentale în domeniul protecției persoanelor cu dizabilități este reglementată de Legea nr. 8/2016 privind înființarea mecanismelor prevăzute de Convenția privind Drepturile Persoanelor cu Dizabilități

Cu privire la atribuțiile Consiliului de monitorizare (a implementării Convenției), art. 4 lit. i) din Legea nr. 8/2016 prevede următoarele:

> *i) facilitează accesul, anunțat sau inopinat, al reprezentanților organizațiilor neguvernamentale prevăzute la art. 5 alin. (1), în instituțiile prevăzute la art. 2 alin. (2)[4], în scopul monitorizării respectării drepturilor lor; pentru a asigura persoanelor cu dizabilități o reprezentare independentă în fața unei instanțe sau în fața oricărui alt organism independent, organizațiile neguvernamentale menționate au calitate procesuală activă în apărarea drepturilor și intereselor legitime ale acestor persoane.*

Art. 5 alin. 1 acordă acces în instituțiile publice ori private în care se află persoane cu dizabilități celor 2 tipuri de organizații neguvernamentale:

> *i) celor care desfășoară programe de apărare a drepturilor persoanelor cu dizabilități;*
> *ii) celor care reprezintă persoane cu dizabilități*

Sensul sintagmei *organizații care reprezintă persoane cu dizabilități* nu este acela de reprezentare judiciară, ci acela de organizații ai căror membri sunt persoane cu dizabilități și/sau autoreprezentanți.

Termenul *facilitează* poate avea mai multe valențe: acordă acces în baza unui protocol, ajută nemijlocit accesul atunci când acesta este interzis de organele de administrare ale instituției respective, prezintă instituțiilor publice sau private o listă a organizațiilor neguvernamentale care, în baza Statutelor au un interes legitim în a efectua vizite de monitorizare.

Alăturarea, în conținutul art. 4 lit. i) a facilitării accesului reprezentanților organizațiilor neguvernamentale în scopul monitorizării respectării drepturilor lor, de o posibilă reprezentare independentă judiciară ori extrajudiciară ne

[4]. În înțelesul prezentei legi, prin instituții supuse monitorizării Consiliului de monitorizare se înțelege facilități de tip rezidențial publice sau private, destinate să servească persoanelor cu dizabilități, precum și spitale/secții de psihiatrie.

conduce la concluzia că aceasta din urmă nu poate avea loc în lipsa îndeplinirii primei condiții, respectiv vizita de monitorizare.

Cu privire la materia în care este necesară reprezentarea, fiind vorba de apărarea drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor cu dizabilități, așa cum au fost acestea identificate pe parcursul vizitelor de monitorizare, aceasta poate fi, după caz, civilă (ex. ridicarea interdicției), penală (ex. loviri și alte violențe, privare de libertate, rele tratamente) sau administrativă (ex. diverse solicitări către autorități locale sau centrale).

Pe scurt, o organizație guvernamentală poate avea calitate procesuala activă dacă:

i) este, conform Statutului, o organizație care desfășoară programe de apărare a drepturilor persoanelor cu dizabilități sau reprezintă persoane cu dizabilități
ii) efectuează vizite de monitorizare în instituții publice sau private în care se află persoane cu dizabilități
iii)identifică nevoile de reprezentare independentă a persoanelor cu dizabilități
Din motive care țin de protecția persoanelor cu dizabilități, nu vom prezenta spețe în această materie.

3. 3 În materia dreptului mediului

- Drept convențional: Convenția privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu, semnată la Aarhus la 25 iunie 1998, denumită Convenția de la Aarhus.

România a ratificat Convenția de la Aarhus, aceasta devenind drept intern, prin Legea nr. 86/2000.

Cei trei piloni principali ai Convenției, așa cum rezultă și din denumirea acesteia, sunt:

- accesul publicului la informații pe probleme de mediu
- participarea acestuia la luarea deciziilor din acest domeniu
- accesul la justiție în probleme de mediu.

Cu privire la accesul la justiție, Convenția legitimează interesul organizațiilor de mediu, definind în cuprinsul art. 2, pct. 5 *publicul interesat* ca fiind : *publicul afectat sau care poate fi afectat sau care are un interes în luarea deciziilor din domeniul mediului; în sensul prezentei definiții, organizațiile neguvernamentale care promovează protecția mediului și care respectă toate cerințele în conformitate cu legislația internă sunt considerate ca fiind interesate. Dacă art. 2, pct. 5 din Convenție atribuie organizațiilor neguvernamentale, în condițiile legislației interne, interesul de a acționa, art. 9, pct. 5 asigură calitatea procesuală activă a acestora.*

Interesul suficient sau afectarea unui drept va fi determinată în concordanță cu prevederile legilor naționale și cu obiectivele de a asigura publicului interesat un acces larg la justiție conform prevederilor prezentei convenții. La acest nivel interesul oricărei organizații neguvernamentale care îndeplinește cerințele specificate la art. 2 pct. 5 trebuie să fie considerat suficient pentru scopul subpunctului a) de mai sus. Astfel de organizații vor fi considerate ca având dreptul sau capacitatea de a fi afectate în concordanță cu prevederile subpunctului b) de mai sus.

În ipoteza în care legislația din România nu va respecta textul Convenției de la Aarhus în sensul limitării arbitrare a accesului la justiție a organizațiilor de mediu, prioritate la aplicare o va avea Convenția, aceasta conținând dispoziții mai favorabile (art. 20 din Constituția României).

- Drept comunitar

Convenția de la Aarhus a fost ratificată la nivelul U.E. prin Decizia 2005/370/EC iar aplicarea acesteia este dată de Regulamentul (CE) nr. 1367/2006. Regulamentul privește 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

Calitatea procesuală activă a organizațiilor neguvernamentale prin prisma Regulamentului privește 2 paliere:

- posibilitatea organizațiilor de mediu de a depune o cerere de reexaminare internă la instituția sau organismul UE care a adoptat un plan sau un program de mediu
- posibilitatea de a se adresa Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) în măsura în care nu se dă curs cererii de examinare internă ori aceasta este respinsă.

Pentru a putea face astfel de demersuri, Regulamentul a introdus cerințe speciale organizațiilor neguvernamentale, denumite, prin prisma art. 11 din Regulament,

Criterii de legitimare la nivel comunitar:

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.

- Atenție! Nu trebuie confundate cerințele pe care trebuie să le îndeplinească organizațiile de mediu pentru a acționa pe plan național cu cerințele speciale impuse de Regulamentul (CE) nr. 1367/2006 organizațiilor de mediu care aleg sa acționeze la nivel comunitar, respectiv în fața organismelor și instituțiilor UE. Sigur, dacă o organizație neguvernamentală din România dorește să dobândească calitate procesuală activă la nivel comunitar, aceasta trebuie să îndeplinească criteriile din Regulament. Teza inversă, că orice organizație de mediu de pe teritoriul UE trebuie să îndeplinească aceste criterii, chiar dacă alege să acționeze doar în plan național, este total falsă.

- Drept național: O. U. G. nr. 195/2005 privind protecția mediului

Derivând din textul Convenției de la Aarhus, ratificată la nivelul Uniunii Europene prin Decizia 2005/370/EC, ordonanța de urgență prevede, la art. 20 alin. 6, următoarele:
Organizațiile neguvernamentale care promovează protecția mediului au drept la acțiune în justiție în probleme de mediu, având calitate procesuală activă în litigiile care au ca obiect protecția mediului.

Sintagma "care promovează protecția mediului" trebuie înțeleasă și folosită în sensul specialității capacității de folosință, respectiv menționarea în Statutul organizațiilor a acestui scop/obiectiv.

Trebuie precizat faptul că, în materie de dreptul mediului, firul roșu al Convenției de la Arrhus este dat de dreptul la informare, respectiv de dreptul la consultare a publicului interesat. În mod subsecvent, pentru a asigura accesul la justiție pentru un public cât mai larg, Convenția acordă calitate procesuală activă organizațiilor, specificându-se, ab initio, că acestea au un interes. De altfel, denumirea Convenției este: **Accesul la informație, participarea publicului și accesul la justiție în probleme de mediu.**

Art. 1 alin. 2 din O. U. G nr. 195/2005 definește mediul ca fiind: *ansamblul de condiții și elemente naturale ale Terrei: aerul, apa, solul, subsolul, aspectele caracteristice ale peisajului, toate straturile atmosferice, toate materiile organice și anorganice, precum și ființele vii, sistemele naturale în interacțiune, cuprinzând elementele enumerate anterior, inclusiv unele valori materiale și spirituale, calitatea vieții și condițiile care pot influența bunăstarea și sănătatea omului.*

Pe de altă parte, art. 70 lit. e) din O. U. G. nr 195/2005 specifică următoarele: *Pentru asigurarea unui mediu de viață sănătos, autoritățile administrației publice locale, precum si, după caz, persoanele fizice și juridice au următoarele obligații: să respecte regimul de protecție specială a localităților balneoclimaterice, a zonelor de interes turistic și de agrement, a monumentelor istorice, a ariilor protejate și a monumentelor naturii. Sunt interzise amplasarea de obiective și desfășurarea unor activități cu efecte dăunătoare în perimetrul și în zonele de protecție a acestora.*

Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismului definește în Anexa 2 (Definirea termenilor utilizați în lege), planificarea teritorială ca fiind: *ansamblul de metode utilizate de sectorul public pentru a asigura organizarea rațională a teritoriului, la diferite scări (regională, națională, transnațională),* ***protecția mediului*** *și atingerea obiectivelor economice și sociale, prin coordonarea politicilor sectoriale din perspectiva impactului lor asupra teritoriului. Planificarea teritorială cuprinde strategii, politici și programe sectoriale, precum și documentații specifice integrate, în scopul dezvoltării echilibrate și durabile, și prevede obiective, etape de realizare și resurse financiare necesare.*

Aceeași Anexă 2 definește protecția mediului ca fiind: *ansamblul de acțiuni și măsuri privind protejarea fondului natural și construit în localități și în teritoriul înconjurător.*

Pe de altă parte, Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții prevede obținerea, pentru anumite tipuri de lucrări, a punctului de vedere, avizului/acordului autorității pentru protecția mediului competente în anumite etape ale procesului de autorizare.

Pe cale de consecință, organizațiile neguvernamentale care, conform Statului, acționează în zona de protecție a mediului, au calitate procesuală activă în domeniul mediului într-o multitudine de ipoteze permise de legislația primară (ex. urbanism, infrastructură, deșeuri, instalații industriale, industrii, extracții, orice formă de poluare, patrimoniu etc.)

3. 3. 1 De ce au organizațiile neguvernamentale de mediu calitate procesuală activă?

Convenția de la Aarhus, din care derivă calitatea procesuala activă a organizațiilor neguvernamentale, este un instrument care combină drepturile omului și dreptul la un mediu sănătos, acesta din urmă operând ca un drept fundamental al omului. Mai mult, Convenția creează o punte de legătură între guverne și guvernați, motiv pentru care cei dintâi sunt obligați să asigure accesul cetățenilor la informații de mediu, participare publică și justiție.

Calitatea procesuală activă a organizațiilor neguvernamentale nu împiedică, sunt nicio formă accesul persoanelor ori grupurilor de persoane la drepturile de mai sus, dimpotrivă, întregește aceste drepturi prin valorificarea unei expertize valoroase în domeniu (nu de puține ori apar situațiile în care organizații de mediu stau alături de grupuri de cetățeni interesați, în litigii de mediu).

3. 3. 2 Speță

Decizia civilă nr. 2548/03.11.2011 a Curții de Apel București

Reclamanți: Asociația Salvați Bucureștiul
Pârâți: Primarul sectorului 4, Consiliul Local al Sectorului 4
Obiect: suspendare Plan Urbanistic de Detaliu și a autorizației de construire
Considerente: *Dispozițiile Art. 20 alin 6 din OUG nr. 195/2005 recunosc organizațiilor non-guvernamentale posibilitatea de a acționa în justiție și dreptul la acțiune în probleme ce vizează protecția mediului. În cauză, potrivit statutului său, intimata reclamantă este o organizație nonguvernamentala care promovează protecția mediului și în contextul în care protecția mediului constituie un obiectiv de interes public major și regimul legal de protecție și conservare a patrimoniului este un regim mixt, de drept public și drept privat, cu proeminenta primului, Curtea reține ca acțiunea formulata de intimata reclamanta nu poate fi apreciata ca fiind lipsita de legitimitate în sensul dreptului privat.*

3. 4 În materia contenciosului administrativ

Sediul materiei: Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ

Scopul contenciosului administrativ este acela de a permite persoanei vătămate să obțină, cu ajutorul forței coercitive a statului (instanța judecătorească), după o prealabilă plângere efectuată organului ierarhic superior, anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată, interesul legitim putând fi atât privat, cât și public. Întotdeauna una dintre părțile litigiului este o autoritate publică.

Conform definiției legale, actul administrativ reprezintă, potrivit art. 2 lit. c) *actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice.*

Un act administrativ cu caracter unilateral este acel act care are ca subiect o persoană determinată. Actul administrativ cu caracter normativ, pe de altă parte, se adresează unui număr indefinit de persoane, producând efecte asupra tuturor celor care se află în ipoteza actului administrativ (de pildă, o Hotărâre de Guvern ori o Hotărâre a Consiliul Local).

Din perspectiva calității procesuale active, este importantă definiția pe care legea o dă persoanei vătămate[5]: *orice persoană titulară a unui drept ori a unui interes legitim, vătămată de o autoritate publică printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri; în sensul prezentei legi, sunt asimilate persoanei vătămate și grupul de persoane fizice, fără personalitate juridică, titular al unor drepturi subiective sau interese legitime private, precum și organismele sociale care invocă vătămarea prin actul administrativ atacat fie a unui interes legitim public, fie a drepturilor și intereselor legitime ale unor persoane fizice determinate.*

Interesul legitim public[6] este definit ca *interesul care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenței autorităților publice*, acesta fiind, de regulă, apanajul organizațiilor neguvernamentale.

5. Art. 2, alin. (1), lit. a).
6. Art.2, alin. (1), lit. r).

În ceea ce privește organismele sociale interesate, acestea sunt definite[7] ca *structuri neguvernamentale, sindicate, asociații, fundații și altele asemenea, care au ca obiect de activitate protecția drepturilor diferitelor categorii de cetățeni sau, după caz, buna funcționare a serviciilor publice administrative.*

Așa fiind, organizațiile neguvernamentale se bucurau de o marjă largă de apreciere cu privire la situațiile în care puteau interveni, fie, de pildă, prin atacarea unei Hotărâri de Guvern, ca urmare a valorificării interesului legitim public (contencios obiectiv), fie prin apărarea unui grup de cetățeni victime ale unui act administrativ vătămător pentru acesta (contencios subiectiv) până în anul 2007.

Probabil, ca urmare a utilizării cu succes a unor astfel de instrumente, în special în materia Hotărârilor de Guvern ori ale Consiliilor Locale/Consiliul General al Municipiului București, Legea nr. 554/2004 a suferit modificări, introducându-se la art. 8 un nou alineat 1^1: *persoanele fizice și* ***persoanele juridice de drept privat pot formula capete de cerere prin care invocă apărarea unui interes legitim public numai în subsidiar, în măsura în care vătămarea interesului legitim public decurge logic din încălcarea dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat.***

În principiu, acest nou alineat, făcând referire la persoane juridice de drept privat, în general, nu ar trebui să aducă atingere posibilității de a acționa în contencios administrativ a organizațiilor neguvernamentale ca organisme sociale interesate (și nu ca orice persoană juridică de drept privat) prin invocarea, direct, a unui interes legitim public, posibilitatea acordată legii acestora fiind expres prevăzută in conținutul art. 2, alin. 1, lit. a (în condițiile în care legiuitorul nu a abrogat acest articol).

Cu toate acestea, jurisprudența a devenit neunitară, așa încât Înalta Curte de Casație și Justiție, printr-un recurs în interesul legii (Decizia nr. 8/2020) a statuat prevalența art. 8, alin. 1^1 în sensul în care vătămarea interesului public nu poate fi invocată de către organismele sociale interesate decât în subsidiar vătămării dreptului ori interesului legitim privat:

72. Cum organismele sociale sunt persoane juridice de drept privat, rezultă că dreptul acestora de a-și întemeia cererile în contencios administrativ prin care invocă vătămarea unui interes public este condiționat de existența unui interes legitim privat, iar între acesta și interesul legitim public invocat există o strânsă legătură, în sensul că cel de pe urmă decurge logic din cel dintâi.

74. Analizând, așadar, singura ipoteză legală în care se poate pune problema existenței sau inexistenței unui contencios obiectiv, respectiv ipoteza în care organismul social alege să formuleze o acțiune în contencios administrativ invocând o vătămare a unui interes legitim public, se constată că ne aflăm tot pe tărâmul unui contencios subiectiv, în care este necesară invocarea vătămării interesului legitim privat al organismului social reclamant, cu alte cuvinte, este necesar ca respectivul organism social să fie „interesat", adică să aibă înscris în statutul său, ca scop principal, apărarea interesului public, cu respectarea principiului specialității capacității de folosință al asociației respective.

75. În acest caz este recunoscută admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ, exercitată de un organism social de natura celui menționat de dispozițiile art. 2 alin. (1) lit. s) din Legea nr. 554/2004, dacă și în măsura în care poate fi stabilită o minimă legătură între obiectul de activitate al respectivului organism și drepturile celor în interesul cărora organismul acționează; dacă acest obiect este însă prea general și, prin acest caracter, nu poate angaja o relație firească și rezonabilă cu drepturile celor în interesul cărora organismul a acționat, atunci organismul

[7]. Art.2, alin. (1), lit. s).

nu justifică un interes legitim în a acționa, nefiind permis ca o acțiune promovată de un organism social interesat să mascheze o acțiune populară sau o acțiune în contenciosul administrativ obiectiv.

90. Prin urmare, în situația acțiunii promovate în contencios administrativ de către organismele sociale interesate, în definiția legală dată acestora prin dispozițiile art. 2 alin. (1) lit. s) din Legea nr. 554/2004, legiuitorul a avut în vedere reglementarea unui contencios subiectiv, în care invocarea interesului legitim public este subsidiară invocării unui interes legitim privat, acesta din urmă însă decurgând din legătura directă dintre actul administrativ supus controlului de legalitate și scopul direct și obiectivele organismului social – asociație, potrivit statutului acestuia. Verificarea existenței acestei legături urmează să se facă de instanțe de la caz la caz, prin raportare la elementele raportului juridic dedus judecății, nefiind suficientă menționarea în statut a activității de „apărare a interesului public", ca scop principal al respectivului organism social interesat.

În concluzie, o organizație neguvernamentală poate avea calitate procesuală activă în materia contenciosului administrativ dacă:

- statutul conține prevederi concrete cu privire la ce anume din zona apărării interesului public și/sau grupuri de persoane vizează prin obiectivul/obiectivele sale
- trebuie să existe o legătură directă între actul administrativ atacat și obiectivele organizației
- aceste 2 lucruri îndeplinire conduc la dobândirea legitimității procesuale, respectiv la dobândirea interesului legitim privat și, pe cale de consecință, se poate antama și lezarea unui interes legitim public.

3. 4. 1 Speță – dreptul mediului + contencios administrativ

► *Decizia nr. 2172/26 mai 2015 a ICCJ - Secția de contencios administrativ și fiscal*

Organizațiile neguvernamentale care promovează protecția mediului au drept la acțiune în justiție în probleme de mediu, având calitate procesuală activă în litigiile care au ca obiect protecția mediului (. . .) sunt asimilate persoanei vătămate (. . .) și organismele sociale care invocă vătămarea prin actul administrativ atacat fie a unui interes legitim public, fie a drepturilor și intereselor legitime ale unor persoane fizice determinate. Așadar, instanța de fond a constatat că legitimarea procesuală activă rezultă din calitatea de persoană vătămată, în înțelesul acestui act normativ. Obiectul prezentei cauze are legătură cu protecția mediului, având în vedere conținutul actelor administrative atacate și criticile de nelegalitate formulate de reclamante prin intermediul cererii de chemare în judecată. Din înscrisurile depuse la dosar și având în vedere și jurisprudența în această materie, cu precădere jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție, principiul privind informarea și participarea publicului la luarea deciziilor, precum și accesul la justiție în probleme de mediu, consacrat de art. 3 lit. h) din O. U. G. nr. 195/2005 privind protecția mediului, cu modificările și completările ulterioare, instanța a constatat că reclamantele au calitate procesuală activă și interes în formularea prezentei acțiuni.

Secțiunea 4.

Alte entități care au calitate procesuală activă în virtutea legii speciale

• asociațiile de consumatori, în virtutea art. 37, lit. h) din O. G. nr. 21/1992, au dreptul de a introduce acțiuni în justiție pentru apărarea drepturilor și intereselor legitime ale consumatorilor

• sindicatele, conform art. 28 alin. 2 din Legea dialogului social, sindicatele au dreptul de a întreprinde orice acțiune prevăzută de lege, inclusiv în justiție, în numele membrilor lor, cu împuternicirea scrisă a acestora.

Secțiunea 5.

Grupurile vulnerabile și legislația privind ajutorul public judiciar în materie civilă

5. 1 Ajutorul public judiciar în materie civilă

Ordonanța nr. 51/2008 privind ajutorul public judiciar în materie civilă a intervenit ca urmare a obligației de transpunere în dreptul intern a Directivei 2003/8/CE privind îmbunătățirea accesului la justiție în cazul litigiilor transfrontaliere, prin stabilirea de reguli minimale comune referitoare la asistența judiciară acordată în cadrul acestor categorii de cauze. Desigur, statul român nu putea oferi cetățenilor proprii, în cazul litigiilor interne, condiții inferioare cetățenilor europene aflați în situația unor litigii transfrontaliere.

Așa fiind, art. 1 din O. U. G. nr. 51/2008 definește ajutorul public judiciar ca fiind *acea formă de asistență acordată de stat care are ca scop asigurarea dreptului la un proces echitabil și garantarea accesului egal la actul de justiție, pentru realizarea unor drepturi sau interese legitime pe cale judiciară, inclusiv pentru executarea silită a hotărârilor judecătorești sau a altor titluri executorii.*

Persoana îndreptățită la acordarea ajutorului public judiciar este aceea care nu face față cheltuielilor unui proces sau celor pe care le implică obținerea unor consultații juridice (ajutor extrajudiciar) în vederea apărării unui drept sau interes legitim în justiție, fără a pune în pericol întreținerea sa ori a familiei sale. Drept urmare, ajutorul public judiciar se clasifică astfel, conform art. 6 din O. U. G. nr. 51/2008, în:
a) plata onorariului pentru asigurarea reprezentării, asistenței juridice și, după caz, a apărării, printr-un avocat numit sau ales, pentru realizarea sau ocrotirea unui drept ori interes legitim în justiție sau pentru prevenirea unui litigiu, denumită în continuare asistență prin avocat;
b) plata expertului, traducătorului sau interpretului folosit în cursul procesului, cu încuviințarea instanței sau a autorității cu atribuții jurisdicționale, dacă această plată incumbă, potrivit legii, celui ce solicită ajutorul public judiciar;
c) plata onorariului executorului judecătoresc;
d) scutiri, reduceri, eșalonări sau amânări de la plata taxelor judiciare prevăzute de lege, inclusiv a celor datorate în faza de executare silită.

În sens concret, persoanele care se califică la acordarea ajutorului public judiciar sunt:

- persoanele a căror venituri se află sub o anumită limită (nivel net, lunar, pe membru de familie sub echivalentul a 50% din salariul de baza minim brut pe țară, respectiv pentru anul 2023, 1650 lei)
- persoane care au vocație la ajutor public judiciar în virtutea *unei situații speciale* (minoritatea, handicapul, un *anumit statut și altele asemenea*, dar numai pentru apărarea unor drepturi sau interese rezultate sau aflate în legătură cu situația specială, dacă prin lege se prevede dreptul la asistență judiciară sau la asistență juridică gratuită)[8]

Persoanele care aparțin grupurilor vulnerabile ar trebui, înainte de toate, sa fie informate cu privire la drepturile enumerate anterior, dar:

- nu există a prevedere concretă în corpul legii cu privire la cine are, în concret această obligație (cu excepția domeniului violenței domestice, cu amendamentele semnalate)
- chiar daca Barourile au, pe site-urile proprii, explicitate aceste drepturi, existența lor nu este echivalentă cu luarea la cunoștință de către persoanele interesate
- încuviințarea ajutorului public judiciar se face de către instanța de judecată, ori persoanele nu reușesc, ele însele să acceseze instanțele, în general, și să formuleze cereri, în mod special
- accesarea ajutorului public extrajudiciar (consilierii juridice) ar putea rezolva problema accesării ulterioare a

8. Art.8[1] din OUG nr.51/2008

sistemului judiciar dacă persoanele vulnerabile au cunoștință de acest drept; cererea, în această situație, se depune la Serviciul de asistență judiciară din cadrul Barourilor (aflate, desigur, în reședința de județ)

- avocații desemnați de Barouri pentru ajutorul public judiciar nu au, cel mai adesea, pregătirea necesară în zona drepturilor omului, prin urmare se pune în discuție o consiliere adecvată, respectiv o apărare efectivă.

Cu privire la persoanele care nu se înscriu în condițiile enumerate de art. 8[1], respectiv fie nu sunt într-o *situație specială*, așa cum este aceea definită în articol, fie se află, dar nu există o lege specială care să concretizeze acest lucru, acestea se află în situația de a dovedi veniturile lor/familiei lor. Acest lucru nu este simplu, ba mai mult, există riscul prescrierii unor drepturi la acțiune.

Persoanele care se înscriu în premisa *situației speciale*, respectiv cele care nu trebuie să dovedească un anumit cuantum de venituri, pentru a putea beneficia de ajutor public judiciar au nevoie de o precizare expresă în legislația specială.

Din punctul de vedere al terminologiei, sintagma *un anumit statut și altele asemenea* este extrem de neclară, în special prin utilizarea substantivului statut.

Desigur, s-ar putea argumenta ca, atâta vreme cât legislația specială prevede o astfel de posibilitate unui grup cât mai mare de persoane vulnerabile, ambiguitatea sintagmei nu are relevanță.

5. 2 Incidența ajutorului public judiciar în materia violenței domestice

România a ratificat prin Legea nr. 30/2016 Convenția de la Istanbul (Convenția Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței față de femei și a violenței în familie) Transpunerea Convenției de la Istanbul, cu rezerve, s-a realizat prin modificări subsecvente ale Legii nr. 217/2003 pentru prevenirea și combaterea violenței domestice. Astfel, art. 3 din Legea 217/2003, republicată, lărgește definiția violenței domestice în sensul Convenției: violența domestică înseamnă orice inacțiune sau acțiune intenționată de violență fizică, sexuală, psihologică, economică, socială, spirituală sau cibernetică, care se produce în mediul familial sau domestic ori între soți sau foști soți, precum și între actuali sau foști parteneri, indiferent dacă agresorul locuiește sau a locuit împreună cu victima.

Drepturile victimei violenței domestice sunt descrise în art. 6 din legea de transpunere. Astfel, aceasta are dreptul:
a) la respectarea personalității, demnității și a vieții sale private;
b) la informarea cu privire la exercitarea drepturilor sale;
c) la protecție specială, adecvată situației și nevoilor sale;
d) la servicii de consiliere, reabilitare, reintegrare socială, precum și la asistență medicală gratuită, în condițiile prezentei legi;
e) **la consiliere și asistență juridică gratuită, în condițiile legii.**

În ceea ce privește exercitarea în concret a acestui drept, art. 13, alin. 1, lit. h) prevăd, în sarcina autorităților administrației publice locale obligația de a suporta din bugetul local, pentru cazurile luate în evidență de către serviciile publice de asistență socială, cheltuielile cu întocmirea actelor juridice și pentru obținerea certificatelor medico-legale. De asemenea, centrele de primire în regim de urgență (adăposturi), centrele de recuperare și locuințele protejate, acestea asigură gratuit consiliere juridică potrivit instrucțiunilor elaborate de autoritate (art. 19, alin. 2), în cazul adăposturilor.

Autoritățile administrației publice centrale și locale au obligația să asigure exercitarea dreptului la informare al victimelor violenței domestice cu privire la:
a) instituțiile și organizațiile neguvernamentale care asigură consiliere psihologică sau orice alte forme de asistență și protecție a victimei, în funcție de necesitățile acesteia;
b) organul de urmărire penală la care pot face plângere;
c) **dreptul la asistență juridică și instituția** unde se pot adresa pentru exercitarea acestui drept;
d) **condițiile și procedura pentru acordarea asistenței juridice gratuite;** [9]

Textele sunt deficitare, în sensul că acesta nu explicitează care anume sunt aceste autorități, însă, din lecturarea Capitolului II care face trimitere la instituții cu atribuții în prevenirea și combaterea violenței domestice se poate deduce că acestea sunt Agenția Națională pentru Egalitate de Șanse între Femei și Bărbați, Ministerul Muncii, Ministerul Sănătății, Ministerul Educației, Direcțiile Generale de Asistență Socială și Protecția Copilului, Direcțiile de asistență socială din subordinea consiliilor locale ale municipiilor și orașelor și Compartimentele de asistență socială de la nivelul comunelor.

Cu toate acestea, nu există în textul legii o obligație punctuală, a vreunei autorități cu privire la acordarea de asistență juridică (gratuită). De pildă, art. 42 spune că asistența juridică a persoanei care solicită ordinul de protecție este obligatorie. În cuprinsul formularului care conține modelul cererii privind emiterea ordinului de protecție apare *formularea asistență juridică din oficiu*.

În ceea ce privește cuantumul sumelor acordate avocaților desemnați de către Serviciile de asistență judiciară din cadrul barourilor pentru furnizarea asistenței juridice în cazurile de violență în familie, conform Protocolului tripartit încheiat între Ministerul Justiției, Uniunea Națională a Barourilor din România și Ministerul Public, onorariul avocatului desemnat pentru instituirea ordinului de protecție este de 543 de Ron. Apreciem că, aceeași sumă este valabilă fie că vorbim de victimă fie de agresor, Protocolul nefăcând nicio specificație în aceste sens. Același Protocol prevede posibilitatea acordării ajutorului public extrajudiciar pentru asistență judiciară acordată victimelor violenței în familie, onorariul avocatului desemnat fiind de 340 de Ron. Asistența juridică descrisă mai sus este o formă a ajutorului public judiciar sau extrajudiciar specifică zonei dreptului civil. Ori, terminologia prezentată la paragraful anterior, de *asistență juridică din oficiu*, este specifică dreptului penal.

Ca atare, opinăm că asistența juridică gratuită oferită victimei este o formă a ajutorului public judiciar, întemeindu-se pe prevederile Art. 8[1] din O. U. G. nr. 51/2008 privind ajutorul public judiciar în materie civilă:
Ajutorul public judiciar se acordă, potrivit prezentei ordonanțe de urgență, independent de starea materială a solicitantului, dacă prin lege specială se prevede dreptul la asistență judiciară sau dreptul la asistență juridică gratuită, ca măsură de protecție, în considerarea unor situații speciale, precum minoritatea, handicapul, un anumit statut și altele asemenea (. . .).

► *Propunere de modificare legislativă*

Terminologia utilizată în ceea ce privește asistența juridică acordată victimei, în sens larg, trebuie unificată și explicitată în tot corpul Legii nr. 217/2003, republicată, în concordanță cu OUG 51/2008 privind ajutorul public judiciar (care, la rândul ei, ar trebui să țină seama de terminologia din Codurile de procedură civilă, respectiv, penală). Acest lucru ar conduce la înțelegerea și accesibilitatea serviciului acordat victimei.

9. 8. Art.8[1] din OUG nr.51/2008

Din coroborarea tuturor articolele menționate anterior rezultă că finanțarea costurilor consilierii juridice este realizată din bugetele locale, fie acestea județene, orășenești ori comunale, în funcție de entitatea care înființează respectivele centre. Prin urmare, nefiind o finanțare de la bugetul statului, nu se poate circumscrie noțiunii de ajutor public judiciar, așa cum este acesta descris în OUG 51/2008. Dacă "autoritatea" menționată la art. 17, alin. 2 nu este o autoritate centrală ci una locală, s-ar putea concluziona ca metodologia de acordare a consilierii juridice pentru victime nu este una uniformă la nivel național. Pe de altă parte, acordarea acestor servicii de către consilierii juridici implică o schimbare a legislației acestei profesii sau contractarea de servicii avocațiale.

Organizațiile neguvernamentale active în domeniul protecției victimelor violenței domestice ar trebui să aibă calitate procesuală activă, respectiv să poată reprezenta, prin avocat, victimele violenței domestice în diverse tipuri de acțiuni judiciare. Acestea au interes, în virtutea Statutelor, expertiză și, de regulă, colaborează cu avocați specializați în acest domeniu. De altfel, art. 7, alin. 2, lit. a) din Legea nr. 217/2003 prevede obligația administrației publice centrale și locale de a asigura dreptul la informare al victimelor violenței domestice cu privire la instituțiile și *organizațiile neguvernamentale care asigură consiliere psihologică sau orice alte forme de asistență și protecție a victimei, în funcție de necesitățile acesteia.*

5. 3 Incidența ajutorului public judiciar în materia copilului lipsit de ocrotire părintească

Dacă parcurgem, de pildă, acoperirea legală a ajutorului public judiciar pentru minori (minoritatea fiind explicitată în concret la art. 8^1), vom vedea, de pildă, că minorii aflați în condiție de maximă vulnerabilitate (minori lipsiți de ocrotire părintească, din varii motive), nu sunt apărați, calificat, deloc în procedurile judiciare prin care sunt luate măsuri de ocrotire (orice formă de plasament, de exemplu).

De pildă, art. 61 din Legea nr. 272/2004 privind protecția drepturilor copilului prevede dreptul la asistență juridică gratuită a părinților și copilului cu vârsta peste 14 ani numai în calea de atac la hotărârea instanței de fond. Este nerelevantă asistența juridică gratuită în cadrul recursului câtă vreme copilul, în speță, nu a beneficiat de ajutor public judiciar la fond. Apoi, se pune în discuție cine anume informează cu privire la acest aspect. Nu în ultimul rând, se ridică chestiunea lipsei asistenței juridice gratuite pentru copilul sub 14 ani. Indiferent de vârsta copilului (fără capacitate de exercițiu ori cu capacitate restrânsă) acesta este reprezentat legal de tutore, în procedurile judiciare, fie acesta părinte ori directorul DGASP, în ambele situații putând interveni conflictul de interese.

Cele de mai sus s-au dorit a fi un exemplu cu privire la lipsa ajutorului public judiciar, în toate etapele procesuale, indiferent de vârsta copilului, așa încât vocația dată de art. 8^1 din OUG nr. 51/2008 este iluzorie, câtă vreme legislația specială nu prevede acest lucru.

► *Propunere de modificare legislativă*

Legea nr. 272/2004 ar trebui să prevadă, în orice etapă a procedurilor judiciare, asistență juridică gratuită pentru copil, indiferent de persoana reprezentantului legal.

5. 4 Incidența ajutorului public judiciar în materia persoanei cu dizabilități

Cu privire la sintagma handicap prevăzută la art. 8^1 din OUG nr. 51/2008, modificările recente la Legea nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap intervenite ca urmare a introducerii noilor

măsuri de ocrotire a persoanei cu dizabilități intelectuale și/sau psihosociale în Codului civil și Codului de procedură civilă prin Legea nr. 140/2022, prevăd, față de textul anterior acestui an, asistența juridică gratuită a acestor persoane în procedurile judiciare cu privire la ridicarea, modificarea ori luarea respectivelor măsuri de ocrotire (curatela specială, tutela judiciară).

Astfel, art. 25, alin. 2 din Legea nr. 448/2006 prevede:
În cazul în care persoana cu handicap, indiferent de vârstă, nu se poate îngriji de interesele sale, aceasta beneficiază de protecție juridică sub forma curatelei, a consilierii judiciare sau a tutelei speciale ori a tutelei și de asistență juridică gratuită în condițiile art. 81 din Ordonanța de urgenta a Guvernului nr. 51/2008 privind ajutorul public judiciar în materie civilă, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 193/2008, cu modificările și completările ulterioare.

Pe de altă parte, prevederile procedurale prevăzute de art. 937 alin. 2 și următoarele din Codul de procedură civilă care fac aplicabilitatea, în concret, a prevederilor art. 25, alin. 2 din Legea nr. 448/2006, specifică:
În tot cursul procesului, dacă persoana a cărei ocrotire se cere nu și-a ales un avocat, instanța ia măsuri pentru desemnarea acestuia din oficiu.

Asistența juridică gratuită va fi furnizată de un avocat numit de către Serviciul de asistență judiciară din cadrul fiecărui barou, dintre avocații înscriși pe lista specială (în materie civilă), plata acestuia urmând a fi făcută din fondurile puse la dispoziție de către Ministerul Justiției. Problema acestei asistențe judiciare este aceea că:

- intervine în timpul procedurii judiciare (procesului), măsura fiind dispusă de instanța de judecată după ce aceasta a fost învestită cu judecarea cererii
- titularul cererii pentru ridicarea, modificarea ori luarea unei măsuri de protecție poate fi însăși persoana cu dizabilități intelectuale și/sau psihosociale numai că aceasta nu beneficiază anterior sesizării instanței de asistența unui avocat pentru redactarea cererii, respectiv depunerea tuturor documentelor solicitate de lege; pe cale de consecință, în lipsa unui ajutor calificat, este puțin probabil ca persoana cu dizabilități să poată accesa sistemul judiciar în vederea protejării unui drept/ interes legitim propriu.
- Întrebarea care se pune este cum anume va accesa persoana cu dizabilități ajutorul public judiciar sub forma asistenței extrajudiciare, deci anterior sesizării instanței?

Ținând cont de textul art. 938 alin. 2 Cod procedură civilă citat anterior, persoana a cărei ocrotire se cere poate să își aleagă un avocat și, numai în măsura în care acest lucru nu este realizat, instanța va numi un avocat din oficiu. În vederea accesului efectiv la justiție, pentru a da efectivitate prevederilor din Codul de procedură civilă, respectiv a celor din Legea nr. 448/2006, ținând cont de expertiza calificată a organizațiilor de drepturile omului în materia drepturilor persoanelor cu dizabilități:

► *Propunere de clarificare/modificare legislativă*

Art. 25 din Legea nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap ar trebui completat cu acordarea calității procesuale active a organizațiilor neguvernamentale de drepturile omului cu activități în domeniul persoanelor cu dizabilități, prin reprezentarea acestora în cursul procedurilor de instituire, modificare ori ridicare a măsurilor de ocrotire.

Secțiunea 6.

Grupurile vulnerabile și avocatura *pro-bono*

Acest tip de avocatură prezintă următoarele trăsături: este prestată de un avocat; beneficiarii săi aparțin unor grupuri vulnerabile sau sunt organizații care sprijină astfel de grupuri; asistența avocațiala să aibă aceeași calitate cu cea prestată de avocat contra unui onorariu.

Această definiție apare în Ghidul privind accesul la justiție al Asociației Internaționale a Barourilor[10].
În România nu există o prevedere legală care să indice, în concret, avocatura pro bono, există, în schimb declarație a profesiei de avocat a Consiliului Uniunii Națională a Barourilor din România (UNBR)[11], prin care încurajează o asemenea practică pentru *persoane care nu își pot exercita sau proteja drepturile dar și activitățile de asistare a organizațiilor civice, culturale, educaționale și a altor instituții neguvernamentale care deservesc interesul public și care altfel nu pot obține consiliere sau reprezentare eficientă.*

Subsecvent acestei declarații, nu a avut loc nicio transpunere legislativă.

Pe de altă parte, Legea nr. 51/1995 cu privire la organizarea și exercitarea profesiei de avocat prevede la capitolul consacrat *Asistenței judiciare, respectiv art. 70, alin. 2: În cazuri de excepție, dacă drepturile persoanei lipsite de mijloace materiale ar fi prejudiciate prin întârziere, decanul baroului poate aproba acordarea cu titlu gratuit a asistenței de specialitate juridică.*

Confuziile create de acest alineat sunt următoarele:

- termenul *gratuit* folosit în restul legislației are în vedere clientul, persoana care beneficiază de gratuitate din partea avocatului, statul plătind onorariul avocațial așa cum a fost acesta stabilit prin protocoalele încheiate
- de-a lungul timpului între UNBR și Ministerul Justiției (ajutorul public judiciar sau asistența juridică gratuită) termenul *pro bono*, pe de altă parte, implică o gratuitate totală, în sensul în care avocatul nu primește niciun fel de onorariu.

Cu toate acestea, deși folosește terminologie improprie, forma de asistență prevăzută la art. 70, alin. 2 constituie, în fapt, asistență *pro bono*. Desigur, se poate pune în discuție chestiunea aprobării de către decanul baroului, respectiv necesitatea ori, dimpotrivă lipsa acesteia, pentru a veni în sprijinul unei persoane care este lipsită de mijloace materiale și care, în lipsa unui astfel de ajutor ar fi prejudiciată.

Apoi, se poate pune în discuție lipsa, din ipoteza textului de mai sus, exact a persoanelor care aparțin grupurilor vulnerabile și care au, ca atare, probleme majore în accesarea sistemului judiciar. Dacă Legea nr. 51/2008 privind ajutorul public judiciar prevede acordarea acestui ajutor indiferent de starea materiala, în virtutea vulnerabilității persoanei, nu vedem de ce legea avocaturii nu prevede, în aceeași situație, posibilitatea acordării asistenței pro bono (aceasta din urmă fiind la latitudinea avocatului).

Credem, așadar, că România anului 2023 are nevoie de o reglementare a avocaturii pro bono, și acum o atare propunere a fost făcută în anul 2022 în sensul completării Legii nr. 51/1995 privind organizarea și exercitarea profesiei de avocat, extrem de documentată și exhaustivă, de către colegii de la Centrul de Acțiune pentru Egalitate și Drepturile Omului, propunem aceeași variantă:
https://actedo. org/recomandari-accesul-liber-la-justitie-al-grupurilor-vulnerabile-intr-un-sistem-judiciar-democratic/

10. https://www.ibanet.org/document?id=Guide-on-legal-aid-principles-2019, p.13
11. https://www.unbr.ro/wp-content/uploads/2018/12/Hotarare-Consiliu-4142018_PRO-BONO_comunicata.pdf

Secțiunea 7.

Calitatea procesuală activă a organizațiilor neguvernamentale în materia dreptului penal

Așa cum am arătat și în cadrul subsecțiunii 3.2, organizațiile de drepturile omului ori cele care reprezintă persoane cu dizabilități au calitate procesuală activă în apărarea drepturilor persoanelor cu dizabilități (așa cum sunt acestea identificate în cadrul vizitelor de monitorizare) în orice materie, incluziv penală.

Această prevedere este o transpunere parțială a obligațiilor generale impuse României de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului în cauza Centrul de Resurse Juridice pentru Valentin Câmpeanu împotriva României[12].

Dincolo de recunoașterea calității procesuale active a Centrului de Resurse Juridice în fața Curții Europene (în anumite circumstanțe, a se vedea hotărârea), relevante pentru raportul de față sunt considerentele instanței naționale (ICCJ) cu privire la calitatea CRJ (denunțător), în același dosar amintit mai sus:

Speță

Decizia nr.3838[13] din Dosarul nr. 4948/1/2006 a ICCJ- Secția penală
Recurs efectuat de Centrul de Resurse Juridice cu privire la soluția dispusă de Curtea de Apel Craiova în cazul Valentin Câmpeanu: plângere inadmisibilă, formulată de o persoană fără calitate.

ICCJ admite recursul și constată:
În actele adiționale la actul de constituire și la statutul Fundației "Centrul de Resurse Juridice" autentificate la (. . .) în cadrul activităților și obiectivelor se evidențiază printre altele la, pct. 15. conștientizarea de către societate a necesității protecției drepturilor și libertăților fundamentale, a progresului prin eliminarea discriminării și acordarea de șanse egale, a asigurării accesului liber la justiție (. . .)". Modificările produse in statutul fundației, in actele constitutive au fost înscrise in evidențele speciale ale instanțelor judecătorești, așa cum rezulta din hotărârile depuse la dosar. Înalta Curte considera ca Fundația "Centrul de Resurse Juridice" se, circumscrie categoriei de "orice persoana ale cărei interese legitime sunt vătămate" evidențiata în conținutul dispozițiilor art. 278¹al in. 1 din Codul de procedură penală, legitimitatea interesului sau materializându-se în sesizarea efectuată în vederea aflării împrejurărilor deceselor celor 17 pacienți din Spitalul de Psihiatrie de la Poiana Mare, în lunile ianuarie-februarie 2004, în scopul protejării dreptului la viață, a interzicerii tratamentelor inumane și degradante pentru declanșarea unei anchete oficiale aprofundată și efectivă în vederea identificării și pedepsirii persoanelor responsabile de încălcarea dreptului arătat și aplicarea relelor tratamente în conformitate cu art. 2 și art. 3 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului (. . .) Interesul său legitim a fost dovedit prin declanșarea efectivă de cercetări. Totodată, posibilitatea formulării plângerii în condițiile 278¹ alin. 1 din Codul de procedura penala, de către categoriile de titulari arătați, din care face parte și recurenta petiționară, iar ulterior exercitarea unui recurs in condițiile art. 278¹ alin 10, reprezintă o acțiune în justiție, de care petiționara a uzat, ce se înscrie și în accepțiunea prevederilor art. 13 din Convenția Europeana a Drepturilor Omului, în sensul dreptului la un recurs efectiv in fața instanței naționale, respectiv a unui control judiciar, mecanismul contenciosului european dobândind un caracter subsidiar.

Prin urmare, în materie penală organizațiile neguvernamentale care activează în zona drepturilor omului și care au prevăzute în Statut astfel de activități, au calitate procesuală activă, paleta dovedindu-se mai largă decât în zona dreptului civil.

12. https://www.hotararicedo.ro/index.php/article_access/view_article/1148
13. https://www.crj.ro/pledoarie-pentru-demnitate/procese-test-pledoarie/inalta-curte-de-casatie-si-justitie-recunoaste-calitatea-procesuala-activa-a-crj-in-numele-unor-persoane-cu-dizabilitati-mintale-decedate-si-aflate-in-custodia-statului/

Secțiunea 8.

Concluzii

Legislația națională, așa cum a fost prezentată, este insuficientă pentru asigurarea accesului la justiție al grupurilor vulnerabile:

- calitatea procesuală activă a organizațiilor neguvernamentale nu acoperă întregul spectru al nevoilor grupurilor vulnerabile
- teoretic, aceste nevoi ar trebui acoperite prin acordarea asistenței juridice pro bono, de către avocați, însă, reglementarea actuală este extrem de îngustă cu privire la grupul țintă prevăzut de lege
- ajutorul public judiciar în materie civilă este dificil de accesat de către persoane aparținând grupurilor vulnerabile, așa cum am demonstrat anterior și nu are acoperire suficientă în legislația specială
- terminologia folosită în cuprinsul tuturor actelor normative prezentate în acest studiu, având ca numitor modalitățile de acces la justiție ale grupurilor vulnerabile, nu este corelată
- organizațiile neguvernamentale precum și avocații, colaboratori ai organizațiilor neguvernamentale, au o expertiză concretă în materia drepturilor omului, dar, cum organizațiile au calitate procesuală activă în extrem de puține situații, expertiza acestora rămâne nefolosită.

O parte din aceste neclarități ori lipsuri poate fi îndreptată prin modificările legislative propuse combinate cu instruirea adecvată a profesioniștilor din sistemul judiciar cu privire la drepturile omului, în general, și cu accesul la justiție al grupurilor vulnerabile, în particular.

Iceland Liechtenstein Norway **Active citizens** fund

Material realizat cu sprijinul financiar Active Citizens Fund România, program finanțat de Islanda, Liechtenstein și Norvegia prin granturile SEE 2014-2021. Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a granturilor SEE Norvegiene 2014-2021; pentru mai multe infomații accesați: www.eeagrants.org

Proiect derulat de: Centrul pentru Legislație Nonprofit