

Subiect: Amicus Curiae în cauza nr. 296/2020

Adresată: Consiliului pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității, expediată prin email la info@egalitate.md

Prezentată de: Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM)¹

Persoane de contact: Ilie CHIRTOACĂ (ilie.chirtoaca@crjm.org); Vladislav GRIBINCEA (vladislav.gribincea@crjm.org)

Data: 17 Martie 2021

Obiectul cauzei: Examinarea corespunderii standardelor de nediscriminare a prevederilor art.2 lit. a) din Legii privind instituirea unor măsuri de susținere a activității de întreprinzător nr. 60/2020 sub aspectul beneficiarilor eligibili de a beneficia de Programul de subvenționare a dobânzilor la creditele contractate în perioada 01 mai 2020-31 decembrie 2020.

În fapt, o asociație obștească care desfășoară activitate economică a fost refuzată în acordarea subvenției, deoarece beneficiari ai acestui program pot fi doar întreprinderile ca formă organizatorico-juridică a activității de antreprenoriat, iar asociația obștească nu se regăsește printre formele organizatorico-juridice care au dreptul să practice activitate de antreprenoriat.

Aspecte spre consultare (obiectul Amicus Curiae): Care ar fi raționamentele care ar putea justifica obiectiv și rezonabil, tratarea diferită a acestor entități (întreprinderile care practică activitatea de antreprenoriat și asociațiile obștești care desfășoară activitate economică)?

Sumarul opiniei:

CRJM a analizat cu atenție obiectul sesizării în cauza nr. 296/2020 aflată pe rolul Consiliului pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității. În baza informațiilor disponibile public despre esența cauzei și a aspectelor prezentate spre consultare, CRJM consideră că aplicarea prevederilor Legii nr. 60/2020 în practică poate plasa în condiții de inegalitate și inechitate persoanele juridice cu scop nelucrative, în speță – organizațiile necomerciale (asociații obștești, fundații, instituții private), față de persoanele juridice cu scop lucrativ – organizațiile comerciale (societăți cu răspundere limitată, societăți pe acțiuni, cooperative de producție, etc.). Interdicția organizațiilor necomerciale (asociațiilor obștești) de

¹ Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM) este o organizație non-guvernamentală și non-profit cu sediul în Chișinău. CRJM este un centru analitic cu o experiență bogată în analiza activității și reformarea sistemului justiției, în raportare cu privire la drepturile omului și reprezentare strategică la Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în domeniul asigurării egalității și nediscriminării și în promovarea reformelor pentru un mediu favorabil pentru organizațiile societății civile. CRJM activează în Republica Moldova.

a accesa mecanismul de subvenții nu pare să fie justificată, odată ce obiectivul legitim urmărit al măsurilor prin care are loc restrângerea drepturilor organizațiilor necomerciale se referă exclusiv la implementarea unor forme de susținere a întreprinderilor în contextul situației epidemiologice (COVID-19). Reiterând standardele internaționale, considerăm că un tratament inegal între sectorul necomercial și alte persoane juridice / entități non-statale, de exemplu, organizațiile comerciale, poate constitui un tratament discriminator atunci când statul nu furnizează o justificare convingătoare pentru acest tratament diferențiat.

Suntem la dispoziția Consiliului pentru a oferi informații și clarificări suplimentare necesare,

Vladislav GRIBINCEA



Președinte CRJM

Anexă: Amicus Curia în cauza nr. 296/2020 pe 3 pagini

AMICUS CURIAE (CAUZA nr. 296/2020)

Principii generale

1. Activitatea organizațiilor necomerciale (inclusiv înregistrate sub formă de asociație obștească) este protejată prin dreptul fundamental și universal al libertății de asociere, prevăzut printre altele, de art. 20 din [Declarația Universală Drepturilor Omului](#), art. 22 din [Pactul internațional pentru drepturile civile și politice](#), art. 11 din [Convenția Europeană pentru Protecția Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale](#). În baza prevederilor tratatelor internaționale privind drepturile omului menționate *supra*, organizațiile necomerciale sunt libere de orice intervenție externă pentru determinarea scopurilor și activităților (inclusiv activităților economice) și a sferei de aplicare al acestora. De asemenea, în baza prevederilor legislației naționale, organizațiile necomerciale au dreptul la proprietate și dreptul de a fi protejate de discriminare ([Legea nr. 86/2020 privind organizațiile necomerciale, art. 5](#)).
2. Legislația Republicii Moldova permite exercitarea activității economice atât de către organizațiile comerciale (persoane juridice cu scop lucrativ) cât și de organizațiile necomerciale (persoane juridice cu scop nelucrativ). Aceste două categorii participă în circuitul economic în condiții de egalitate. Organizația comercială poate desfășura activitate economică ([Legea nr. 845/1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi, art. 1](#)). Organizația necomercială poate desfășura orice gen de activitate neinterzis de lege, inclusiv activitatea economică, cu condiția că profitul (dividendele) din această activitate nu poate fi distribuit între membrii fondatori și alte persoane ([Legea nr. 86/2020 privind organizațiile necomerciale, art. 6 și 8 alin. 3](#)). Mai mult, legislația necomercială prevede expres dreptul organizațiilor necomerciale de a practica inclusiv antreprenorialul social ([Legea nr. 86/2020 privind organizațiile necomerciale, art. 6](#)). Recent, Curtea Constituțională Republicii Moldova s-a expus cu privire la legalitatea prevederilor legislației naționale care stabilesc că atât organizațiile necomerciale, cât și organizațiile comerciale pot desfășura activități economice ([Hotărârea Curții Constituționale nr. 24 din 8 octombrie 2020, para. 39](#)).
3. Dreptul de proprietate al organizațiilor necomerciale implică, printre altele, posibilitatea accesării fondurilor (inclusiv a subvențiilor) din orice surse legale, care se formează din surse publice sau private, locale sau străine. Accesarea liberă a fondurilor este o precondiție pentru ca organizațiile necomerciale să-și poată exercita independent funcțiile ([Comisia de la Venetia, Raport privind finanțarea asociațiilor, CDL-AD\(2019\)002, para. 136](#)).
4. Dreptul de a fi protejat de discriminare implică, printre altele, obligația negativă a statului de a nu impune restricții discriminatorii organizațiilor necomerciale în funcție de potențialele surse de finanțare ([Consiliul pentru Drepturile Omului din cadrul ONU în rezoluția nr. 22/6 și 22/L.13 \(2013\) para. 9](#)). Cu toate acestea, orice diferență de tratament nu încalcă automat interdicția discriminării. În conformitate cu jurisprudența CtEDO, trebuie stabilit că persoanele aflate în situații similare sau comparabile beneficiază de tratament preferențial și că această diferență de

tratament nu are o justificare obiectivă și, prin urmare, este discriminatorie ([CtEDO, cauza Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani v. Italy \(no. 2\), application no. 26740/02, para. 44](#)).

5. Respectarea principiului egalității presupune acordarea aceluiași avantaje tuturor persoanelor, cu excepția cazului în care se demonstrează că tratamentul diferențiat este justificat în mod obiectiv și rezonabil. Această condiție demonstrează că principiul egalității, garantat de articolul 16 din Constituția Republicii Moldova, nu are în vedere interzicerea oricărui tratament diferențiat, ci doar a tratamentelor diferențiate nejustificate ([Hotărârea Curții Constituționale nr. 19 din 24 septembrie 2019, para. 31](#)).
6. Potrivit standardelor internaționale cu privire la libertatea de asociere, autoritățile ar trebui să demonstreze în mod convingător obiectivul legitim urmărit al măsurilor prin care are loc restrângerea drepturilor organizațiilor necomerciale. Comisia de la Veneția a constatat că un tratament inegal între sectorul necomercial și alte persoane juridice / entități non-statale, de exemplu, organizațiile comerciale, poate constitui un tratament discriminator atunci când statul nu furnizează o justificare specifică pentru aceasta și demonstrează că există motive legitime pentru a impune anumite obligații suplimentare numai asociațiilor ([Comisia de la Veneția, Raport privind finanțarea asociațiilor, CDL-AD\(2019\)002, para. 125](#)).

Aplicarea principiilor în prezenta cauză

7. [Legea nr. 60/2020](#) prevede subvenționarea dobânzilor la creditele bancare și și rambursarea TVA către întreprinderi. Susținerea este acordată din cauza situației epidemiologice. Această lege nu permite asociațiilor obștești (organizații necomerciale) să beneficieze de programul de subvenționare stabilit de [Legea nr. 60/2020](#), deoarece ea se aplică doar întreprinderilor, adică organizațiilor instituite prin Legea cu privire la antreprenoriat și întreprinderi [Legea nr. 845/1992](#), care au scop lucrativ.
8. Potrivit [notei informative](#) la [Legea nr. 60/2020](#) privind instituirea unor măsuri de susținere a activității de întreprinzător, aceasta a fost elaborată în vederea creării unui cadru juridic axat pe implementarea unor forme de susținere a întreprinderilor în contextul situației epidemiologice (COVID-19). Nota informativă stabilește că **mecanismul propus** prin această lege constituie un instrument de subvenționare a cheltuielilor pentru onorarea obligațiilor salariale față de angajați, obligațiilor comerciale și necesități de mijloace circulante, etc. Astfel, legiuitorul se referă la activități care sunt proprii în aceeași măsură activității organizațiilor comerciale cât și organizațiilor necomerciale (obligații de a plăti salariul angajaților, datorii față de terți, sau necesități de mijloace circulante) etc.
9. Drept urmare al aplicării în practică al [Legii nr. 60/2020](#) se atestă un tratament diferențiat care nu respectă un raport rezonabil de proporționalitate, odată ce în calitate de angajatori sau în relațiile comerciale cu alte persoane, organizațiile necomerciale și cele comerciale se bucură de un regim identic de reglementare fiscală (organizațiile necomerciale nu beneficiază de nicio scutire sau

tratament preferențial pentru achitarea obligațiilor salariale față de salariații sau facilități la achitarea obligațiilor față de terți). Mai mult, nu există date statistice sau rapoarte care să stabilească în mod cert faptul că organizațiile necomerciale sunt afectate mai puțin de efectele pandemiei COVID-19 față de organizațiile comerciale, efectele fiind vizibile în funcție de domeniul concret de activitate (de exemplu sectorul HORECA), și nu față de forma juridică de organizare.

10. Cu titlu de observație, legiuitorul nu a exprimat în nota informativă sau în Lege propriu zis, necesitatea unei interdicții ca acest program să poată fi accesat doar de către anumite categorii de persoane juridice (organizațiile comerciale). Mai mult, legiuitorul național nu a prevăzut alte mecanisme similare care ar fi putea aplicabile exclusiv organizațiilor necomerciale. Noi nu găsim o explicație rațională pentru acest tratament diferențiat. Mai mult chiar, această excludere pare illogică având în vedere că povara fiscală a întreprinderilor și a organizațiilor necomerciale este aceeași, însă volumul creditelor contractate de organizațiile necomerciale este cu siguranță mult mai mic decât cel contractat de întreprinderi. Odată ce se acordă facilități în mărime mai mare, este oarecum illogic să nu acorzi facilități și în mărimi mai mici. Mai mult, nu se poate spune că organizațiile necomerciale pot fi considerate mai puțin importante pentru a justifica un asemenea tratament diferențiat.
11. Prevederile Legii nr. 60/2020 plasează în condiții de inegalitate și inechitate persoanele juridice cu scop nelucrative, în speță – organizațiile necomerciale (asociații obștești, fundații, instituții private), față de persoanele juridice cu scop lucrativ – organizațiile comerciale (societăți cu răspundere limitată, societăți pe acțiuni, cooperative de producție, etc.). Interdicția organizațiilor necomerciale (asociațiilor obștești) de a accesa mecanismul de subvenții nu pare să fie justificată, odată ce obiectivul legitim urmărit al măsurilor prin care are loc restrângerea drepturilor organizațiilor necomerciale se referă exclusiv la implementarea unor forme de susținere a întreprinderilor în contextul situației epidemiologice (COVID-19). Reiterând standardele internaționale, considerăm că un tratament inegal între sectorul necomercial și alte persoane juridice / entități non-statale, de exemplu, organizațiile comerciale, poate constitui un tratament discriminator atunci când statul nu furnizează o justificare convingătoare pentru acest tratament diferențiat.