

Subiect: Propuneri de modificare a proiectului de lege cu privire la organizațiile necomerciale
Adresată: Ministerul Justiției, secretariat@justice.gov.md, Alexandrina CULCIȚCHI
alexandrina.culcitchi@justice.gov.md
Copie: Eduard SERBENCO, viceministru, președintele grupului de lucru,
eduard.serbenco@justice.gov.md
Persoane de contact: Vladislav GRIBINCEA, Ilie CHIRTOACĂ, contact@crjm.org
Data: 11 August 2017

EXPEDIATĂ PRIN POȘTĂ ELECTRONICĂ

Prezenta opinie include comentarii la [proiectul de lege cu privire la organizațiile necomerciale](#), în versiunea disponibilă pe pagina web oficială a Ministerului Justiției la 15 iulie 2017. Comentariile exprimate se referă exclusiv la prevederile capitolului VI - „Prevederi Speciale” (art. 26 – 28), care prevăd limitarea finanțării externe a organizațiilor necomerciale, instituie sarcini suplimentare de raportare pentru acestea și prevăd sancțiuni dure pentru nerespectarea limitărilor și a cerințelor de raportare.

Introducerea celor trei articole nu poate fi susținută. Ele contravin standardelor internaționale în domeniul libertății de asociere și tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte (inclusiv Acordul de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană), în special din următoarele motive:

- Propunerile nu urmăresc un scop legitim veritabil într-o societate democratică;
- Propunerile limitează excesiv libertatea de asociere și exprimare a organizațiilor societății civile (OSC în continuare) și a conducerii acestora, precum și posibilitatea OSC-urilor de a se implica în chestiuni de interes public;
- Propunerile limitează, contrar angajamentelor guvernamentale, posibilitatea de implicare, atât directă (co-participare), cât și indirectă (finanțarea OSC-urilor), a cetățenilor Republicii Moldova stabiliți peste hotare în procesul național de planificare și luare a deciziilor.
- Propunerile pun în pericol sustenabilitatea financiară a peste 80% din organizațiile necomerciale active odată cu interzicerea finanțării din surse externe, ceea ce va duce practic la dispariția sectorului asociativ în Republica Moldova;
- Propunerile introduc înăsprirea rigorilor de raportare financiară, ceea ce va reprezenta în sine o sarcină birocratică excesivă, care va consuma o parte considerabilă din resursele organizațiilor necomerciale și va afecta negativ sustenabilitatea acestora;
- Se introduc sancțiuni disproporționate, iar procedura de aplicare a acestora este făcută fără garanții care să asigure o protecție împotriva arbitrariului.

Semnatarii reiterează [poziția exprimată la 11 iulie 2017](#) de 78 semnatori – organizații și rețele ale OSC-urilor și recomandă Ministerului Justiției să renunțe la aceste prevederi, precum și la orice alte inițiative menite să limiteze activitatea OSC-urilor. Acest lucru nu înseamnă că semnatarii încurajează implicarea directă a OSC-urilor în susținerea candidaților în alegeri. Dacă limitările propuse au fost introduse cu scopul de a limita implicarea OSC-urilor în alegeri în susținerea candidaților, reiterăm că limitări adecvate în acest sens sunt deja incluse în art. 6 al Proiectului.¹ Dacă e cazul, acesta poate fi reformulat mai explicit. De asemenea, reiterăm necesitatea urgentă de sporire a transparenței finanțării

¹ Limitările înserate la art. 6 al proiectului de lege prevăd posibilitatea organizației necomerciale de a oferi sprijin partidelor politice, organizațiilor social-politice, blocurilor electorale și candidaților electorali sau sprijină problemele supuse referendumului, doar dacă respectă cumulativ următoarele condiții:

- acționează într-o manieră transparentă, adică declară public că susțin un candidat/partid politic;
- respectă prevederile statutului lor, care ar trebui să prevadă susținerea unui candidat/partid politic;
- respectă Codul Electoral (articolul 36 interzice finanțarea directă sau indirectă a campaniilor electorale din străinătate, prin urmare din fondurile primite de la finanțatori străini, ONG-urile nu vor putea susține un candidat/partid politic);
- respectă normele și normele privind sprijinirea partidelor politice (articolul 26 (6) din Legea privind partidele politice interzice orice fel de sprijin partidelor politice, oneros sau gratuit);
- nu folosesc fondurile și valorile materiale primite de la stat.

partidelor politice, însă acest lucru urmează a fi realizat prin reglementarea activității partidelor politice, și nu prin limitarea finanțării și activității OSC-urilor.

Argumentele detaliate ale semnatarilor sunt prezentate în anexa la prezentul document. Semnatarii își exprimă sprijinul și disponibilitatea de a contribui în continuare la îmbunătățirea proiectului de lege cu privire la organizațiile necomerciale, în spiritul celor mai bune recomandări și standarde internaționale disponibile din domeniul libertății de asociere.

Organizațiile semnatare (conform listei)

1. **Ambasada Drepturilor Omului**
2. **Amnesty International**
3. **Asociația Internațională Ecologică a Păstrătorilor Râurilor "Eco-TIRAS"**
4. **Asociația Obștească „Colaborare”**
5. **Asociația pentru Guvernare Eficientă și Responsabilă (AGER)**
6. **Asociația pentru Politică Externă**
7. **Asociația Presei Independente (API)**
8. **Asociația Promo-LEX**
9. **Asociația Synergetica Eur/Est**
10. **AO ADR HABITAT**
11. **Centrul de Informații GENDERDOC-M**
12. **Centrul de Jurnalism Independent**
13. **Centrul de Reabilitare a Victimelor Torturii "Memoria"**
14. **Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM)**
15. **Centrul Internațional pentru Protecția și Promovarea Drepturilor Femeii „La Strada”**
16. **Centrul Național de Drept AD LEGEM**
17. **Centrul Parteneriat pentru Dezvoltare**
18. **Centrul pentru Politici și Analize în Sănătate (Centrul PAS)**
19. **Coaliția Națională "Viața fără Violență în Familie",**
 - **AO „Centrul Internațional pentru Protecția și Promovarea Drepturilor Femeii „La Strada”, Chișinău**
 - **AO „Centrul de Drept al Femeilor" (CDF), Chișinău**
 - **Asociația împotriva Violenței „Casa Mărioarei", Chișinău**
 - **AO „Promo-Lex”, Chișinău**
 - **AO „Centrul Național de Prevenire a Abuzului față de Copii”, Chișinău**
 - **Centrul de Reabilitare a Victimelor Torturii "Memoria", Chișinău**
 - **AO "Gender – Centru”, Chișinău**
 - **Centrul pentru Agresori, Drochia**
 - **AO "Stimul”, Ocnița**
 - **AO Centrul de Resurse pentru Tineret "Dacia”, Soroca**
 - **AO "Onoarea și Drepturile Femeii Contemporane”**
20. **CPR Moldova**
21. **Fundația pentru Dezvoltare**
22. **Institutul de Politici Publice (IPP)**
23. **Institutul de Politici și Reforme Europene (IPRE)**
24. **Institutul pentru Dezvoltare și Initiative Sociale (IDIS)**

*Anexe: Comentarii specifice la art. 26 – 28 al proiectului de lege, pag. 3 – 6
Standarde internaționale relevante în domeniul libertății de asociere. p. 9*

Comentarii specifice la art. 26 – 28 al proiectului de lege

A. Chestiuni conceptuale

Ministerul Justiției propune limitarea finanțării externe a organizațiilor necomerciale și impunerea ultimelor reguli suplimentare de raportare și sancțiuni. Totuși, nu este clar din care considerente sunt necesare aceste prevederi. Motivele pentru introducerea acestor limitări nu au fost descrise în nota informativă la proiect. Limitarea oricărui drept fără o motivare convingătoare este inacceptabilă într-un stat de drept. Restricțiile și barierele impuse artificial pentru accesarea fondurilor din exterior subminează grav libertatea de asociere. Aplicarea lor va produce un efect descurajator asupra exercitării libertății de asociere și va pune în pericol existența în sine a sectorului asociativ în Republica Moldova.

Interdicția de a accesa fonduri va afecta cele mai active organizații ale societății civile și fundații politice finanțate din exterior. Principala sursă de finanțare pentru 83% din OSC-urile din Republica sunt fundațiile și organizațiile străine.² În același timp, de dreptul la susținerea financiară indirectă din partea statului prin intermediul desemnării procentuale (2%) în prezent beneficiază 415 organizații necomerciale.³ Totuși, având în vedere faptul că mecanismul 2% este unul nou, dar și reieșind din practica altor state, nu putem afirma că acesta este în măsură să acopere toate necesitățile financiare ale sectorului asociativ din Republica Moldova.

Organizațiile societății civile există în Republica Moldova de peste 25 de ani. În toată această perioadă, nu au existat limitări pentru finanțarea externă a acestora. Peste 80% din organizațiile necomerciale active au drept sursă principală de finanțare fondurile externe, iar în această perioadă nu au fost depistate situații care să justifice limitarea finanțării externe pentru aceste organizații. Mai mult, introducerea unei asemenea limitări, după ce timp de 25 de ani asemenea limitări nu existau, pare să fie neconstituțională, or art. 54 alin. 1 din Constituție nu permite adoptarea de legi care ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului.

Inițiativa de a limita finanțarea externă a OSC-urilor există doar în trei state membre ale Consiliului Europei (Ungaria, Azerbaidjan și Federația Rusă). Toate cele trei sisteme au fost criticate de către Uniunea Europeană și Consiliul Europei, fiind contrare principiilor democratice și standardelor internaționale în domeniul libertății de asociere. În iunie 2017, Comisia de la Veneția a emis un aviz negativ⁴ asupra legii maghiare care limitează finanțarea OSC-urilor din exterior în timp ce Comisia Europeană a declanșat o procedură de stabilire a încălcării dreptului comunitar împotriva Ungariei. Comisia Europeană a concluzionat că Ungaria nu își îndeplinește obligațiile care îi revin în temeiul tratatelor cu UE.⁵ Inițiativa similară din Azerbaidjan a fost criticată dur de către Comisia de la Veneția în 2014,⁶ în timp ce în Federația Rusă, prevederile unei legi similare sunt în prezent obiectul unei examinări la Curtea Europeană a Drepturile Omului⁷ și a fost repetat criticată de către Comisarul pentru

² Centrul Contact „Colectarea de fonduri din surse autohtone: oportunități și perspective (2016), p. 4, disponibil la: http://ecnl.org/wp-content/uploads/2016/02/colectare-de-fonduri-final_2016.pdf.

³ Lista organizațiilor eligibile de a primi desemnări procentuale în 2017: http://www.justice.gov.md/public/files/don/2017/1/2_Legea_2017_-_Lista_Asociatii.pdf.

⁴ Comisia de la Veneția, Opinia 889/2017, disponibilă la: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)015-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)015-e).

⁵ Comunicatul Comisiei Europene privind lansarea procedurii de stabilire a încălcării din 13 iulie, disponibil la: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1982_en.htm.

⁶ Comisia de la Veneția, Opinia 787/2014, disponibilă la: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)043-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)043-e).

⁷ CtEDO, ECODEFENCE și Alții contra Rusiei, comunicat Rusiei la 22 martie 2017, <http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-173049>.

drepturile omului al Consiliului Europei.⁸ Limitările propuse prin proiectul de lege din Republica Moldova sunt mult mai dure decât cele din Ungaria și Rusia.

Dacă se dorește prevenirea implicării organizațiilor necomerciale în alegeri, atunci aceste restricții nu își au locul în proiectul de Lege cu privire la organizațiile necomerciale, deoarece:

- i. Asemenea limitări sunt deja instituite prin art. 6 al proiectului. Textul art. 6 ar putea fi reformulat mai explicit, pentru a înlătura orice ambiguități și neînțelegeri;
- ii. Asemenea limitări nu pot fi aplicate doar organizațiilor necomerciale și neaplicate organizațiilor cu scop lucrativ, sindicatelor, cultelor religioase, etc. De fapt, ultimii sunt cei care se implică în alegeri, fapt constatat în 2016 chiar de Curtea Constituțională;⁹
- iii. Proiectul prin art. 26-28 permite implicarea în campanii electorale a organizațiilor finanțate din Republica Moldova. Acest lucru este inacceptabil în contextul în care fundațiile politice străine practic sunt interzise prin proiect, iar altor organizații le este interzis acest lucru;
- iv. Limitările în ceea ce privește campaniile electorale trebuie să fie unice pentru toți, indiferent că este vorba de persoane fizice, organizații necomerciale sau persoane cu scop lucrativ. Standardele internaționale prescriu că Guvernele trebuie să se abțină de la adoptarea de măsuri care vizează în mod disproporționat OSC-urile, cum ar fi impunerea unor reguli, proceduri sau alte cerințe specifice care nu se aplică sectorului comercial.¹⁰ Anume din acest motiv, limitări clare în acest sens, aplicabile în mod egal tuturor actorilor, trebuie să existe în Legea cu privire la partide și în Codul Electoral.

Analizate în ansamblu, măsurile propuse au efect de intimidare pentru OSC-urile ale căror domenii de activitate sunt intrinsec legate cu politicile publice și monitorizarea activității autorităților. Astfel de prevederi la fel nu pot fi susținute în nicio formă.

B. Propunerile art. 26 limitează considerabil posibilitatea finanțării OSC-urilor de la stat sau din surse externe

Extras din art. 26 alin. (1) al proiectului de lege

*Organizația necomercială [...] poate participa, interveni în sau desfășura **activități politice, campanii electorale, programe electorale, propagandă, acțiuni de promovare a acestora [...] sau oricare acțiuni lansate de aceștia, [...] desfășurate în comun sau separat, atât în alegeri cât și în afara alegerilor, în chestiunile supuse referendumului, pot fi afiliați cu o organizație politică [...], în următoarele condiții:***

- a) nu beneficiază sau nu deține dreptul de a beneficia de mecanismul de desemnare procentuală prevăzut la art. 9;
- b) activitățile descrise nu sunt finanțate, nu beneficiază de valori materiale și/sau nu au asistență cu proveniență (directă sau indirectă) din afara Republicii Moldova;

[...]

Art. 26 alin. (1) prevede limitarea posibilității OSC-urilor de a accesa fonduri din exterior sau beneficia de mecanismul de desemnare procentuală, dacă acestea sunt implicate în așa numitele „activități politice”. În timp ce prevederile proiectului și nota informativă nu definesc noțiunea de „activitate politică” sau „afiliere politică”, autorii articolelor disputate prescriu cel puțin cinci situații care pot

⁸ <http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/the-russian-federation-s-law-on-foreign-agents-contravenes-human-rights>

⁹ Curtea Constituțională, Hotărârea nr. 34 privind confirmarea rezultatelor alegerilor și validarea mandatului de Președinte al Republicii Moldova, 13 decembrie 2016, para. 157-167
<http://constcourt.md/ccdocview.php?tjp=hotariri&docid=602&l=ro>

¹⁰ Raportorul Special pentru libertatea de întrunire și asociere (A/HRC/23/39), 2013, disponibil la:
http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A-HRC-23-39-Add1_en.pdf

determina interzicerea finanțării din exterior sau din sursele desemnării procentuale.¹¹ Aceste situații sunt descrise insuficient și nu sunt previzibile pentru o organizație necomercială. Pentru a respecta prevederile propuse la art. 26 alin (1), organizația necomercială ar trebui să se abțină de la orice activitate care s-ar putea încadra în inițiativele lansate de către exponenții partidelor politice. Disocierea de la „orice acțiuni lansate” de către un partid, organizație social politică sau candidat este practic imposibilă și nerezonabilă, mai ales când aceasta corespunde obiectivelor statutare declarate ale organizației (de ex. alegeri libere și corecte, abolirea pedepsei cu moartea, reforma justiției, lupta cu corupția sau promovarea egalității și nediscriminării).

Aceste interdicții limitează nejustificat posibilitatea organizațiilor necomerciale de a desfășura activități sau de a se implica în analiza politicilor publice, în special a unui program lansat de către autorități, care de cele mai multe ori sunt exponenți ale unor partide politice. Limitarea implicării OSC-urilor în alegeri este deja prevăzută de proiectul de lege privind organizațiile necomerciale la art. 6, fiind stabilite restricții în conformitate cu standardele internaționale. Prevederile suplimentare propuse nu fac distincție nici dintre activitățile desfășurate de către OSC-uri în perioada campaniei electorale sau în afara acesteia. Diferențierea ar facilita cel puțin identificarea mai clară a situațiilor în care OSC-urile ar fi precaute pentru a nu interveni în „politică”. În final, aceste acțiuni descurajează OSC-urile în desfășurarea activităților de politici publice, expunerea poziției asupra inițiativelor și proiectelor lansate de către politicieni sau politici publice promovate de către autoritățile publice.

Libertatea de asociere nu poate fi garantată doar prin asigurarea dreptului de a crea o organizație, dar și prin garantarea dreptului organizației de a desfășura în mod liber activitățile statutare propuse. Statele au obligația să faciliteze exercitarea acestei libertăți, iar acest lucru presupune inclusiv dreptul organizației de a beneficia de finanțare de stat sau din afara țării pentru a-și putea îndeplini obiectivele statutare. Astfel, libertatea de asociere implică obligația negativă a statului de a nu restricționa accesul OSC-urilor la finanțare.¹²

Unul din rolurile principale ale OSC-urilor este monitorizarea autorităților publice și promovarea chestiunilor de interes public. Promovarea implică o serie de activități, inclusiv cooperarea cu autoritățile publice, inclusiv aleșii locali și membrii Parlamentului. Ultimii sunt, în cea mai mare măsură, exponenții unor partide politice. Prin restricțiile impuse în art. 26, OSC-urile nu vor mai putea exercita acest rol. Asemenea interdicții se descurajează orice colaborare între OSC-uri și reprezentanții autorităților publice.

Într-o societate democratică este firesc ca OSC-urile să colaboreze cu diverși actori pentru a promova chestiuni de interes public în domeniul de expertiză. Deseori cele mai mari reforme se promovează doar după implicarea autorităților publice și a partidelor politice aflate la guvernare. Spre exemplu, pachetul de legi care a interzis fumatul în spațiile publice, includerea cotei de participare a femeilor în listele de partid, nouă cu privire la procuratură au fost promovate în urma unei colaborări eficiente între OSC-uri, partide politice și autoritățile publice. Nu este clar de ce se dorește limitarea implicării OSC-urilor în asemenea activități pe viitor.

C. Propunerile introduc răspunderea OSC-ului pentru acțiunile membrilor organelor de conducere, dacă aceștia se implică în activități ce pot fi considerate „politice”

Extras din art. 26 alin. (1) al proiectului de lege

¹¹ Art. 26 alin. (2) prevede: „ Nu constituie activitate politică a organizațiilor necomerciale activitățile de cercetare, instruire și educație, apărare a drepturilor omului, expertizare, susținere, elaborare, promovare, implementare și monitorizare a politicilor publice sau alte activități care constituie scopul principal de activitate, altele decât cele menționate la alineatul (1).”

¹² Concluziile întrunirii OSCE-ODIHR privind reglementarea operațiunilor sau a organizațiilor non-guvernamentale afiliate la nivel internațional și accesul ONG-urilor la finanțare externă, 2013, p.5, disponibilă la: <http://www.osce.org/odihr/118024?download=true>.

„Organizația necomercială, membrul organelor de conducere a acestora pot participa, interveni în sau desfășura...”

Dreptul de a se angaja în orice activități, inclusiv activități politice sau politici publice, individual sau ca organizație a societății civile, sunt strâns legate de exercitarea libertății de exprimare, dreptului de asociere și întrunire. Posibilitatea de a desfășura activități calificate în proiect drept „politice” este o expresie și de manifestare a acestor libertăți. Există o serie de standarde internaționale și europene cu privire la posibilitatea sectorului neguvernamental de a se implica în afaceri publice și politice (a se vedea în ANEXĂ).¹³

Organizația nu poate fi responsabilă pentru activitățile sau afilierea membrilor organului ei de conducere care nu se referă la activitatea nemijlocită în organizație. Prezența unei asemenea interdicții contravine libertății de asociere și libertății de exprimare individuală. Libertatea de asociere și exprimare nu poate fi limitată pentru o anumită categorie de cetățeni fără o justificare rezonabilă. Motivele acestei interdicții nu au fost descrise în proiect sau în nota informativă. Aplicarea lor va produce un efect descurajator asupra exercitării libertății de asociere și contravine standardelor internaționale privind libertatea de asociere. Asemenea limitări, de exemplu, nu sunt prevăzute pentru organele de conducere ale persoanelor juridice cu scop lucrativ.

Restricția membrilor de partid de a face parte din organele de conducere ale OSC-urilor ridică aspecte de neconstituționalitate, și este incompatibilă prevederilor CEDO. Mai mult, accesul la o serie de funcții publice nu este limitat pentru membrii de partid, cu atât mai mult acesta nu ar trebui să fie limitat pentru funcții în organele de conducere ale OSC-urilor.

D. Propunerile introduc înăsprirea rigorilor de raportare financiară fără o justificare rezonabilă

Extras din art. 27 al proiectului de lege

(1) Organizațiile necomerciale, care beneficiază sau dețin dreptul de a beneficia de mecanismul de desemnare procentuală, sunt finanțate, beneficiază de valori materiale și/sau de asistență cu proveniență din afara Republicii Moldova, **prezintă Ministerului Justiției și publică pe pagina web, anual și trimestrial, nu mai târziu de data de 30 a lunii imediat următoare perioadei de raportare:**

- a) Raportul financiar al organizației necomerciale;**
- b) Rapoartele de proveniență și de utilizare a mijloacelor bănești;**
- c) Raport privind veniturile și alte beneficii acordate membrilor organelor de conducere, angajaților și altor persoane fizice contractate;**
- d) Raportul de venituri și cheltuieli privind activitățile politice.**

Prevederile art. 27 propun reguli suplimentare de transparență financiară a tuturor organizațiilor care beneficiază de finanțare din afara Republicii Moldova. Potrivit alin (1), OSC-urile ar trebui să depună la Ministerul Justiției rapoarte financiare trimestriale și anuale. Mai mult, OSC-urile ar trebui să publice și alte rapoarte de confirmare a provenienței mijloacelor financiare și a veniturilor organizației, dar și ale membrilor organelor de conducere ale acestora. În plus, organizațiile vor trebui să depună și o declarație scrisă privind veniturile și cheltuielile din „activități politice” la Ministerul Justiției și Comisia Electorală Centrală și să o publice pe pagina lor web.

În prezent, OSC-urile, indiferent dacă sunt înregistrate la nivel local sau la Ministerul Justiției, prezintă rapoarte lunare, trimestriale și anuale către organele fiscale și de evidență ale Republicii Moldova. Transparența în sectorul neguvernamental este la fel asigurată de către normele proprii sectorului

¹³ Hadzi-Miceva Evans., Katerina, „Reglementarea activităților politice ale organizațiilor non-guvernamentale.”, Conference of INGO (Consiliul European), p. 5, disponibil la: <http://www.icnl.org/research/library/files/Transnational/oinconf.pdf>.

necomercial prin auto-reglementare, în timp ce utilizarea sumelor din exterior este verificată riguros de către donator. Mai mult, activitatea OSC-urilor face obiectivul verificării organelor fiscale sau ale Inspectoratului de Stat al Muncii, ca și în cazul oricărei persoane juridice.

Mecanisme noi de raportare financiară suplimentară trebuie introduse numai dacă există motive clare și specifice pentru face acest lucru. Aceste motive nu sunt clare și nu sunt menționate în proiect. Aplicarea lor va produce un efect descurajant asupra exercitării libertății de asociere, fiind în același timp un tratament discriminatoriu față de OSC-uri în comparație cu sectorul comercial, cultele religioase, întreprinderile de stat sau chiar în cazul companiilor cu capital străin în care nu există asemenea cerințe suplimentare. Atât timp cât asemenea cerințe nu sunt incluse pentru toți actorii publici și privați, cerințele doar față de OSC-uri sunt discriminatorii și ridică probleme de neconstituționalitate și incompatibilitate cu CEDO.

E. Propunerile prevăd sancțiuni disproporționate scopului urmărit în cazul încălcării art. 26 – 27

Extras din art. 28 alin. (1) al proiectului de lege

(1) Pentru încălcarea prevederilor art. 26 și 27, organizației necomerciale, membrului organului de conducere a organizației necomerciale i se aplică următoarele sancțiuni, conform ordinii:

- a) **notificare scrisă privind înlăturarea încălcării admise;**
- b) **aplicarea organizației necomerciale sancțiunii financiare mai mari dintre mărimea fondului salarial lunar sau mărimea sumei, valorilor materiale de care organizația necomercială a beneficiat în comiterea încălcării respective și membrului organului de conducere responsabil în mărimea salariului lunar;**
- c) **pierderea dreptului de sprijin financiar și a altor preferințe oferite de stat precum și a dreptului de a beneficia de mecanismul de desemnare procentuală, cu restituirea către stat a contravalorii sprijinului obținut și a surselor primite de la stat, obținute și/sau folosite în comiterea încălcării respective și retragerea certificatului de utilitate publică;**
- d) **lichidarea organizației necomerciale, în baza unei hotărâri judecătorești.**

(2) Sancțiunile se aplică de Ministerul Justiției.

Prevederile art. 28 prescriu sancțiuni pentru încălcarea art. 26 – 27 care se aplică atât organizației necomerciale, cât și membrului organului de conducere. Sancțiunile presupun avertizarea organizației necomerciale, amenzi în mărimea unui fond salarial/amendă în mărimea surselor pretins utilizate neconform destinației, pierderea sprijinului financiar de stat sau a certificatului de utilitate publică, precum și lichidarea organizației.

În primul rând, potrivit Standardelor OSCE și ODIHR privind libertatea de asociere, „*orice sancțiuni introduse trebuie să fie întotdeauna în concordanță cu principiul proporționalității, adică ele trebuie să fie cele mai puțin invazive pentru atingerea obiectivului dorit. Sancțiunile trebuie să fie întotdeauna executorii și eficiente pentru a asigura obiectivele specifice pentru care au fost adoptate. Atunci când se decide dacă se aplică sancțiuni, autoritățile trebuie să aibă grijă să aplice măsura cea mai puțin perturbatoare și distrugătoare a dreptului la libertatea de asociere*”.¹⁴

Proiectul prevede răspunderea atât a organizației, cât și a membrului organului de conducere. Potrivit OSCE, prevederile privind sancțiunile nu trebuie să fie folosite ca și o metodă de a aplica presiuni asupra apărătorilor individuali drepturilor omului pentru munca lor legitimă.¹⁵ De asemenea, aceasta contravine și principiului prevăzut de Recomandarea CE privind statutul juridic al OSC-urilor în Europa,

¹⁴ OSCE/ODIHR, Standarde privind libertatea de asociere, para. 237, <http://www.osce.org/odihr/132371?download=true>.

¹⁵ OSCE/ODIHR, Standarde privind protecția apărătorilor drepturilor omului, 2014, para. 209, <http://www.osce.org/odihr/guidelines-on-the-protection-of-human-rights-defenders>

potrivit căreia „Funcționarii, directorii și personalul ONG-urilor cu personalitate juridică nu trebuie să poarte răspundere personală pentru datoriile, pasivele și obligațiile acesteia. Dar ei pot purta răspundere față de ONG, terți sau ambii pentru abateri profesionale sau neglijarea atribuțiilor”(p. 75).

Suplimentar, prevederile oferă discreția Ministerului Justiției de a aplica sancțiuni în lipsa unui mecanism de constatare. În rezultat, mecanismul de aplicare a sancțiunilor nu este suficient de clar pentru a exclude arbitrariul și eventuale abuzuri.

Pactul ONU cu privire la drepturile civile și politice

- Prevede posibilitatea ca cetățenii să ia parte la conducerea chestiunilor publice, inclusiv exercitarea influenței prin intermediul dezbaterilor publice și a dialogului cu reprezentanții puterii. Dreptul la libertatea de asociere, inclusiv dreptul de a forma și a se alătura organizațiilor și asociațiilor implicate în activități politice, este un element esențial pentru exprimarea drepturilor protejate de către această Convenție. Această participare este susținută prin asigurarea libertății de exprimare, de întrunire și de asociere.¹⁶

Consiliul pentru Drepturile Omului al ONU, Rezoluția privind egalitatea de participare la afaceri politice și publice

- “ subliniază importanța critică a participării efective și egale în afacerile politice și publice pentru democrație participativă, statul de drept, incluziunea socială, dezvoltarea economică și promovarea egalității de gen, precum și pentru realizarea tuturor drepturilor fundamentale ale omului indiferent de vârstă.”¹⁷

Convenția Europeană a Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale (CEDO)

- Garantează dreptul OSC-urilor de a se angaja în orice fel de activități, permise în alt mod persoanelor fizice. Jurisprudența CtEDO stabilește că ONG-urile ar trebui să li se permită să se angajeze în orice fel de activități în alt mod permis persoanelor fizice, fără restricții suplimentare impuse asupra lor.¹⁸

Standardele comune OSCE-ODIHR și Comisiei de la Veneția privind libertatea de asociere

- „31. (...) Organizațiile necomerciale au dreptul de a participa la dezbateri politice și publice, indiferent dacă poziția adoptată este în conformitate cu politica guvernamentală sau de a susține o modificare a legii.
- 183. (...) Într-o democrație participativă, cu un proces deschis și transparent de legiferare, organizațiile ar trebui să poată participa elaborarea legilor și politicilor publice politicii la toate nivelurile, fie ele locale, naționale, regionale sau internaționale ”.¹⁹

Recomandarea CM/Rec(2007)14 Comitetului de Miniștri statelor membre privind statutul juridic al organizațiilor non-guvernamentale în Europa²⁰

- OSC-urile trebuie să aibă libertatea de a-și îndeplini obiectivele, cu condiția ca atât obiectivele, cât și mijloacele utilizate sunt în concordanță cu cerințele unei societăți democratice (§11).
- OSC-urile ar trebui să fie libere de a sprijini un anumit candidat sau partid în alegeri sau la referendum, cu condiția ca acestea să fie transparente în declararea motivației lor, sub rezerva legislației privind finanțarea alegerilor și a partidelor politice (§13).

¹⁶ Pactul ONU cu privire la Drepturile Civile și Politice (ICCPR), paragraful explicativ 26 al articolului 25.

¹⁷ https://www.unwatch.org/wp-content/uploads/2016/09/A_HRC_33_L.28.docx.

¹⁸ Cauza United Communist Party și alții v. Turcia, cererea nr. 19392/92, din 30 ianuarie 1998, para. 57-58.

¹⁹ Standardele comune OSCE-ODIHR și Comisiei de la Veneția privind libertatea de asociere (2015), principiul 30 și D (183), disponibile la: <http://www.osce.org/odihr/132371>.

²⁰ Recomandarea CM/Rec(2007)14 Comitetului de Miniștri statelor membre privind statutul juridic al organizațiilor non-guvernamentale în Europa, pct. 11 și 13, disponibilă la:

[https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec\(2007\)14E_Legal%20status%20of%20NGOs.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2007)14E_Legal%20status%20of%20NGOs.pdf).