

MARTIE
2016

Soluții pentru un cadru legal adecvat necesităților organizațiilor necomerciale

Sorina MACRINICI

Ilie CHIRTOACĂ



DOCUMENT DE POLITICI

Soluții pentru un cadru legal adecvat necesităților organizațiilor necomerciale

Sorina MACRINICI

Ilie CHIRTOACĂ



Acest document este posibil datorită ajutorului generos al poporului american oferit prin intermediul Agenției SUA pentru Dezvoltare Internațională (USAID). Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă în mod necesar poziția USAID sau a Guvernului SUA.

Chișinău, 2016

Cuprins

Introducere	1
Abrevieri	3
1. Constituirea asociațiilor obștești	4
1.1. Categoriile de asociații obștești	4
1.2. Egalitatea în drepturi a membrilor asociațiilor obștești	4
1.3. Limitări pentru unele categorii de persoane la constituirea și activitatea asociațiilor obștești	5
1.4. Numărul minim de fondatori pentru constituirea asociației obștești	8
2. Înregistrarea și modificarea statutului asociațiilor obștești	9
2.1. Termenul-limită pentru prezentarea statutului asociației pentru înregistrare	10
2.2. Cerințe suplimentare la înregistrarea statutului asociației	10
2.3. Amânarea înregistrării statutului	12
2.4. Refuzul înregistrării statutului	13
2.5. Termenul de înregistrare a statutului	13
2.6. Previzibilitatea procedurii	14
3. Statutul de utilitate publică	16
4. Transparența, controlul și răspunderea asociațiilor obștești	19
4.1. Transparența asociațiilor obștești	19
4.2. Controlul activității și răspunderea asociațiilor obștești	20
5. Recomandări	22

Introducere

Până în prezent, Legea nr. 837 cu privire la asociațiile obștești, adoptată la 17 mai 1996, a fost modificată de 14 ori. Un alt proiect de modificare a legii a fost votat de Guvern în februarie 2016.¹ În pofida tuturor modificărilor, legea actuală nu oferă soluții tuturor necesităților actuale ale sectorului necomercial, iar anumite rigori ale legii limitează posibilitățile persoanelor în exercitarea libertății la asociere. Documentul de politici își propune să analizeze această lege și să vină cu propuneri de îmbunătățire a acelor prevederi care contravin standardelor internaționale și europene privind libertatea de asociere.

Legea împarte asociațiile obștești în mai multe categorii, cum ar fi locale, regionale și republicane, limitând sfera de activitate a acestora potrivit categoriei la care fac parte. Aceasta duce la limitarea nejustificată a dreptului asociațiilor locale și regionale, de exemplu, de a participa la elaborarea politicilor publice de către autoritățile centrale. Legea prevede o serie de restricții pentru persoane fizice și juridice de a fi fonda, a fi membri, conducători și membri ai organelor de control al unei asociații, restricții care contravin libertății de asociere consacrate în diverse instrumente internaționale și europene de drepturile omului. Procedura de înregistrare a statutului asociației nu este foarte previzibilă, din cauză că autoritatea responsabilă de înregistrare solicită și alte documente decât cele expres menționate în lege, dar și din cauza posibilității amânării înregistrării statutului. Termenul de înregistrare a statutului asociației obștești este destul de larg în comparație cu termenul de înregistrare a societăților comerciale. Pentru a beneficia de statutul de utilitate publică este nevoie de un organ suplimentar de revizie și control, și nu este clar în ce măsură această cerință este justificată. Legea mai prevede niște cerințe destul de drastice de transparență – orice persoană și reprezentanții autorității publice, care au înregistrat asociația, au dreptul să solicite orice informație despre activitatea organizației și documentele acesteia, fără a clarifica limitele acestei transparențe. Suspendarea și lichidarea asociațiilor obștești pot avea loc în condiții destul de nefavorabile pentru asociații.

Este nevoie de o revizuire sistemică a Legii cu privire la asociațiilor obștești într-o perioadă în care societatea civilă devine tot mai activă și mai vizibilă în societate, dar și atunci când asistăm la o tendință de intimidare a acesteia în mai multe state vecine. Documentul oferă soluții practice și recomandări pentru modificarea Legii cu privire la asociațiile obștești menite să promoveze un cadru legal adecvat necesităților organizațiilor societății civile din Moldova.

Studiul combină trei metode de cercetare: studierea practicilor comparative, analiza juridică a prevederilor legislației naționale și un chestionar tematic pentru consultarea opiniei

¹ Proiect de lege privind modificarea și completarea unor acte normative, aprobat de Guvern la 24 februarie 2016, disponibil la http://gov.md/sites/default/files/document/attachments/intro3_57.pdf.

organizațiilor necomerciale. Autorii au analizat principalele standarde internaționale și europene privind libertatea de asociere, jurisprudența relevantă a CtEDO, documentele emise de către organizațiile internaționale de profil, precum și cadrul legal național. Suplimentar, pentru secțiunea instituției statutului de utilitate publică, a fost analizată practica Comisiei de certificare de pe lângă Ministerul Justiției, disponibilă publicului până la data de 31 decembrie 2015. Au fost folosite inclusiv comentariile la Legea cu privire la asociațiile obștești din Republica Moldova elaborate de Centrul European pentru Drept Necomercial (ECNL) din 2011, 2014 și 2016.

La elaborarea acestui document, în toamna anului 2015, a fost consultată opinia organizațiilor societății civile prin distribuirea unui chestionar tematic online. Chestionarul a cuprins 22 de întrebări care se refereau la principalele prevederi ale Legii cu privire la asociațiile obștești referitoare la constituirea asociațiilor obștești, înregistrarea statutului asociațiilor obștești și a modificărilor la acesta, controlul activității asociațiilor obștești, precum și statutul de utilitate publică. La chestionar au participat 28 de organizații ale societății civile din Moldova. 65% din respondenți sunt organizații locale și regionale. Răspunsurile la întrebările adresate au fost anonime și au fost prelucrate statistic.

Abrevieri

CEDO	Convenția Europeană pentru Protecția Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale, CETS nr. 005 din 04.11.1950
CoE	Consiliul Europei
CtEDO	Curtea Europeană a Drepturilor Omului
Legea cu privire la asociațiile obștești	Legea nr. 837 cu privire la asociațiile obștești din 17.05.1996
ONG	Organizație neguvernamentală
S.R.L.	Societate cu răspundere limitată

1. Constituirea asociațiilor obștești

1.1. Categoriile de asociații obștești

Potrivit Art. 9 al Legii cu privire la asociațiile obștești, acestea sunt divizate în locale, republicane și internaționale. Legea stabilește în art. 9 alin. (2) și (3) al Legii că asociațiile obștești locale își extind activitatea asupra teritoriului unei sau a câtorva localități, iar cele republicane – asupra întregului teritoriu al Republicii Moldova sau majorității raioanelor, orașelor și municipiilor țării sau dacă are fondatori sau structuri organizaționale în acele structuri administrative. Potrivit liniilor directorii comune ale OSCE/ODIHR–Comisiei de la Veneția, „*asociațiile au libertatea să determine sfera activităților lor, ceea ce înseamnă că ele pot determina dacă doresc sau nu să activeze la nivel local, regional, național sau internațional*”.²

Nu este clar care este scopul acestei diferențieri care, în esență, are un efect de limitare a activității asociațiilor obștești. Din conținutul legii rezultă că una din diferențe constă în faptul că asociațiile locale se înregistrează la autoritatea publică locală (art. 17 alin. (4)), ceea ce posibil ar facilita procesul de înregistrare. Pe de altă parte, după cum rezultă din lege, dacă decid să activeze pe întreg teritoriul țării, asociațiile locale ar trebui să solicite modificarea statutului, ceea ce presupune înregistrarea lor la Ministerul Justiției, care poate avea ca efect limitarea activității asociațiilor locale. De asemenea, nu este clar dacă asociațiile locale pot participa la procesul de luare a deciziilor la nivel de autorități publice centrale. Potrivit p. 183 al liniilor directorii comune ale OSCE/ODIHR–Comisiei de la Veneția, „*într-o democrație participativă cu un proces legislativ deschis și transparent, asociațiile trebuie să poată participa la elaborarea legilor și politicilor la toate nivelurile, fie el local, național, regional sau internațional*”. Este de recomandat să fie analizată necesitatea divizării asociațiilor în republicane și locale, precum și necesitatea de înregistrare de către instituții diferite, având în vedere faptul că aceasta ar putea duce la limitarea activității asociațiilor obștești locale.

1.2. Egalitatea în drepturi a membrilor asociațiilor obștești

Art. 3 alin. (2) al Legii cu privire la asociațiile obștești prevede că acestea se constituie și își desfășoară activitatea pe principiul egalității în drepturi a tuturor membrilor asociației. Adicional, art. 12 alin. (8) al Legii stipulează că membrii asociației obștești participă la activitatea asociației pe principii de egalitate și în conformitate cu bunele principii ale democrației.

² Liniile directorii comune ale OSCE/ODIHR–Comisiei de la Veneția privind libertatea de asociere, CDL-AD(2014)046, 17.12.2014, p. 29, disponibile la <http://texagutgrkmq3k572418odoooym.wengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2014/12/Venice-Commission-Guidelines-on-Freedom-of-Association.pdf>.

Principiul egalității membrilor asociației obștești înseamnă că asociațiile nu au dreptul să stabilească diferite categorii de membri, cum ar fi membri deplin, membri asociați sau membri de onoare, cărora le pot fi acordate diverse grupuri de drepturi. Chiar dacă acest principiu corespunde principiilor de guvernare democratică, acesta încalcă caracterul autonom al unei asociații, inserat în art. 3 alin. (2) al Legii cu privire la asociațiile obștești. Potrivit principiului caracterului autonom al asociației înțelegem inclusiv libertatea organului său de conducere de a structura asociația într-o manieră care să diferențieze membrii acesteia. Din aceste considerente, este necesar de a face clarificări în art. 3 alin. (2) pentru a asigura că principiul „egalității drepturilor” se referă la membrii deplin ai asociației și nu împiedică asociația să stabilească și alte categorii de membri. Modificarea de asemenea va fi necesară în art. 12 alin. (8) care are un conținut similar.

1.3. Limitări pentru unele categorii de persoane la constituirea și activitatea asociațiilor obștești

Standardele internaționale privind libertatea de asociere prevăd că orice persoană poate fonda sau adera la o asociație. Recomandarea CoE statuează că „*orice persoană, fizică sau juridică, cetățean sau străin, sau grup de astfel de persoane, trebuie să fie liberă să creeze un ONG ...*”.³

Liniile directorii comune ale OSCE statuează că „*toate persoanele, fizice și juridice, cetățeni și străini, și grupuri ale unor astfel de persoane, trebuie să fie libere să creeze o asociație, cu sau fără personalitate juridică. Persoanele pot crea sau adera la o asociație în calitate de membri*” (p. 76).

Legislația moldovenească impune unele limitări la constituirea asociațiilor obștești pentru funcționari publici, persoane juridice, persoane fără capacitatea deplină de exercițiu și persoane fără domiciliu permanent pe teritoriul Republicii Moldova.

a. limitări pentru funcționarii publici

Legea cu privire la asociațiile obștești impune restricții pentru anumiți funcționari publici la constituirea și activitatea asociațiilor obștești. Astfel, potrivit art. 4 alin. (4) al Legii, „*funcționarii publici în obligațiile de serviciu ale cărora intră înregistrarea asociațiilor obștești și controlul asupra activității lor nu pot fi fondatori ai asociațiilor obștești*”. Legea mai interzice membrilor Guvernului și funcționarilor publici în obligațiile de serviciu ale cărora intră promovarea politicii de stat în domeniile prioritare să fie fondatori ai asociațiilor obștești și membri ai organelor lor de conducere, executive, de control și revizie.

Statele au dreptul să impună anumite restricții dreptului la asociere pentru unele categorii de persoane oficiale, membri ai forțelor armate, poliția și a celor din administrația centrală, potrivit art. 11 alin. (2) CEDO. Totuși, restricțiile impuse funcționarilor publici în art. 4 alin. (4) al Legii sunt disproporționate și încalcă dreptul la asociere pe care îl au toate persoanele, potrivit art. 11 CEDO. Dacă scopul legitim al acestei restricții este de a evita conflictul de interese pentru funcționari, atunci acest scop poate fi obținut prin metode mai puțin intruzive, cum ar fi interzicerea efectuării înregistrării și supravegherii asociațiilor la care funcționarii publici sunt fondatori sau membri. Aceasta este o soluție mai proporțională decât interdicția absolută impusă funcționarilor publici de a-și exercita libertatea de asociere.

³ Recomandarea CM/Rec(2007)14 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind statutul legal al organizațiilor neguvernamentale în Europa, 10.10.2007, p. 16, 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).

b. limitări pentru persoanele care nu au capacitate de exercițiu deplină

Legea cu privire la asociațiile obștești oferă dreptul de a fonda (art. 11 alin. (1)), de a fi membri (art. 12 alin. (4)), precum și de a fi conducători (art. 13 alin. (1)) ai asociațiilor obștești doar persoanelor fizice cu capacitate de exercițiu deplină. Prin aceste prevederi vor fi afectate în mare măsură minorii și persoanele care se află sub vreo formă de tutelă.

Minorii reprezintă un grup de persoane fizice care este restrâns de la participarea în cadrul asociațiilor obștești. În același timp, art. 12 (5) și (6) al Legii privind asociațiile obștești prevede categorii adiționale de organizații, denumite asociații pentru tineret și copii în care pot fi membri minorii cu vârsta mai mare de 14 ani (pentru asociațiile de tineret) și copiii cu vârsta mai mare de 10 ani (pentru asociațiile pentru copii). Prin urmare, legea este contradictorie, pe de o parte interzicând minorilor de a fi membri ai asociațiilor obștești, iar, pe de altă parte, reglementând asociații obștești de tineret și copii.

Un alt grup de persoane fizice discriminate sunt persoanele aflate sub vreo formă de tutelă, în cele mai dese cazuri fiind vorba despre persoanele cu dizabilități mentale. Convenția ONU cu privire la drepturile persoanelor cu dizabilități (art. 12) a declarat că persoanele cu dizabilități intelectuale și/sau probleme de sănătate mintală trebuie să beneficieze de drepturile lor în mod egal. În cazul în care există limitări asupra capacității juridice, aceasta nu trebuie să le restricționeze posibilitatea persoanelor respective de a fi membri ai asociațiilor obștești. Este nevoie de o clarificare în legislație și o libertate mai mare a minorilor de a fonda și de a fi membri la asociațiile obștești.

Aceste prevederi vin în contradicție cu standardele internaționale și europene privind libertatea de asociere. Comisia de la Veneția consideră că „toate grupurile din societate trebuie să aibă libertatea de a participa în viața asociativă, deoarece aceasta contribuie la dezvoltarea unei societăți civile democratice puternice”.⁴ Raportorul Special al ONU pentru drepturile la libertatea întrunirii și asocierii pașnice a notat că „atunci când există un regim de înregistrare, cerințele trebuie reglementate astfel încât nimeni să nu fie dezavantajat în crearea unei asociații fie prin cerințe procedurale greoaie, sau limitări nejustificate în activitatea propriu-zisă a asociației. Statul are obligații pozitive de a întreprinde măsuri pozitive pentru a depăși provocările specifice cu care se confruntă grupurile marginalizate în eforturile lor de a forma asociații, cum ar fi populațiile indigene, minoritățile, persoanele cu dizabilități, femeile și tinerii”.⁵ Convenția ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități prevede că „statele părți vor garanta persoanelor cu dizabilități drepturi politice și posibilitatea de a beneficia de acestea, în condiții de egalitate cu alții, și se angajează: b) să promoveze activ un mediu în care persoanele cu dizabilități pot participa efectiv și pe deplin la administrarea afacerilor publice, fără discriminare și în condiții de egalitate cu ceilalți, și să încurajeze participarea lor la afacerile publice, inclusiv: (i) să activeze în cadrul organizațiilor neguvernamentale și asociațiilor care se ocupă de viața publică și politică a țării ...; (ii) să formeze și să adere la organizații ale persoanelor cu dizabilități ...” (art. 29).⁶ În aceste condiții, se impune revizuirea limitărilor impuse persoanelor fără capacitate de exercițiu deplină de a forma și adera la organizații necomerciale.

⁴ Consiliul European, Comisia de la Veneția, Compilarea opiniilor Comisiei de la Veneția privind libertatea de asociere, CDL-PI(2014)004, 03.07.2014, p. 2.1. pag. 4, disponibilă la [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2014\)004-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2014)004-e).

⁵ ONU, Raportorul Special pentru drepturile la libertatea întrunirii și asocierii pașnice, Maina Kiai, A/HR/26/29, 14.04.2014, para. 56, disponibil la http://www.ohchr.org/Documents/Issues/FAssociation/A-HRC-26-29_en.pdf.

⁶ ONU, Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități, A/RES/61/106, 24.01.2007, ratificată de Republica Moldova prin Legea nr. 166 din 09.07.2010, disponibilă la <http://www.infocons.ro/vault/upload/afiles/1454492120402-conventiaprivinddrepturilepersoanelorcuizabilitati.pdf>.

c. limitări pentru persoanele juridice

Art. 1 alin. (1) și art. 11 alin. (1) al Legii cu privire la asociațiile obștești prevăd că fondatorii ai asociațiilor obștești pot fi doar persoanele juridice sub forma asociațiilor obștești, excluzând agenții economici, fundațiile și alte persoane juridice de la acest drept. În plus, art. 12 alin. (3) limitează dreptul persoanelor juridice altele decât asociațiile obștești să devină membri ai asociației. Subliniem că proiectul de lege aprobat de Guvern în februarie 2016, prin care se modifică Legea cu privire la asociațiile obștești⁷ exclude restricția pentru persoanele juridice de a deveni membri în asociațiile obștești, ceea ce este un fapt pozitiv. Totuși, restricția continuă să existe în privința dreptului persoanelor juridice de a fonda asociații.

Astfel de prevederi sunt restrictive asupra dreptului persoanelor juridice de a forma asociații. Justificarea unor astfel de restricții împotriva persoanelor juridice nu este clară și contravine art. 11 CEDO care garantează libertatea de asociere „tuturor» în cadrul jurisdicției Statului semnatar, adică și persoanelor fizice, și celor juridice, indiferent de obiectivele lor statutare (comerciale sau necomerciale). Comisia de la Veneția a notat că „*libertatea de asociere garantează libertatea persoanelor fizice și juridice să colaboreze în mod voluntar în cadrul unei asociații ... pentru a realiza un scop comun*”.⁸ Având în vedere cele expuse, este nevoie de înlăturat aceste restricții pentru a permite și altor persoane juridice decât asociațiile obștești de a fi fondatori și membri ai unei asociații obștești.

d. limitări pentru nerezidenți

I. constituirea asociațiilor obștești

Pot fonda asociații obștești doar cetățenii străini și apatrizii care domiciliază în Republica Moldova (art. 11 alin. (4) al Legii cu privire la asociațiile obștești). Aceasta reprezintă o încălcare a art. 11 CEDO, dat fiind că dreptul la asociere trebuie garantat tuturor, nu doar rezidenților permanenți și cetățenilor. Mai mult ca atât, aceste prevederi încalcă principiul autonomiei asociației obștești de a se fonda, activa și de a-și alege organele de conducere. În cazul în care motivul unei astfel de limitări sunt probleme de comunicare, tehnologiile informaționale permit conectarea prin e-mail, conferințe audio-video sau alte canale de comunicare. Mai mult, străinii pot autoriza o persoană locală să le reprezinte în fața autorităților.

II. organele de conducere și control

Conducători ai asociațiilor obștești, precum și membri ai organelor de control și revizie ale asociațiilor obștești pot fi doar persoanele fizice domiciliate în Republica Moldova (art. 13 alin. (1) al Legii cu privire la asociațiile obștești). Nu este clar de ce conducătorii asociațiilor trebuie să-și aibă domiciliul pe teritoriul Republicii Moldova. După cum a fost menționat mai sus, există modalități de a asigura comunicarea cu conducătorii, chiar dacă aceștia nu sunt fizic prezenți în Republica Moldova. Includerea experților străini nerezidenți în consiliul de administrare poate fi esențială și ține direct de executarea misiunii organizației (de ex.

⁷ Proiect de lege privind modificarea și completarea unor acte normative, aprobat de Guvern la 24 februarie 2016, Art. I, p. 4, disponibil la http://gov.md/sites/default/files/document/attachments/intro3_57.pdf.

⁸ Consiliul European, Comisia de la Veneția, Compilarea opiniilor Comisiei de la Veneția privind libertatea de asociere, CDL-PI(2014)004, 03.07.2014, p. 2.1. pag. 4, disponibilă la [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2014\)004-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2014)004-e).

o asociație dedicată îmbunătățirii rețelelor transfrontaliere). De asemenea, prin această prevedere se limitează capacitatea asociațiilor să invite experți internaționali nerezidenți pentru a fi membri ai Consiliului de Administrare, ceea ce încalcă dreptul organizației la organizare autonomă. Este și mai neclar de ce membrii organelor de control trebuie să fie rezidenți ai Republicii Moldova. Până la urmă, controlul nu este o activitate de fiecare zi pentru majoritatea asociațiilor obștești, prin urmare nu este necesar ca persoanele să fie permanent prezente în Republica Moldova.

Potrivit Comisiei de la Veneția, „*libertatea de asociere trebuie să fie recunoscută tuturor, inclusiv străinilor, și să nu fie limitată la cetățeni*”.⁹ Consiliul Europei a statuat principiul că „*ONG-urile nu trebuie să fie subiectul niciunei limitări specifice în privința includerii persoanelor care nu sunt cetățeni în consiliul de administrare sau în personalul acestora*”.¹⁰ Cetățenii străini membri ai organelor de administrare sau care sunt parte din personalul organizației trebuie să respecte legislația țării-gazdă cu privire la intrarea, șederea și plecarea de pe teritoriul acelei țări.¹¹

Astfel, se cere modificarea art. 11 alin. (4) și a art. 13 alin. (1) ale Legii cu privire la asociațiile obștești pentru a exclude cerința domicilierei persoanei pe teritoriul Republicii Moldova pentru a fonda asociații și a fi membri la organele de conducere, revizie și control. Cerința domiciliului poate fi o cerință doar pentru persoana care reprezintă asociația la nivel național.

1.4. Numărul minim de fondatori pentru constituirea asociației obștești

Actualmente, Legea cu privire la asociațiile obștești prevede că acestea pot fi create de cel puțin 2 persoane fizice și/sau juridice (art. 1 alin. (1)). Proiectul de lege aprobat de Guvern în februarie 2016 modifică numărul minim de fondatori de la 2 la 3.¹² În nota informativă se menționează că „*modificarea se impune prin faptul că dreptul de asociere implică libertatea de întrunire a mai multor persoane cu scopul desfășurării unei anumite activități, acesta fiind garantul dreptului la libertatea de exprimare. Acest drept implică în sine activitatea mai multor persoane. ... Această prevedere contribuie la ... îmbunătățirea managementului asociației și asigurarea desfășurării unei activități mai productive, care va duce la realizarea scopurilor stabilite în statut, ceea ce în final impune stabilirea unui număr de cel puțin 3 membri fondatori ...*”. Deși nu există standarde privind numărul concret al membrilor fondatori ai unei asociații, Consiliul Europei recomandă ca statele să nu impună un număr mare de constituenți pentru înregistrarea asociației, care să descurajeze crearea acesteia.¹³ Probabil un număr minim de 3 persoane pentru constituirea unei asociații nu este într-atât de mare încât să descurajeze crearea acesteia. Totuși, din nota informativă la proiectul de lege rezultă că o asociație nu ar putea funcționa dacă este creată de doar 2 persoane, ceea ce nu corespunde realității.

⁹ *Idem*.

¹⁰ Consiliul Europei, Principii fundamentale privind statutul organizațiilor necomerciale în Europa și memorandumul explicativ, 13.11.2002, para. 49, disponibil la <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/ONG/Fundamental%20Principles%20E.pdf>

¹¹ *Idem*, memorandumul explicativ, para. 55.

¹² Proiect de lege privind modificarea și completarea unor acte normative, aprobat de Guvern la 24 februarie 2016, Art. I, p. 4, disponibil la http://gov.md/sites/default/files/document/attachments/intro3_57.pdf.

¹³ Recomandarea CM/Rec(2007)14 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind statutul legal al organizațiilor neguvernamentale în Europa, 10.10.2007, p. 17, 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).

2. Înregistrarea și modificarea statutului asociațiilor obștești

Documentul de bază care condiționează existența unei asociații obștești este statutul asociației. Art. 16 al Legii cu privire la asociațiile obștești enumeră 12 elemente obligatorii pe care trebuie să le conțină un statut. Aceste elemente identifică asociația în raport cu alte organizații și constituie în același timp o foaie de parcurs în care sunt indicate scopurile și sarcinile pe care ultima și le asumă pe parcursul activității sale. Suplimentar, asociația obștească care dorește să obțină statutul de utilitate publică trebuie să prevadă în statut modalitatea prin care își va asigura transparența în activitate, reglementări cu privire la regimul bunurilor asociației în caz de reorganizare sau lichidare, precum și prevederi cu privire la structura organizațională specifică a asociației (prezența unui consiliu de supraveghere). Acestea pot fi prevăzute inițial la înregistrarea statutului sau pot fi incluse ulterior, prin modificarea statutului.¹⁴

Pentru inițierea activității, fondatorii organizației trebuie să asigure în statut prezența a două organe ale asociației – adunarea generală și organul colectiv ales (de regulă, consiliul de administrare).¹⁵ Aceasta este o abordare bună, pentru că ar rămâne la discreția asociației să determine dacă are nevoie să instituie și alte organe și să le determine atribuțiile. Cu toate acestea, art. 11 alin. (6) și art. 13 introduc un organ suplimentar, și anume, organul de control și revizie, care este menționat și la art. 16 alin. 1 lit. g)). Mai mult, articolul 30¹ alin. (3) al Legii care reglementează activitatea de utilitate publică se referă la tipuri diferite de organe – organ de control și revizie, organ de supraveghere și organ executiv, fără claritate suficientă referitor la funcțiile organelor respective.

Conformarea cu cerința juridică de a avea 3 organe ar putea fi în special dificilă pentru asociațiile cu un număr limitat de membri, inclusiv care activează pe bază de voluntariat. Aceste cerințe speciale ar putea fi justificate doar pentru organizațiile de utilitate publică comparativ cu ONG-urile fără acest statut. Cu toate acestea, orice cerință suplimentară trebuie să fie proporțională mai degrabă cu beneficiile legate de statutul de utilitate publică, decât de activitatea unei organizații locale.

Astfel, este necesară revizuirea prevederilor ce țin de activitatea și atribuțiile organelor care guvernează, gestionează și verifică activitatea asociației (art. 11 alin. (6), art. 13 alin. (1) lit. g) și art. 30¹ alin. (3)) pentru a permite delimitarea certă a competențelor acestora.

¹⁴ Art. 30¹ alin. (1)–(5) al Legii cu privire la asociațiile obștești.

¹⁵ Art. 5 al Legii cu privire la asociațiile obștești.

2.1. Termenul-limită pentru prezentarea statutului asociației pentru înregistrare

Potrivit art. 17 alin. (5) al Legii cu privire la asociațiile obștești, statutul asociației trebuie prezentat organului de înregistrare în termen de cel mult o lună de la data aprobării acestuia de către fondatori. Legea cu privire la asociațiile obștești nu specifică dacă acest termen este unul de decădere. Prezența unei limite temporale pentru înregistrarea statutului asociației nu pare a fi o cerință rezonabilă. În cazul în care termenul de o lună expiră până la prezentarea statutului către organul de înregistrare, ar fi necesară convocarea unei noi adunări de constituire a asociației, pentru aprobarea unui nou statut. Pot exista asociații obștești care aleg să activeze fără să se înregistreze. În cazul în care ar dori vreodată să se înregistreze formal, ar trebui, potrivit legislației actuale, să mimeze adoptarea unui statut, deși probabil că au activat potrivit unui statut toată perioada precedentă. Necesitatea unor asemenea acțiuni formaliste constituie o povară excesivă și o cerință nejustificată din partea organului de înregistrare. În cazul în care acordul de voință exprimat de fondatori cu privire la conținutul statutului nu este retras de însuși fondator, organul de înregistrare nu trebuie să impună limitări care vin să îngreuneze procedura de înregistrare.

2.2. Cerințe suplimentare la înregistrarea statutului asociației

Pentru înregistrarea statutului, Legea cu privire la asociațiile obștești prevede o serie de acte a căror listă nu poate fi extinsă.¹⁶ În practică însă, după cum rezultă din informația publicată pe pagina web a Ministerului Justiției,¹⁷ pentru înregistrarea statutului sunt solicitate o serie de acte suplimentare, cum ar fi confirmarea denumirii asociației, confirmarea dreptului de proprietate/folosință a bunului indicat drept sediu și solicitarea avizului organului de specialitate.

a. confirmarea denumirii asociației

Confirmarea denumirii asociației este un document care certifică faptul că în Republica Moldova nu este înregistrată deja o altă organizație cu aceeași denumire. Certificatul se eliberează de Ministerul Justiției într-un termen de 15 zile lucrătoare, cu titlu gratuit. Solicitarea prezentării certificatului nu pare a fi rezonabilă, cel puțin în cazul asociațiilor care solicită înregistrarea la Ministerul Justiției, or în acest caz autoritatea care solicită informația este în același timp autoritatea care deține informația solicitată. Prin urmare, Ministerul Justiției poate verifica *ex-officio* dacă nu mai există o altă asociație cu aceeași denumire concomitent cu procesarea actelor pentru înregistrarea statutului asociației. În ceea ce ține de asociațiile locale, soluția cea mai optimă este ca acestea să fie înregistrate de Ministerul Justiției (a se vedea p. 1.1. al prezentului document).

b. confirmarea dreptului de proprietate/folosință a bunului indicat drept sediu

Art. 17 alin. (5) lit. f) din Legea cu privire la asociațiile obștești prevede obligația prezentării la înregistrarea statutului a „unui document prin care se adeverește stabilirea sediului”. Scopul acestei prevederi pare a fi indicarea unei adrese valide a asociației. Cerința de a prezenta

¹⁶ Art. 17 alin. (5) al Legii cu privire la asociațiile obștești.

¹⁷ <http://justice.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=214&id=785>.

adresa este justificată – aceasta va fi adresa pentru corespondența cu autoritățile, partenerii și beneficiarii, precum și este necesară pentru anumite formalități legate de achitarea impozitelor și taxelor. În practică însă, înregistrarea statutului este posibilă doar cu prezentarea unui titlu/contract prin care se atestă un drept de proprietate/folosință asupra bunului indicat în cerere drept sediu. Această prevedere limitează dreptul la asociere al persoanelor care nu dețin un bun în proprietate/folosință, și nu este clar scopul legitim al acestei solicitări. Mai mult decât atât, chiar Legea cu privire la asociațiile obștești prevede că toate documentele intrate în sediul asociației se consideră ca fiind recepționate de către asociație (art. 15 alin. (4)), iar asociația va suporta orice consecință pentru prezentarea unei informații eronate cu privire la sediu. Prin urmare, cerința de demonstrare a dreptului de proprietate sau folosință a sediului pare a fi excesivă. În acest caz, ar fi posibilă aplicarea aceluiași tratament ca în cazul înregistrării unui S.R.L. cu scop lucrativ, pentru care este suficientă stabilirea sediului la locul de domiciliul indicat în buletinul de identitate al fondatorului. Altă soluție ar fi acceptarea adresei indicate de către fondatori fără confirmarea dreptului de proprietate sau de folosință a imobilului respectiv.

c. solicitarea avizului organului de specialitate

Potrivit art. 17 alin. (5) lit. h) al Legii cu privire la asociațiile obștești, în cazul înregistrării unor organizații cu o anumită afiliere domeniilor de gestiune a statului (sănătate, educație, sport), organul de înregistrare poate solicita avizul organului de specialitate al administrației publice, după caz Ministerul Sănătății, Ministerul Educației, Ministerul Tineretului și Sportului etc. Nu este clar ce scop legitim urmărește această normă și dacă o asemenea ingerință este proporțională.¹⁸ Avizul organului de specialitate a fost solicitat în cazul a 18% din organizațiile respondente la chestionarul tematic lansat de către CRJM. În marea majoritate a acestor cauze (85%), termenul în care organul de specialitate a prezentat avizul a fost de până la 30 de zile. Detalii sunt redată în figura nr. 1 și nr. 2 de mai jos:

Figura nr. 1: La înregistrarea statutului asociației, organul de înregistrare v-a solicitat prezentarea altor documente decât cele expres indicate în art. 17 alin. 5 al Legii cu privire la asociațiile obștești?

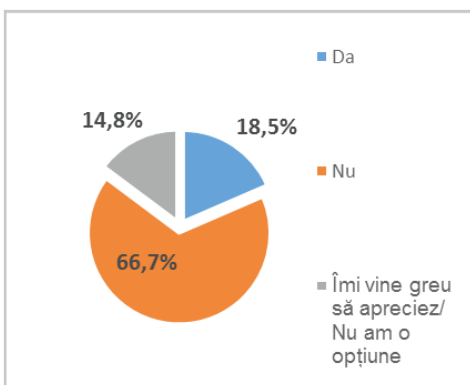
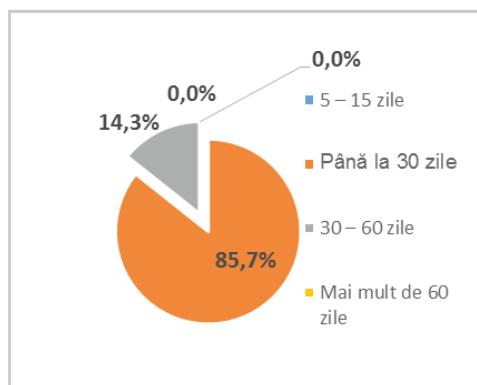


Figura nr. 2: Termenul prezentării avizului de către organul de specialitate



¹⁸ Comentariile Centrului European pentru drept necomercial la Legea cu privire la asociațiile obștești, 2016 (nepublicat).

Ceriința unor acte suplimentare celor indicate în Legea cu privire la asociațiile obștești implică eforturi suplimentare din partea fondatorilor și resurse neprevăzute inițial. Având în vedere că termenul pentru înregistrarea statutului asociației este de 30 zile de la data aprobării statutului, obținerea documentelor suplimentare poate duce la expirarea acestui termen. Acest lucru presupune implicit necesitatea organizării unei adunări repetate a fondatorilor, pentru a aproba un nou statut al asociației.¹⁹

În același timp, necesitatea de a obține avizul este una neclară și poate fi utilizată abuziv, or nu se cunoaște scopul pe care îl urmărește legiuitorul de a verifica activitățile pe care urmează să le desfășoare organizația. Avizul presupune o *quasi* aprobare din partea organului de specialitate a faptului că organizația poate desfășura activități în vederea realizării scopurilor statutare. Acest lucru constituie o ingerință nejustificată adusă libertății de asociere a persoanelor.

Pentru a soluționa practica defectuoasă în ceea ce privește modalitatea înregistrării statutului asociației, sunt necesare intervenții în principal pentru excluderea termenului de o lună de zile pentru prezentarea statutului și definirea expresă în lege a documentelor necesare pentru înregistrare. (art. 17 alin. (5)).

2.3. Amânarea înregistrării statutului

Înregistrarea statutului asociației obștești poate fi amânată pe un termen de până la trei luni, dacă a fost încălcată procedura de constituire a asociației.²⁰ În decizia de amânare a înregistrării trebuie să fie menționate cauzele de amânare a înregistrării statutului. Fondatorilor asociației obștești li se comunică în scris, în termen de trei zile, despre adoptarea acestei decizii.

Instituția amânării înregistrării are în practică aceleași efecte ca și refuzul înregistrării unei asociații obștești. În același timp, instituția amânării înregistrării pe un termen de până la trei luni, „dacă a fost încălcată procedura de constituire” conferă o discreție largă registratorului de stat și poate fi folosită în mod abuziv pentru tergiversarea înregistrării unei asociații obștești. La ședința Guvernului din 24 februarie 2016, au fost propuse mai multe modificări la Legea cu privire la asociațiile obștești, care prevăd, printre altele, excluderea instituției amânării.²¹ Considerăm acest amendament unul imperios de necesar în practică pentru a exclude modalități prin care poate fi tergiversată abuziv înregistrarea unei asociații obștești. În cazul unui refuz, persoana poate contesta decizia registratorului de stat în instanța de contencios administrativ, iar în cazul amânării, poate fi creată expectanța falsă că decizia registratorului nu este finală, și se oferă un termen nejustificat de mare pentru amânarea înregistrării. Recomandăm excluderea instituției amânării înregistrării pentru a evita tergiversarea înregistrării (art. 20). Cu toate acestea, trebuie menținută posibilitatea corectării erorilor nesemnificative admise la depunerea actelor pentru înregistrare, fără a surveni în mod automat refuzul înregistrării asociației.

¹⁹ Olesca Peraan, Studiu privind libertatea de asociere în Republica Moldova, 2014, p. 18 (nepublicat).

²⁰ Art. 20 al Legii nr. 837 cu privire la asociațiile obștești.

²¹ Proiect de lege privind modificarea și completarea unor acte normative, aprobat de Guvern la 24 februarie 2016, disponibil la http://gov.md/sites/default/files/document/attachments/intro3_57.pdf.

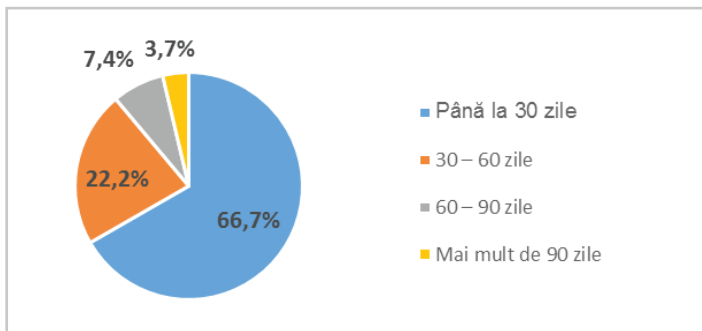
2.4. Refuzul înregistrării statutului

Art. 21 din Lege prevede șase temeuri care pot servi drept refuz la înregistrarea asociației. Printre aceste motive se numără și situațiile în care anterior a fost înregistrat statutul unei asociații obștești cu aceeași denumire – deși acest lucru se exclude prin solicitarea însăși a Ministerului Justiției de a-i fi prezentat un asemenea certificat la depunerea actelor pentru înregistrare. În același timp, refuzul poate fi emis în cazul în care organul de înregistrare constată că documentele prezentate de asociație conțin informație neautentică. În acest caz, nu este indicat care ar fi acea informație considerată de către registrator ca fiind neautentică. Această prevedere conferă registratorului de stat o discreție largă în posibilitatea de a refuza înregistrarea. Posibilitatea de interpretare subiectivă a informațiilor prezentate poate constitui o barieră în limitarea libertății de asociere, și trebuie evitate de către registratorul de stat. Recomandăm prevederilor care oferă registratorului de stat o discreție largă în a refuza înregistrarea statutului asociației (art. 21 alin. (1) lit. c) și e)).

2.5. Termenul de înregistrare a statutului

În cazul înregistrării statutului unei asociații obștești, potrivit art. 18 din Lege, organul de înregistrare este obligat să adopte în termen de o lună, una din cele trei opțiuni: decizia privind înregistrarea statutului, amânarea înregistrării sau refuzul înregistrării statutului. În cazul organizațiilor respondente la chestionarul realizat de CRJM, termenul de înregistrare a statutului a durat până la 30 zile în 67% din cazuri, în 22% din cazuri acest termen a fost de până la 60 zile, în 7,4% a fost nevoie de mai mult de 60 zile, iar 3,7% (un singur caz), au fost necesare mai mult de 90 zile pentru înregistrarea statutului.

Figura nr. 3: Din experiența organizației Dvs., termenul de înregistrare a statutului asociației a fost de:



Luând în considerare necesitatea survenirii unor situații precum cele menționate mai sus, și anume solicitarea actelor suplimentare la înregistrare, avizul autorității publice și amânarea înregistrării, procedura înregistrării poate să dureze și până la 3 luni. Procedura de înregistrare a asociațiilor obștești durează în mod considerabil mai mult în comparație cu înregistrarea persoanelor juridice cu scop lucrativ. Totuși, dincolo de motivele de constituire a organizațiilor profit și non-profit, cele două sectoare împărtășesc o gamă largă de similitudini. Ambele sunt modalități juridice prin care persoanele se pot asocia. Atât asociațiile necomerciale, cât și cele comerciale pot fi angajatori și furnizori de bunuri și servicii, ambele oferă oportunități pentru

investiții și sunt platforme pentru mobilizarea oamenilor și influențarea politicilor publice. Ambele forme de organizare sunt cruciale pentru dezvoltarea economică și politică, deși ambele sunt apolitice. În același timp, atât în cadrul asociațiilor necomerciale, cât și în cazul celor care urmăresc obținerea profitului, există un potențial de a promova și spori protecția drepturilor omului.²²

Raportorul ONU pentru libertatea de asociere recomandă statelor să asigure pentru asociațiile necomerciale și cele comerciale un tratament echitabil oferit atât de legi, cât și de procedurile care reglementează înregistrarea, lichidarea, regimul fiscal, activitatea politică și contribuțiile.²³ De altfel, nu există vreo necesitate practică de a menține un termen atât de îndelungat pentru înregistrarea unei organizații necomerciale. Unele țări, precum Estonia și Georgia, permit înregistrarea ONG-urilor în decursul aceleiași zile la prezentarea actelor.²⁴ În același timp, standardele Consiliului Europei recomandă ca regulile ce guvernează dobândirea personalității juridice, dacă nu sunt o consecință automată a formării unei organizații neguvernamentale, atunci trebuie să fie reglementate obiectiv și să nu constituie un exercițiu de discreție a autorităților.²⁵ Mai mult decât atât, Raportorul special ONU a chemat statele să protejeze și să faciliteze libertatea asocierii, iar una din măsuri ar fi crearea ghișeelor unice pentru înregistrarea asociațiilor.²⁶ Din acest considerent, este necesar de a fi revizuit termenul în care poate fi înregistrată o asociație obștească, pentru a avea reguli similare și situații egale cu mediul sectorului comercial (art. 17 alin. (5) și art. 18).

Micșorarea termenului în care o asociație obștească va putea obține înregistrarea statutului va putea contribui la impulsivitatea activității sectorului asociativ necomercial. O modalitate prin care ar putea fi simplificată înregistrarea ar fi crearea ghișeelor unice de înregistrare. Potrivit Indexului USAID al Sustenabilității Societății Civile, în 2014,²⁷ Ministerul Justiției a început planificarea unui proiect pilot prin care să implementeze ghișeul unic pentru organizațiile necomerciale, care ar fi acceptat aplicații de la organizații pentru a înregistra sau a modifica statutele. Acest pas ar fi redus din termenele de înregistrare. Totuși, în 2016, ghișeul unic încă nu funcționează.

2.6. Previzibilitatea procedurii

Principiile fundamentale cu privire la statutul organizațiilor neguvernamentale în Europa prevăd ca procedura de atribuire a personalității juridice trebuie să fie ușoară de înțeles, accesibilă și promptă.²⁸ Analizând în ansamblu procedura națională, concludem că aceasta conține anumite inconsecvențe. Potrivit chestionarului realizat de către CRJM, doar 44% din

²² ONU, Raportorul Special pentru drepturile la libertatea întrunirii și asocierii pașnice, Maina Kiai, p. 5, 2015, disponibil la http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/266.

²³ *Idem*, para. 109.

²⁴ Comentariile Centrului European pentru drept necomercial la Legea cu privire la asociațiile obștești, 2016 (nepublicat).

²⁵ Recomandarea CM/Rec(2007)14 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind statutul legal al organizațiilor neguvernamentale în Europa, 10.10.2007, p. 28, 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).

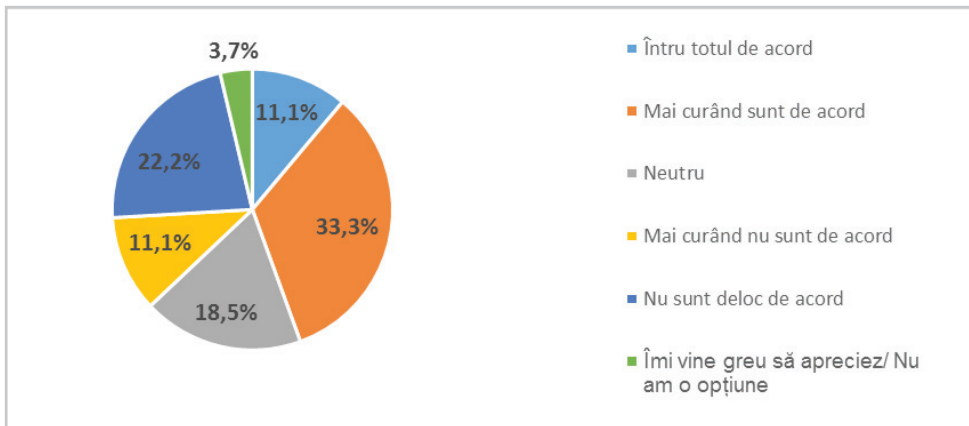
²⁶ ONU, Raportorul Special pentru drepturile la libertatea întrunirii și asocierii pașnice, Maina Kiai, para. 109, 2015.

²⁷ USAID, Indexul sustenabilității Organizațiilor Societății Civile 2014- Republica Moldova, p. 3, disponibil la <http://crjm.org/wp-content/uploads/2015/07/Index-OSC-2014-MD.pdf>.

²⁸ Consiliul Europei, Principiile fundamentale privind statutul organizațiilor neguvernamentale în Europa, para. 28, disponibil la <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/ONG/Fundamental%20Principles%20E.pdf>.

respondenți au considerat că procedura de înregistrare a statutului și/sau a modificărilor la statut (termen, lista actelor necesare) este una previzibilă. Informații detaliate sunt prezentate în figura nr. 4 de mai jos:

Figura nr. 4: În opinia Dvs., procedura de înregistrare a statutului și/sau a modificărilor la documentele statutare conform prevederilor Legii cu privire la asociațiile obștești este una previzibilă (termenul, lista actelor necesare, etc.)



Motivele pentru care organizațiile asociații obștești consideră procedura de înregistrare ca fiind impredictibilă se poate datora anume faptului că le sunt solicitate mai multe documente decât inițial sunt indicate în Lege. Definirea expresă în lege a documentelor necesare și excluderea celor care nu sunt *de facto* necesare poate fi o soluție de compromis, care va crea premise pentru schimbarea percepției față de procedurile de înregistrare ale asociațiilor obștești.

3. Statutul de utilitate publică

Legea cu privire la asociațiile obștești prevede posibilitatea obținerii statului de utilitate publică pentru asociațiile obștești. Statutul de utilitate publică presupune recunoașterea de către stat a faptului că o asociație obștească desfășoară activități în interes general și în interesul colectivității, menite să contribuie la susținerea unor funcții care în mod normal, revin statului. În urma obținerii certificatului, organizațiile pot beneficia de anumite facilități în accesarea fondurilor publice de stat, precum și de anumite facilități operaționale (scutirea de la plata locațiunii în cazul în care imobilul aparține administrației publice a statului). Până în anul 2012, asociațiile deținătoare ale statutului de utilitate publică beneficiau de facilități fiscale,²⁹ care ulterior au fost extinse pentru toate categoriile de asociații, condiția obținerii statutului fiind exclusă.

Statutul de utilitate publică se acordă de către Comisia de Certificare de pe lângă Ministerul Justiției, cu respectarea unor anumite condiții. Potrivit Art. 32¹ din Legea cu privire la asociațiile obștești, procedura de examinare a solicitării privind statutul de utilitate publică începe cu depunerea unei solicitări în acest sens. Suplimentar, organizațiile care solicită statutul trebuie să depună rapoartele de activitate și cele financiare care confirmă activitatea „de utilitate publică” în ultimii ani (art. 32 din Legea cu privire la asociațiile obștești). Comisia de certificare, în termen de 30 de zile calendaristice de la data depunerii cererii și a documentelor indicate la art. 32 din lege, examinează solicitarea și decide fie acordarea statutului, sau refuzul temporar până la înlăturarea neajunsurilor, ori refuzul permanent. În cazul îndeplinirii tuturor condițiilor, certificatul se acordă pe un termen de trei ani.

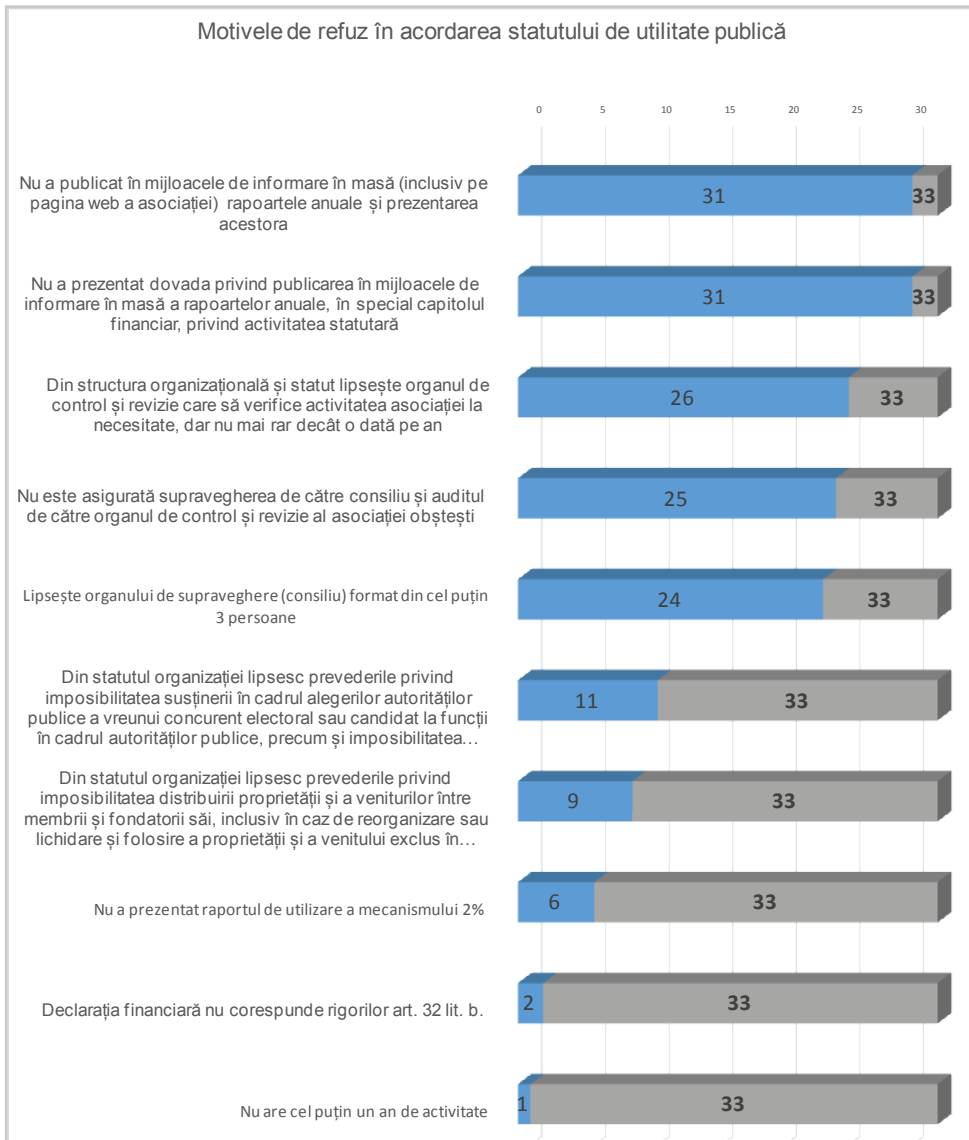
Conform informației disponibile pe pagina oficială a Comisiei până la 31 decembrie 2015, în anul 2015 au fost examinate și emise decizii în privința a 43 organizații solicitante, iar 77% (33 decizii) dintre acestea au fost decizii de refuz în acordarea statutului de utilitate publică.³⁰ În marea majoritate a cauzelor, decizia de refuz a fost emisă în legătură cu faptul că asociația solicitantă a statutului de utilitate publică nu a publicat în mijloacele de informare în masă și nu a transmis către Ministerul Justiției informația privind activitatea sa, inclusiv rapoartele financiare (32/33 refuzuri). În 26 cazuri, motiv pentru refuz au constituit constatarea de către Comisia de Certificare că în statutul asociației și în structura organizațională lipsesc organul de control și de revizie care să verifice activitatea asociației. În mod surprinzător, în șase cazuri, motiv pentru refuz a constituit și neprezentarea de către solicitanți a rapoartelor privind utilizarea surselor

²⁹ Potrivit art. 32² al Legii cu privire la asociațiile obștești în versiunea de până la 11 iulie 2012, certificatul de utilitate publică servea pentru scutirea, parțială sau integrală, a asociației obștești de impozite, taxe și alte obligații de plată, precum și pentru oferirea suportului din partea statului în condițiile legii. Prevederile menționate au fost abrogate prin Legea nr. 178 din 11 iulie 2012.

³⁰ <http://justice.gov.md/map.php?l=ro&idc=676>.

din mecanismul de desemnare procentuală, deși mecanismul 2% nu a fost aplicabil în anul 2015. Detalii cu privire la refuzurile comisiei de certificare sunt redată în figura nr. 5 de mai jos:

Figura nr. 5: Motivele de refuz în acordarea statutului de utilitate publică în 2015



La 21 decembrie 2015, Consiliul Național al ONG-urilor a organizat o rundă de dezbateri publice în care participanții au avut ocazia să discute practica și procedura de atribuire a statutului de utilitate publică pentru asociațiile obștești.³¹ Reprezentanții societății civile au

³¹ Dezbateri publice din 21 decembrie 2015, organizată de Consiliul ONG cu privire la statutul de utilitate publică, disponibilă la <https://www.youtube.com/watch?v=ZmwG7wQ5mgY>.

menționat faptul că în prezent obținerea statutului de utilitate publică este puțin atractivă, beneficiile de pe urma obținerii statutului fiind ne semnificative. Membrii Consiliului ONG au semnalat faptul că procedura de obținere a certificatului de utilitate publică a devenit mai puțin previzibilă odată cu investirea noii componente a Comisiei de Certificare, în anul 2015.

Respondenții chestionați în cadrul sondajului CRJM consideră procedura cu privire la acordarea statutului de utilitate publică ca fiind una complicată și care ar trebui simplificată. Mai mult decât atât, cel puțin 62 % din respondenți consideră procedura de solicitare și atribuire a statutului de utilitate publică ca fiind defectuoasă. În același timp, doar 21% din respondenți consideră termenul de examinare a solicitării privind atribuirea statutului de utilitate publică ca fiind unul rezonabil. Detalii sunt redată în figura nr. 6 și 7 de mai jos:

Figura nr. 6: Percepția cu privire la procedura de solicitare și atribuire a statutului de utilitate publică Considerați că procedura de obținere a statutului de utilitate publică este una previzibilă (termene, lista actelor necesare, etc.)?

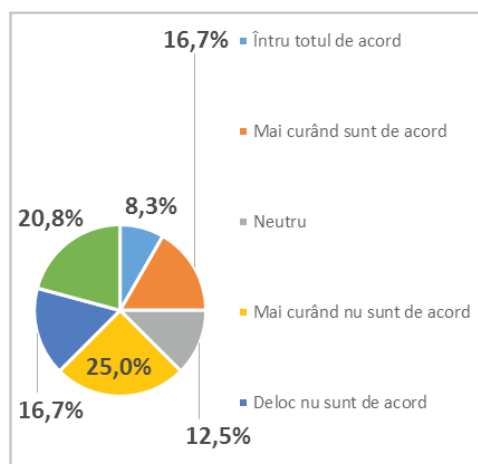
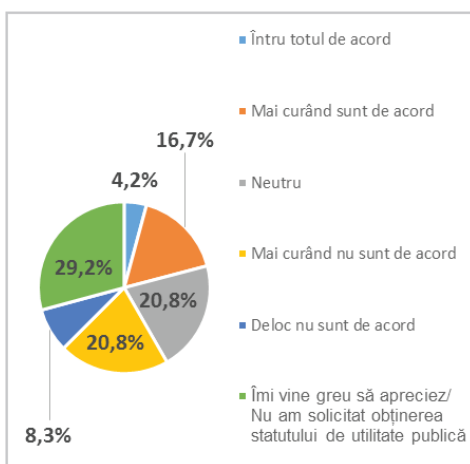


Figura nr. 7: Din experiența Dvs., procedura de examinare a solicitării privind atribuirea statutului de utilitate publică s-a desfășurat într-un termen rezonabil?



Potrivit reprezentanților Comisiei de Certificare, refuzul în acordarea statutului de utilitate publică se datorează mai degrabă neconformării solicitanților cu rigorile stipulate de Lege. Astfel, de cele mai multe ori, Comisia a refuzat acordarea statutului pe motivul lipsei în structura organizațională a asociației, a unui organ de supraveghere a activității asociației, lipsa unor clauze din statutul organizației care ar prevedea interdicția de a desfășura activități politice sau interdicția de a repartiza proprietatea și veniturile între membrii și fondatorii asociației, în caz de reorganizare sau lichidare. Este nevoie de o evaluare a practicii actuale ce ține de acordarea statutului de utilitate publică și beneficiile existente acordate de statut pentru a asigura că statutul de utilitate publică are caracter semnificativ și nu este prea împovărător pentru a-l obține și a-l respecta. De asemenea, este nevoie de a evalua în ce măsură este necesară constituirea unui organ de revizie și control suplimentar Consiliului de Administrare care să supravegheze activitatea asociației.

4. Transparența, controlul și răspunderea asociațiilor obștești

4.1. Transparența asociațiilor obștești

a. transparența față de public

Potrivit art. 3 alin. (2) al Legii cu privire la asociațiile obștești, „*activitatea asociațiilor obștești trebuie să aibă un caracter transparent, informația cu privire la documentele de constituire și cele programatice fiind accesibilă tuturor*”. Proiectul de lege aprobat de Guvern în februarie 2016 amendează parțial această prevedere, înlocuind sintagma „*activitatea asociațiilor obștești trebuie să aibă un caracter transparent*” cu „*în statutul asociației obștești urmează a fi specificate normele prin care asociația obștească își va face publică activitatea*”.³²

Prevederea unei reguli privind transparența asociațiilor obștești este pozitivă. Trebuie să existe o deschidere și transparență a activității asociațiilor obștești, care le oferă legitimitate și încrederea publicului. Totuși, nu este clar dacă toate activitățile și documentele unei asociații ar trebui să fie publice sau ar putea fi unele activități și documente la care publicul nu ar avea acces, cum ar fi ședințele interne care nu sunt deschise publicului sau notele de la aceste ședințe. Ar trebui să aibă publicul acces la toată informația? O asemenea cerință pare a fi prea largă și nu este clar cum contribuie ea la realizarea misiunii asociației obștești și rolului acesteia în societate. Deși proiectul de lege menționat soluționează parțial problemele indicate mai sus, este nevoie de mai multă claritate în lege. Prin urmare, este nevoie de a modifica art. 16 alin. (1) al Legii cu privire la asociațiile obștești ca să încorporeze aspectul transparenței în conținutul obligatoriu al statutului, astfel stabilindu-se clar că asociațiile trebuie să fie transparente în activitatea lor și instrumentul de control care guvernează aspectul transparenței este statutul asociației.

b. transparența față de autorități

Potrivit art. 38 alin. (1) al Legii cu privire la asociațiile obștești, „*persoanele cu funcții de răspundere din organul care a înregistrat asociația au dreptul să obțină informații referitoare la toate aspectele activității asociației, să ia cunoștință de documentele asociației și să asiste la toate acțiunile ei*”.

Această prevedere nu este destul de clară și creează posibilitatea de imixtiune a statului. Textul poate fi ușor interpretat ca permițându-le funcționarilor publici să participe la ședințele

³² Proiect de lege privind modificarea și completarea unor acte normative, aprobat de Guvern la 24 februarie 2016, Art. I, p. 2, disponibil la http://gov.md/sites/default/files/document/attachments/intro3_57.pdf.

interne ale organizației sau să aibă acces la documentele confidențiale și materialele interne ale organizației, ceea ce ar fi o încălcare a art. 8 CEDO, care garantează dreptul la respectul vieții private, inclusiv protecția biroului de lucru.³³ Unul dintre elementele primare ale libertății de asociere este interdicția imixtiunii neîntemeiate în afacerile interne ale asociațiilor din partea organelor statului. Liniile directoare comune ale OSCE/ODIHR și Comisiei de la Veneția statuează clar că „în niciun caz legislația nu trebuie să autorizeze sau să permită asistența agenților statului la ședințele nepublice ale asociațiilor, cu excepția cazurilor când aceștia sunt invitați de însăși asociația.”³⁴ „...În urmărirea obiectivelor și în desfășurarea activităților lor, asociațiile sunt libere de imixtiune în gestionarea, organizarea și afacerile lor interne....”³⁵ Mai mult, Liniile directoare de asemenea statuează că “...reglementările inspecției trebuie să fie clare, nu trebuie să fie excesive, definite vag sau să ofere prea multă discreție autorităților publice....”³⁶ Astfel, este imperioasă revizuirea art. 38 (1) pentru a asigura că acesta nu încalcă dreptul la viața privată și independența asociației.

4.2. Controlul activității și răspunderea asociațiilor obștești

a. obligația de raportare anuală

Art. 25 alin. (1) lit. c) al Legii cu privire la asociațiile obștești stipulează că asociația obștească este obligată să informeze anual organul de înregistrare asupra continuării activității asociației, indicând denumirea, sediul organului de conducere, datele privind conducătorii asociației, care se trec în Registrul de stat al asociațiilor obștești. Proiectul de lege aprobat de Guvern în februarie 2016 amendează această prevedere, incluzând obligația de raportare doar pentru asociațiile cu statut de utilitate publică sau care au primit fonduri publice în anul precedent.³⁷

Obligația absolută de raportare, indiferent de statutul de utilitate publică sau obiectivelor statutare, de a informa anual organul de înregistrare despre continuarea activităților poate să constituie o ingerință disproporționată în libertatea asocierii și violarea art. 11 CEDO. De asemenea nu este clar care este pragul minim de „activități” necesar pentru a preveni asociațiile obștești de a fi sancționate în cazul nerespectării art. 25. Susținem opțiunea inclusă în proiectul de lege menționat mai sus și considerăm că este nevoie de exclus obligația de a raporta statului, cu excepția asociațiilor care pretind statutul de utilitate publică sau au primit surse din buget pentru desfășurarea activității.

b. suspendarea activității

Art. 43 al Legii, care reglementează suspendarea activității asociației obștești, prezintă o amenințare serioasă pentru independența asociațiilor obștești și protecția libertății de asociere. Suspendarea activității unei organizații este una dintre cele mai serioase măsuri care ar putea fi luate împotriva unei organizații. Rezultatele unei astfel de suspendări, printre altele, sunt:

³³ ECtHR, hotărârea *Copland c. Regatului Unit*, 03.04.2007.

³⁴ Liniile directorii comune ale OSCE/ODIHR – Comisiei de la Veneția privind libertatea de asociere, CDL-AD(2014)046, 17.12.2014, p. 176, disponibile la <http://1exagutgrkmq3k572418odooovm.wengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2014/12/Venice-Commission-Guidelines-on-Freedom-of-Association.pdf>.

³⁵ *Idem*, p. 29.

³⁶ *Idem*, p. 230.

³⁷ Proiect de lege privind modificarea și completarea unor acte normative, aprobat de Guvern la 24 februarie 2016, Art. I, p. 11, disponibil la http://gov.md/sites/default/files/document/attachments/intro3_57.pdf.

- suspendarea organizării ședințelor (conferințelor), demonstrațiilor, protestelor, întrunirilor și altor activități publice;
- utilizarea tuturor tipurilor de depozite bancare cu excepția conturilor cu contra-agenții pentru activități de producere-economice și alte activități de antreprenariat; plăți în baza acordurilor individuale de muncă (contracte); compensarea prejudiciilor cauzate de asociația obștească; achitarea amenzilor (penalități, dobânzi);
- pierderea dreptului „de fondatori ai unei instituții media”.

Drept consecință, organizația ar fi blocată de la desfășurarea aproape a tuturor activităților care sunt necesare pentru realizarea misiunii sale. Blocarea activității asociației obștești din cauza „depistării încălcărilor legii” oferă temeuri foarte largi de încălcare posibilă a libertății de asociere. Încălcarea legii este, de exemplu, și încălcarea termenului-limită cu o zi. Mai mult, oferirea unui termen de 10 zile pentru „a atrage atenție” la avertizarea pentru încălcare, este un termen extrem de scurt (care ar putea include chiar și zile de sărbătoare).

Potrivit art. 255 al Liniilor directorii comune ale OSCE/ODIHR-Comisiei de la Veneția, „*deși este o sancțiune mai puțin intruzivă decât încetarea activității, suspendarea activităților unei asociații totuși poate fi justificată doar de amenințarea pe care asociația în cauză o prezintă pentru democrație și trebuie să se bazeze doar pe ordinul unei instanțe de judecată sau să fie precedată de o analiză judiciară. Suspendarea întotdeauna trebuie să fie o măsură temporară care nu are un efect îndelungat și de durată. Altfel, suspendarea îndelungată a activităților efectiv ar duce la înghețarea funcționării asociației, soldându-se cu o sancțiune echivalentă cu dizolvarea.*”

În baza celor menționate mai sus, rămâne neclar de ce sunt necesare astfel de măsuri serioase. Dacă scopul este asigurarea legalității, atunci ar putea fi implementate un alt set de măsuri, de exemplu avertismentele în scris, un termen suficient pentru corectarea aplicării greșite a legii, urmate posibil de unele sancțiuni și doar după aceasta ar putea fi luate măsuri mai serioase. Încetarea blocării activității asociației sunt măsuri de ultimă instanță și trebuie aplicate doar în cauze excepționale, după ce toți ceilalți pași întreprinși nu au fost eficienți.

Este nevoie de revizuirea textului art. 43 prin asigurarea că suspendarea este o măsură de ultimă instanță, utilizată doar în cazul când este necesar de a preveni amenințările grave față de democrație și când se asigură timp suficient pentru eliminarea încălcării depistate.

c. lichidarea asociației obștești

Art. 36 alin. (4) lit. f) al Legii cu privire la asociațiile obștești dă posibilitatea de lichidare a unei asociații pe baza „*avertizării repetate a asociației obștești asupra necesității lichidării încălcărilor legislației, făcută, în decursul unui an, de organul care a înregistrat asociația*”. Această prevedere, similar cu comentariile asupra art. 43 de mai sus, nu specifică ce tip de încălcare a legislației poate duce la lichidare. Aceasta ar putea fi și o încălcare minoră, și una foarte gravă. Mai mult, prevederea nu oferă un cadru de timp în decursul căruia asociația să remedieze încălcarea înainte de lichidare. În plus, avertizarea repetată ar putea însemna doar de două ori și nu este clar care este timpul acordat asociației pentru a reacționa între cele două avertizări. Astfel de prevederi neclare au potențial de abuz. După cum s-a menționat mai sus, lichidarea este o măsură de ultimă instanță și poate fi aplicată în conformitate cu scopurile legitime enumerate în art. 11 al CEDO.

5. Recomandări

Recomandări privind constituirea asociațiilor obștești:

1. Analizarea necesității divizării asociațiilor între naționale și locale și asigurării unui proces de înregistrare simplu și de către aceeași instituție a tuturor asociațiilor obștești;
2. Clarificarea textului art. 3 alin. (2) al Legii cu privire la asociațiile obștești pentru a asigura că principiul „egalității drepturilor” se referă la membrii deplin ai asociației obștești și nu împiedică asociația să stabilească și alte categorii de membri. Modificarea de asemenea va fi necesară în art. 12 alin. (8) care are un conținut similar;
3. Asigurarea dreptului funcționarilor publici să efectueze înregistrarea și supravegherea asociațiilor, cu excepția celor în care sunt fondatori sau membri (art. 4 alin. (4));
4. Asigurarea dreptului persoanelor fără capacitate de exercițiu deplină de a forma și adera la organizații necomerciale (art. 11 alin. (1) și a art. 12 alin. (4));
5. Asigurarea dreptului persoanelor juridice cu scop lucrativ și celor non-profit, altele decât asociațiile obștești, pentru a fi fondatori și membri ai unei asociații (art. 1 alin. (1), art. 11 alin. (1) și art. 12 alin. (3));
6. Asigurarea dreptului nerezidenților de a fi fondatori și membri ai asociațiilor obștești, precum și membri ai organelor de conducere și control (art. 11 alin. (4) și a art. 13 alin. (1)).

Recomandări privind înregistrarea și modificarea statutului asociațiilor obștești:

Simplificarea modalității de înregistrare a statutului/modificărilor la statutul asociației obștești prin:

1. Crearea unui ghișeu unic de înregistrare a statutului asociației obștești și/sau posibilitatea depunerii actelor pentru înregistrarea statutului în format electronic pentru procedura de înregistrare a modificărilor la statut;
2. Excluderea termenului de o lună de zile pentru prezentarea statutului (art. 17 alin. (5)). În mod alternativ, extinderea termenului pentru prezentarea statutului până la cel puțin trei luni pentru a permite organizațiilor obținerea tuturor documentelor necesare la înregistrare;
3. Definirea expresă în lege a documentelor necesare pentru înregistrare:
 - a. excluderea cerinței obținerii certificatului privind confirmarea denumirii asociației din lista celor solicitate de către Ministerul Justiției la înregistrarea statutului;

- b. substituirea cerinței de confirmare a dreptului de proprietate/folosință a bunului indicat drept sediu, cu acceptarea adresei indicate de fondatori drept sediu, fără prezentarea documentelor confirmative, sau cu posibilitatea stabilirii sediului la domiciliul unuia din fondatorii asociației (art. 17, alin. (5) lit. f));
 - c. excluderea prevederilor prin care registratorul poate solicita avizul organului de specialitate (art. 17, alin. (5) lit. h));
4. Excluderea instituției amânării înregistrării pentru a evita tergiversarea înregistrării (art. 20);
 5. Excluderea prevederilor care oferă registratorului de stat o discreție largă în a refuza înregistrarea statutului asociației (art. 21 alin. (1) lit. c) și e));
 6. Micșorarea termenului în care poate fi înregistrată o asociație obștească, pentru a asigura reguli similare și situații egale cu mediul sectorului comercial (art. 17 alin. (5) și art. 18).

Recomandări privind statutul de utilitate publică a asociațiilor obștești:

1. Evaluarea practicii actuale ce ține de acordarea statutului de utilitate publică și beneficiile existente acordate de statut pentru a asigura că statutul de utilitate publică are caracter semnificativ și nu este prea împovăraător pentru a-l obține și a-l respecta;
2. Evaluarea necesității de a avea un organ de revizie și control suplimentar Consiliului de Administrare pentru a obține statutul de utilitate publică.

Recomandări privind transparența, controlul și răspunderea asociațiilor obștești:

1. Reglementarea expresă a faptului că statutul asociației este instrumentul de control care guvernează aspectul transparenței și excluderea cerinței de transparență a documentelor de constituire și cele programatice (art. 16 alin. (1));
2. Revizuirea legii pentru a asigura că acesta nu încalcă dreptul la viața privată și independența asociației (art. 38 (1));
3. Reglementarea obligației de raportare doar pentru asociațiile cu statut de utilitate publică sau care au primit fonduri publice în anul precedent (art. 25 alin. (1) lit. c));
4. Revizuirea legii prin asigurarea că suspendarea este o măsură de ultimă instanță, utilizată doar în cazul când este necesar de a preveni amenințările grave față de democrație și când se asigură timp suficient pentru eliminarea încălcării depistate (art. 43);
5. Clarificarea legii pentru a nu permite o interpretare prea largă și posibilitatea de abuz la lichidarea asociațiilor obștești (art. 36 alin. (4) lit. f)).

Centrul de Resurse Juridice din Moldova este o organizație non-profit neguvernamentală cu sediul în Chișinău, Republica Moldova. CRJM tinde să asigure o justiție calitativă, promptă și transparentă și respectarea efectivă a drepturilor civile și politice. În realizarea acestor obiective, CRJM combină cercetarea de politici și activitatea de advocacy realizate într-un mod independent și neutru.

Centrul de Resurse Juridice din Moldova

Str. A. Șciusev 33,
MD-2001 Chișinău,
Republica Moldova
Tel: +373 22 843601
Fax: +373 22 843602
Email: contact@crjm.org
www.crjm.org

Facebook - <https://www.facebook.com/pages/Centrul-de-Resurse-Juridice/192147737476453>

Twitter - <https://twitter.com/CRJMDolova>