

28 Septembrie 2007, nr. 273

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii cu privire la organizațiile necomerciale de utilitate publică

La solicitarea Ministerului Justiției

Evaluarea generală

1. Scopul promovării proiectului. Scopul promovării este stabilit în art.1 (întitulat "Domeniul de aplicare") al proiectului legii și rezidă în crearea unui cadru juridic pentru atribuirea și retragerea statutului de organizație necomercială de utilitate publică, precum și pentru susținerea activității organizațiilor de utilitate publică de către stat. Astfel, este propusă o reglementare distinctă pentru confirmarea utilității publice a organizațiilor necomerciale (ONC), contribuind la clarificarea unor aspecte concrete legate de acest specific al activității sectorului asociativ.

Fundamentarea proiectului

2. Suficiența argumentării. Remarcăm aparte faptul că, exceptînd etapa inițierii, elaborarea și definitivarea proiectului a fost efectuată într-un cadru transparent, realizîndu-se consultări repetate cu subiecții interesați și în special, cu reprezentanții sectorului asociativ. În variantele finalizate au fost incluse mai multe propuneri formulate de subiecții interesați, excluse sau modificate o serie de prevederi care anterior au generat obiecții.

3. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. lipsesc reglementări sau alte informații privind compatibilitatea cu legislația comunitară.

4. Fundamentarea economico-financiară. Fundamentarea financiar-economică nu este prezentată, deși implementarea prevederilor va necesita anumite cheltuieli, atît din bugetul public, cît și din partea subiecților de drept privat vizați.

Conform prevederilor art.20 din Legea nr.780/2001 și art.46 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, la acesta trebuie să fie anexată fundamentarea economico-financiară.

Evaluarea de fond a coruptibilității

5. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Nu poate fi constatată promovarea defectuoasă a unor interese concrete, particulare sau de grup.
În același timp, pot fi sesizate anumite favorizări ale ONC care ar activa în domeniul social și de apărare a anumitor drepturi.

6. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Proiectul nu conține prevederi clare despre confirmarea statutului de utilitate publică al organizațiilor necomerciale de nivel local. Rezultă că acestea se vor înregistra la nivel local, iar constatarea utilității publice va fi făcută la nivel central.
În proiect nu sînt incluse prevederi exprese despre modalitățile de prelungire a statutului de utilitate

publică, lipsa acestor reglementări putând fi interpretată în sensul obligării ONC să-și reconfirme de fiecare dată statutul, prin aceleași proceduri ca și la etapa inițială.

7. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. În proiect nu au fost constatate prevederi care ar fi în contradicție cu legislația națională din sfera anticorupție. În același timp, pentru asigurarea implementării plenare și eficiente, promovarea proiectului urma să fie făcută concomitent cu promovarea modificărilor în actele legislative conexe (Codul fiscal, Legea bugetului de stat, Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar, Clasificația bugetară etc.).

8. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. La general, proiectul corespunde cerințelor redactării lingvistice și tehnico-juridice (limbaj, ortografie, punctuație). În același timp, există greșeli ortografice, anumite noțiuni și formulări necesită redactări și precizări redacționale (a se vedea mai jos Analiza detaliată).

9. Reglementarea activității autorităților publice. În proiect se atestă anumite competențe discreționare sporite ale Ministerului (ministrului) justiției.

10. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Denumirea	Denumirea	Denumirea legii se propune a fi revizuită, expunând-o în următoarea redacție: " Lege privind statutul de utilitate publică a organizațiilor necomerciale (neguvernamentale) ". Reiterăm obiecția că sintagma "utilitate publică" ar putea provoca anumite confuzii determinate de existența Legii exproprierii pentru cauză de utilitate publică (Nr.488-XIV din 08.07.1999). Art.5 al Legii nr.488/1999 stabilește un șir de lucrări considerate de utilitate publică, iar art.4 al proiectului propus determină activități considerate de utilitate publică, diferențele existente provocând confuzii (anumite ONC pot pretinde că și alte activități ar fi de utilitate publică, deoarece acestea ar coincide cu acțiunile pe care statul le apreciază astfel).	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Revizuirea denumirii legii
2	Capitolul I	Textul capitolului I	nu sînt definite expres noțiunile "utilitate publică" și "organizație necomercială".	Coruptibilitate Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Definirea termenilor noi
3	art.3	art.3 alin.(2) lit.e)	Nu este pe deplin clar cînd nu trebuie să se admită conflictul de interese: în activitatea organizației sau neadmiterea trebuie stabilită în statutul organizației. Afară de aceasta, însăși "conflictul de interese" nu este definit expres și exhaustiv în proiectul de lege, situație care trebuie reparată.	Coruptibilitate Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	
4	Art.4	Art.4	<ul style="list-style-type: none"> lit.d) stabilește că dezvoltarea și susținerea sportului de amatori, a educației fizice constituie activitate de utilitate publică. Respectiv, anumite ONC ar putea deschide săli de sport și percepe taxe de abonament sau intrare (cu unele reduceri pentru grupuri sociale), solicitînd ca activitatea să fie considerată de utilitate publică deși, în esență, 	Coruptibilitate Atribuții extensive de reglementare Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite	Redactarea textului conform obiecțiilor

			<p>ea poate fi (și în prezent este) una comercială;</p> <ul style="list-style-type: none"> • domeniul "eradicării sărăciei", de la lit.h) este prea larg, activitățile îndreptate în acest scop putând avea cele mai diverse forme. Este necesară o concretizare sau chiar o listă exhaustivă a activităților de acest gen; • la lit.k) cuvintele "și animalelor" urmează a fi substituite prin cuvintele "florei și faunei"; • textul de la lit.o) acordă o putere discreționară extraordinară Comisiei de Certificare, aceasta urmînd să aibă dreptul de a determina ce alte activități pot (respectiv, nu pot) fi considerate de utilitate publică. Considerăm că aceste împuterniciri pot conduce la abuzuri și interpretări favorizante sau defavorizante a legii, tratament inegal pentru subiecții vizați, motiv pentru care trebuie să fie revizuite. Propunem ca cuvintele "către Comisia de Certificare" să fie substituite prin cuvintele "de legislația națională și actele internaționale în materie"; • la alin.(2) urmează a se preciza că educația, instruirea și asistența medicală pot fi considerate de utilitate publică dacă <i>cea mai mare parte</i> (70-80 la sută) din serviciile respective sînt acordate gratis, la preț social accesibil (calculat în proporție față de indemnizația socială) persoanelor din grupurile dezavantajate dar și altor solicitanți. 		
5	Art.6	Art.6 alin.(1) art.6 alin.(3) lit.b)	<p>La art.6 alin.(1) gradele de rudenie și afinitate sînt stabilite cu restricții prea mari, afinitatea pînă în gradul 4 este dificil de verificat, iar conflictul de interese nu este atît de pronunțat în astfel de cazuri.</p> <p>Lart.6 alin.(3) lit.b) nu este clar ce persoane "cu funcții de răspundere" sînt vizate - presupunem că cele din cadrul organizației, dar acestea ar trebuie să fie denumite persoane "care gestionează organizația", persoane cu funcții de răspundere (conform art.123 Cod penal) sînt doar <i>funcționarii din cadrul autorităților publice</i>.</p>	<p>Coruptibilitate Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	Considerăm că interdicția trebuie să vizeze doar rudenia pînă în gradul 4.
6	Art.7	Art.7 alin.(2)	<p>Urmează a se determina mai concret în care mijloace de informare în masă trebuie să fie publicate rapoartele anuale și în ce mod pot fi acestea publicate, dacă conținutul este mare, iar volumul publicațiilor este redus, iar taxele percepute de publicațiile cu volum mai mare (Monitorul Oficial) sînt prea mari.</p> <p>De asemenea, legea trebuie să stabilească expres că publicarea rapoartelor pe web (Internet) poate înlocui publicarea în mass-media.</p>	<p>Coruptibilitate Lipsa / insuficiența accesului la informația de interes public Lipsa / insuficiența transparenței funcționării autorităților publice</p>	Operarea modificărilor conform propunerilor din prezentul raport
7	Art.7	Art.7 alin.(2) lit.d)	<p>Se propun prevederi care obligă la publicarea datelor despre valoarea salariilor angajaților ONC, situație care poate afecta dreptul persoanei la protecția datelor personale, precum și relațiile de muncă în cadrul ONC (contractele individuale pot conține clauze de confidențialitate,</p>	<p>Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	Includerea unor prevederi care să permită protecția datelor personale

			inclusiv și cu referire la remunerare). Drepturile salariale concrete ale angajatului trebuie să fie protejate adecvat, iar publicarea lor reduce din această protecție. Remarcăm faptul, că organele abilitate dețin informația respectivă și cei în drept să verifice legalitatea achitării remunerărilor, a percepției impozitelor și altor plăți, pot efectua toate acțiunile necesare în acest scop.		
8	Art.8	Textul art.8	Este necesară revizuirea principiilor de constituire a Comisiei de certificare, astfel ca majoritatea în Comisie să fie deținută de persoane neutre, care nu se află sub influența și autoritatea forțelor politice parlamentare, a Guvernului. Numărul de reprezentanți ai ONG în cadrul Comisiei trebuie să fie egal sau mai mare decât cel al reprezentanților Guvernului, Parlamentului și Președintelui. Modalitățile desemnării ar putea fi discutate suplimentar, inclusiv prin convocarea unui forum național al ONG, la care să fie aleși respectivii membri ai Comisiei. Pornind de la situația că activitatea în cadrul Comisiei de Certificare necesită calificare înaltă, presupune analiza unui volum mare de materiale și participarea frecventă la ședințe, considerăm oportună examinarea posibilității remunerării membrilor Comisiei cu diurne de participare pentru fiecare zi de ședință (din bugetul de stat, din contul surselor acumulate pentru înregistrarea ONG sau confirmarea statutului de utilitate publică al acestora).	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	Revizuirea principiilor de formare și activitate a Comisiei.
9	Art.9	Art.9 lit.f)	Textul urmează a fi exclus, deoarece acordă Comisiei de certificare atribuții improprii, capabile să genereze abuzuri și să limiteze independența ONG.		Excluderea textului
10	Art.9	Art.9 lit.g),	După cuvântul "înaintea" urmează a fi completat cu cuvântul "Parlamentului", iar în final, după cuvântul "legislației" se va adăuga textul "și actelor normative în domeniu".	Alte riscuri Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă	De redactat
11	Art.11	Textul art.11	Textul art.11 trebuie completat cu prevederi referitoare la confirmarea statutului de utilitate publică al organizațiilor necomerciale de nivel local.	Coruptibilitate Lacune de drept	De completat
12	Art.13	Textul art.13 alin.(4) lit.c),	După cuvântul "sediul" urmează a se adăuga cuvintele "sau adresa de corespondență". Precizarea este necesară deoarece nu este obligatoriu ca locul unde își desfășoară activitatea ONG să coincidă cu sediul la care aceasta a fost fondată. Adresa se modifică și ONG nu trebuie obligată să modifice de fiecare dată actele de constituire.	Coruptibilitate Normă inutilă	Redactarea textului conform propunerii din raport
13	Art.13	Art.13 lit.g)	Este enunțată posibilitatea prelungirii termenului statutului de utilitate publică, dar legea nu conține prevederi exprese referitoare la prelungire.	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Lipsa unor termene concrete	Introducerea termenelor concrete
14	Art.28	Art.28 alin.(2)	Nu e precizat în ce mod ONG de utilitate publică existente își vor păstra statutul dacă "respectă	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Redactarea textului

			dispozițiile prezentei legi" - acest lucru presupune reconfirmarea statutului sau doar informarea Comisiei de Certificare despre continuarea activității. Dacă se presupune o reconfirmare, atunci este afectat principiul stabilității legislației, ar putea fi suprimat un drept obținut în baza reglementărilor juridice anterioare, situații care trebuie evitate.		
15	Art.28	Art.28 alin.(5)	Prevederile ar determina suprimarea mandatului unor membri ai Comisiei de Certificare anterior desemnați, deși acest lucru nu este indicat expres de lege. Procedura de desemnare a noii componente a Comisiei și de convocare în ședință de constituire trebuie să fie detaliată în dispozițiile tranzitorii.	Coruptibilitate Lacune de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Introducerea unor prevederi mai detaliate.

Concluzii

Proiectul este oportun, dar pînă la promovarea lui sînt necesare clarificări conceptuale și modificări redacționale.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției