

28 Septembrie 2007, nr. 272

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii cu privire la organizațiile necomerciale

La solicitarea Ministerului Justiției

Evaluarea generală

1. Scopul promovării proiectului. Este stabilit în art.1 al proiectului legii și rezidă în crearea cadrului juridic pentru asigurarea exercitării unor drepturi și realizarea unor interese generale sau particulare. Din informația adițională, rezultă că noua reglementare va substitui câteva legi existente, pentru a aduce reglementările în domeniu la un nivel mai înalt.

Scopul propus ar putea fi realizat fără promovarea unor noi reglementări de bază, printr-o modificare suplimentară a cadrului legal existent (Legea cu privire la asociațiile obștești și Legea cu privire la fundații).

Fundamentarea proiectului

2. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă

3. Suficiența argumentării. Nota informativă este anexată la proiect, principiul transparenței procedurii de elaborare fiind formal respectat. Remarcăm aparte faptul că, exceptând etapa inițierii, elaborarea și definitivarea proiectului a fost efectuată într-un cadru transparent, realizându-se consultări repetate cu subiecții interesați și în special, cu organizațiile necomerciale și alți reprezentanți ai 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.

Proiectul conține o serie de inovații care merită apreciere, dar considerăm totuși, că adoptarea unei noi legi cu privire la organizațiile necomerciale nu este pe deplin argumentată și oportună, din următoarele motive:

a) necesitatea elaborării unei astfel de legi nu este stabilită în principalele documente programatice și de planificare strategică: Programul Legislativ, Programul de activitate al Guvernului pentru perioada 2005-2009, Planul de Acțiuni UE-RM, SCERS, Planul Național de Acțiuni în domeniul drepturilor Omului, Strategia Națională de prevenire și combatere a corupției etc. Faptul că elaborarea noii legi nu este indicată în respectivele documente vorbește despre caracterul spontan, necoordonat deplin, al ideii de elaborare a unei noi reglementări;

b) temeiul enunțat de elaborare a proiectului - art.3 alin.(2) din Legea nr.1125-XV din 13.06.2006, - nu mai poate fi invocat, deoarece, dispozițiile la care se face trimitere s-au epuizat la 1 ianuarie 2003 și aplicarea lor nu a fost prorogată expres de Parlament. În perioada 2003-2007 Legea cu privire la asociațiile obștești a fost modificată de câteva ori, prin legile nr.240/2003; 154/2005; 205/2005; 148/2007). Ultima modificare efectuată cu puțin timp în urmă avea declarat tot scopul "aducerii legislației în concordanță cu Codul Civil";

c) noua lege se va aplica în temei pentru două categorii de organizații necomerciale (ONC): asociații obștești și fundații (deosebirea dintre instituții și fundații este încă vagă, slab clarificată), celelalte tipuri de ONC apolitice (sindicate, patronate, cooperative, partide, asociații de economii și împrumut) rămân reglementate prin legi organice aparte. Prin urmare, nu este realizată concentrarea reglementărilor referitoare la ONC într-un singur act legislativ;

d) Legea în vigoare cu privire la asociațiile obștești a fost concepută și aplicată pe parcursul a 11 ani în scopul reglementării activității organizațiilor neguvernamentale, așa-numitul "sector III - ONG". Noțiunea "organizație neguvernamentală" este una consacrată în practica internațională și cea internă, ea a fost

inclusă în acte internaționale importante (ale Consiliului Europei, ONU ș.a.). Noua lege propune însă și reglementarea instituțiilor publice, care, prin esență, nu pot fi considerate "ONG". Proiectul are menirea de a consolida drepturile constituționale la asociere, dar în acest caz, instituția publică nu-și are locul în respectiva reglementare, deoarece ea se înființează pentru alte scopuri decât asocierea;

e) recent, prin Legea nr.148-XVI din 20.07.2007, au fost efectuate modificări și completări esențiale în Legea cu privire la asociațiile obștești. Adoptarea unei noi legi-cadru și suprimarea legilor anterioare, obligarea (prezumată tacit), a subiecților vizați să-și aducă actele de constituire și funcționare în concordanță cu noile reglementări, va afecta principiul stabilității legislative;

f) din Nota Informativă la proiect nu rezultă că elaborării acestuia au precedat: analiza științifică a consecințelor politice, sociale, economice, financiare, juridice, culturale, sanitare și psihologice ale reglementărilor în materie; constatarea incompatibilității reglementărilor în vigoare cu cerințele sociale existente și cu reglementările în materia respectivă ale legislației comunitare sau a inexistenței de acte legislative în domeniul respectiv. Cerințele respective ale Legii nr.780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative trebuie să fie respectate plenar atunci când se intervine cu reglementări referitoare la drepturile fundamentale ale omului (dreptul la asociere);

g) proiectul promovat nu propune soluții necesare la un șir de probleme actuale pentru sectorul asociativ, în special, pentru asociațiile obștești (consolidarea legislativă a mecanismului de cooperare cu Parlamentul, Guvernul, APL; simplificarea reglementărilor fiscale (dări de seamă, impozite, TVA, controale); detalierea reglementărilor despre relațiile de muncă ale fondatorilor, angajaților; limitarea controalelor abuzive ale autorităților și reglementarea clară a acestora; fondarea simplificată a publicațiilor ONG; adoptarea unui Cod de etică etc.);

h) sectorul ONG în Republica Moldova nu a atins încă performanțele care să determine modificarea radicală a bazei legislative existente în domeniu, orice perturbări având și consecințe negative, greu sesizabile la etapa inițială.

4. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. În textul proiectului și în Nota informativă lipsesc referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare, nu este estimat nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările comunitare.

Nu se face trimitere nici la gradul de consultare ori compatibilitate cu recomandările și actele unor organizații internaționale și specializate ce au abordat respectiva tematică (Consiliul Europei, Asociația Mondială a ONG (WANGO) ș.a.). Pentru respectivul act legislativ, în special ar fi recomandată luarea în considerație a astfel de acte ca:

- Convenția europeană cu privire la recunoașterea personalității juridice a organizațiilor internaționale neguvernamentale (STE 124);
- Principiile Fundamentale ale statutului organizațiilor neguvernamentale în Europa (aprobate de Comitetul de Miniștri al CE la 16.04.2003);
- Codul de etică și Conduită al ONG, aprobat de WANGO) etc.

5. Fundamentarea economico-financiară. Fundamentarea financiar-economică nu este prezentată, deși implementarea prevederilor va necesita anumite cheltuieli, atât din bugetul public (generate de termen mai redus de prelucrare și înregistrare, crearea și menținerea Registrului ONG, plasarea informației pentru public, crearea structurilor responsabile de relații cu ONG și a celei abilitate cu verificarea activității) cât și din partea subiecților de drept privat vizați (modificarea actelor, publicitatea unor decizii, eventuală reînregistrare sau aducere a actelor în concordanță).

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

6. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Nu poate fi constatată promovarea defectuoasă a unor interese concrete, particulare sau de grup.

7. Prejudiciile aduse prin aplicarea actului. Prin coroborarea textului cu cel al legii privind ONG de utilitate publică, pot fi sesizate anumite favorizări ale ONG care ar activa în domeniul social și de apărare a

anumitor drepturi.

8. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. În proiect nu au fost constatate prevederi care ar fi în contradicție cu legislația națională și care astfel ar putea determina ori favoriza apariția factorilor coruptibilității.

Pentru asigurarea unei corespunderi plene standardelor internaționale și cerințelor generale anticorupție, proiectul ar trebui să includă și prevederi speciale referitoare la:

- reglementarea limitativă și expresă a modalităților de efectuare a controalelor asociațiilor de către organe abilitate (de drept, fiscale, Inspekția Muncii), introducerea în lege a principiilor ce urmează a fi respectate la efectuarea controalelor (prezumarea bunei credințe a asociațiilor; respectarea convențiilor internaționale, Constituției și legislației; legalitatea; termenul restrâns, evitarea blocării activității, periodicitate rară; evidența de către asociații a controalelor; atacarea efectivă a deciziilor în urma controalelor);
- elaborarea și subscrierea (unanimă) unui proiect de Cod deontologic (text ce ar pune în evidență un set de valori liber asumate specifice asociațiilor obștești); examinarea ulterioară a posibilităților stabilirii în legislație a sancțiunilor pentru încălcarea gravă a respectivului Cod;
- introducerea principiului "de decădere" al înregistrării și certificării utilității publice a asociațiilor (dacă organul abilitat nu înregistrează și nu refuză în termen expres indicat, decizia se va considera pozitivă); evitarea unor termene și proceduri îndelungate pentru înregistrarea organizațiilor la nivel republican sau local;
- introducerea în legislație a reglementărilor explicite despre scutirea de impozit pentru activitate comercială: dacă este desfășurată pentru activități statutare, fără distribuire între membrii fondatori; scutire de taxe de import pentru mărfuri importate în scopuri statutare; scutiri de impozit funciar, imobiliar, pentru succesiuni, donații.

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

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

11. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art.2,	Art.2 alin.(2): " <i>inclusiv filialele și reprezentanțele organizațiilor necomerciale internaționale sau străine.</i> "	Aplicarea legii față de filialele și reprezentanțele ONG străine nu este explicită, nu este pe deplin clar dacă aceste organizații trebuie să treacă prin procedura de confirmare a personalității juridice, a denumirii și statutului.	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	Atunci când ONG sînt create și funcționează în țări cu care RM are acorduri de colaborare în domeniul juridic, civil etc., procedurile ar trebui simplificate și corelate.
2	Art.3	Art.3 alin.(1) și (4): " <i>al cărei venit se utilizează la atingerea scopurilor</i> "; " <i>alte domenii de utilitate publică</i> ";	Lipsește definiția noțiunii "venit", lipsește trimitere la actul legislativ care ar reglementa respectiva noțiune. Se limitează neîntemeiat activitățile doar la domeniile de "utilitate publică".	Coruptibilitate Lacune de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	A se menționa necesitatea utilizării resurselor pentru atingerea scopurilor de la art.4. A se exclude limitările activităților doar la cele "utilitate publică".
3	Art.4 alin.(1)	Lit.k): " <i>de altă natură orientate spre beneficiul public</i> ";	Formularea este ambiguă, se utilizează un alt termen, similar celui de "utilitate publică".	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Excluderea textului necorespunzător sau modificarea adecvată.
4	Art.6 alin.(2)	" <i>Acronimul inclus în denumirea...</i> "	Acronim este un cuvînt format din primele litere ale cuvintelor ce	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite	Revizuirea textului.

			compun o sintagmă, titlu. Un acronim utilizat de ONG poate fi de circulație generală, publică iar interdicția va crea confuzii. Nu se propun soluții clare pentru cazurile de utilizare a numelor comune, a denumirilor deja înregistrate de alți subiecți decât ONG.	interpretări abuzive	
5	Art.8	Art.8. Sediul	Cerințele impuse determină cheltuieli pentru ONG. Contradicție cu art.17/1 din Legea în vigoare, recent modificată.	Coruptibilitate Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive	Completarea art.8 cu alin. (4): "Toate documentele intrate la sediu sau, în caz de schimbare a adresei poștale, la ultima adresă indicată pentru corespondență, se consideră recepționate de asociația obștească. Corespondența este recepționată conform reglementărilor tehnice și normative în domeniu."
6	Art.9	Art.9 alin.(1) lit.a): " <u>punerea la dispoziție, în funcție de posibilități, a localurilor pentru sedii</u> "; Art.9 alin.(3): "... <u>accesul la proiectele de acte normative privind organizațiile necomerciale și să le expedieze</u> "	Discreția pentru autorități este deplină, criteriile de stabilire a posibilităților lipsesc. Obligația accesului este limitată la proiecte de reglementări privind ONG, care sînt foarte puține.	Coruptibilitate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Lipsa / insuficiența transparenței funcționării autorităților publice	A se stabili concret procedurile, prin concurs și competiție transparentă. A se completa textul, stabilind obligația accesului și remiterii pentru consultare a tuturor proiectelor de reglementări din domeniile de interes ale ONG (cu scopurile de la art.4)
7	Art.11	Art.11 alin.(3):	Aplicarea analogică a legii pentru partide, sindicate, patronate, asociații religioase nu este oportună, aceste entități au reglementări legale distincte.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	A se exclude alin.(3) din art.11.
8	Art.17	Art.17 alin.(3): " <u>funcționarii publici în ale căror obligații de serviciu intră "promovarea politicii de stat în domeniile ei de activitate."</u>	Funcționarii nu ar putea fonda sau desfășura activitate în ONG, chiar dacă această activitate nu ar prezenta pericolul apariției conflictelor de interese interzise (spre exemplu, funcționarii nu ar putea fonda asociații de protecție a drepturilor omului).	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Revizuirea textului art.17 alin.(3).
9	Art.18	Art.18 alin.(4): " <u>și, în cazurile stabilite de lege, se autentifică notarial"</u>	Dacă o altă lege va stabili expres necesitatea autentificării notariale, acest lucru va fi obligatoriu pentru toți subiecții vizați și în legea de față trimiterea nu este necesară.	Coruptibilitate Norme de trimitere	A se exclude textul citat.
10	Art.20	Art.20	Lipsesc prevederi despre publicarea datelor din registrul ONG pe site-ul deținătorului (MJ și autorități locale).	Coruptibilitate Lipsa / insuficiența transparenței funcționării autorităților publice	Completarea art.20, eventual, cu normele prezente în art.25 alin.(3) al Legii cu privire la asociațiile obștești, concretizarea datelor care trebuie publicate.
11	Art.21	Art.21 alin.(3).	Nu se prevede obligația remiterii în adresa MJ a copiei deciziilor despre înregistrarea ONG locale.	Coruptibilitate Lipsa / insuficiența accesului la informația despre actul subordonat legii	A se completa cu textul "și actele de înregistrare".
12	Art.22	Art.22 alin.(1) lit.h): " <u>alte acte prevăzute de lege</u> ". Art.22 alin.(5): " <u>în</u>	Lista actelor solicitate nu este exhaustivă. Alin.(1) prevede obținerea	Coruptibilitate Norme de trimitere Concurența normelor de drept	A se preciza toate actele. A stabili că pot fi cerute doar actele

		<i>cazul în care două sau mai multe organizații cu aceeași denumire</i>	certificatului pentru aprobarea denumirii, iar alin.(5) admite existența unui conflict.		"prevăzute de prezenta lege".
		"			
13	Art.24	Art.24 alin.(1) lit.d): " <i>anterior a fost înregistrată ONC "cu denumire similară"</i> "	În actele depuse pentru înregistrare trebuie să figureze un certificat eliberat de MJ despre aprobarea denumirii. Solicitanții vor fi nevoiți să suporte consecințele erorilor. Denumire "similară" nu înseamnă "identică", pot apărea interpretări neadecvate.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Temeiuri neexhaustive, ambigui și subiective pentru refuzul unei autorități de a îndeplini anumite acțiuni	Revizuirea textului sau excluderea lit.d).
14	Art.33	Art.33 alin.(2): " <i>Legea specială și actele constitutive pot prevedea crearea unor alte organe.</i> "	Nu este clară trimiterea, care lege este avută în vedere, dacă Legea cu privire la asociațiile obștești și Legea cu privire la fundații vor fi abrogate.	Coruptibilitate Norme de trimitere	Omiterea textului "legea specială".
15	Art.37	Art.37 alin.(4): " <i>Organul suprem poate adopta hotărâri numai în problemele de pe ordinea de zi.</i> "	Restricțiile stabilite sînt prea dure, vor putea împiedica activitatea normală a ONC	Coruptibilitate Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive	A se acorda posibilitatea modificării prin vot calificat a ordinii de zi.
16	Art.48	Art.48 lit.d): " <i>să respecte alte obligații stabilite de legislație</i> "	Obligațiile nu sînt concretizate.	Coruptibilitate Norme de trimitere	Limitarea trimerilor neconcretizate.
17	Art.50	Art.50 alin.(5).	Lipsește precizarea că o parte a venitului din activitatea economică poate fi utilizat pentru remunerarea membrilor și persoanelor angajate.	Coruptibilitate Lacune de drept	A se completa în final cu textul "Retribuirea muncii și a serviciilor prestate de membri și alte persoane angajate nu constituie repartizare a venitului".
18	Art.54	Art.54 alin.(1) și (2). Art.54 alin.(3): " <i>Neexecutarea obligației "lipsește organizația de dreptul beneficiarii de facilitățile legale."</i> "	Se stabilește obligativitatea prezentării rapoartelor anual, incluzînd informare despre desfășurarea adunării generale. În art.36 alin.(1) însă se stabilește că adunarea poate avea loc și o dată la 2 ani. Facilitățile de care ar putea fi lipsită ONC nu sînt specificate.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Excluderea obligativității informării anuale despre desfășurarea adunării generale. Excluderea alin.(3).
19	Art.61	Art.61 alin.(2) lit.d): " <i>în alte cazuri prevăzute de lege</i> "	Temeiurile pentru dizolvare nu sînt exhaustive.	Coruptibilitate Norme de trimitere	Excluderea lit.d) sau includerea trimerilor concretizate.

Concluzii

Promovarea proiectului este inoportună, mai ales în condițiile cînd Legea privind asociațiile obștești a fost recent modificată substanțial.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției