



## NOTA ANALITICĂ IPRE Nr. 1/2019

### LIBERTATEA DE ACȚIUNE A SOCIETĂȚII CIVILE ESTE UNUL DIN PILONII DE BAZĂ AI DEMOCRAȚIEI

Autor: ALEXANDRU TĂNASE

Judecător Constituțional în demisie  
Membru al Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția)

Chișinău, 13 februarie 2019

La 3 mai 2018 Parlamentul Republicii Moldova a adoptat în prima lectură Legea cu privire la organizațiile necomerciale. Cu toate ezitățile aferente, proiectul acestei legi este unul din puținele cazuri când puterea politică și societatea civilă au ajuns la un consens general asupra unor reglementări într-un domeniu atât de important și de sensibil cum este domeniul asociativ necomercial. Rezultatul acestui consens a fost elaborarea unei legi moderne a organizațiilor necomerciale, care se încadrează în standardele internaționale și europene referitoare la libertatea de asociere.

Elementul cheie ale acestei legi îl constituie eliminarea măsurilor descurajante asupra activităților societății civile și anume:

- limitarea posibilităților de ingerințe arbitrare din partea autorităților în activitatea organizațiilor necomerciale;
- clarificarea termenilor și a condițiilor de înregistrare a ONG-urilor;
- eliminarea restricțiilor arbitrare de finanțare externă și reglementarea echilibrată a activităților politice ale acestora.

**Elementele novatorii ale Legii cu privire la organizațiile necomerciale sunt:**

#### 1. Constituirea organizațiilor necomerciale:

- Reglementarea uniformă, printr-o singură lege a activității asociațiilor, fundațiilor și instituțiilor private;
- Instituțiile private vor avea un cadru normativ propriu;
- Fundația urmează să aibă un model flexibil, ce-i va permite fondatorului să păstreze legătura cu fundația după creare;
- Eliminarea restricțiilor teritoriale, astfel încât ONG-urile locale vor putea activa pe întreg teritoriul Republicii Moldova;
- Eliminarea restricțiilor cu privire la anumite categorii de persoane în calitate de fondatori;

#### 2. Procedura de înregistrare:

- Limitarea exhaustivă a actelor necesare pentru înregistrare la cele expres prevăzute de lege;
- Limitarea termenului de înregistrare a organizației la 10 zile lucrătoare;
- Eliminarea datelor referitoare la sediul juridic al organizației, precum și mărimea cotizației de membru, ca elemente obligatorii necesare a fi prevăzute în statut;
- Excluderea necesității autentificării actului de constituire în cazul Instituției private și al Fundației;
- Limitarea temeiurilor pentru refuzul înregistrării (formulare/redacția art. 11 CEDO).

#### 3. Transparența organizației:

- Includerea obligativității reglementării în statut a prevederilor referitoare la modalitatea prin care organizația își va face publică activitatea;
- Includerea obligativității pentru ONG-uri de a oferi o copie a raportului de activitate oricărui solicitant.

#### 4. Organizarea internă:

- Oferirea posibilității pentru ONG-uri pentru a alege un model flexibil de organizare;



Prezenta Notă este elaborată în cadrul proiectului IPRE „Analize Tematice a politicilor publice”, realizat cu susținerea Fundației Konrad Adenauer (KAS) în Republica

Moldova. Opiniile reflectate în prezenta publicație aparțin autorului și nu reflectă neapărat opinia KAS.



## CONTEXT

Cele mai importante ONG-uri din țară au sprijinit public adoptarea acestei legi, considerând că astfel urmează a fi îmbunătățit substanțial mediul de activitate al sectorului necomercial. Cu toate acestea, legea cu privire la organizațiile necomerciale, așa și nu a mai ajuns să fie adoptată în lectură finală până în prezent. În cadrul discuțiilor din 3 mai 2018 în plenul Parlamentului au sunat mai multe inițiative ce propuneau modificarea proiectului în sensul limitării posibilității finanțării externe și implicării ONG-urilor în activități cu caracter politic a organizațiilor necomerciale care promovează politici publice.

Politicienii moldoveni nu sunt singurii tentați să impună anumite restricții referitoare la domeniile de activitate și la finanțarea externă a organizațiilor neguvernamentale. Desigur, este dreptul suveran al fiecărui stat de a reglementa acest domeniu așa cum consideră de cuviință, dar cu toate acestea, toate reglementările trebuie să se încadreze în limitele și standardele unei societăți democratice.

Din această perspectivă, vom analiza două Opinii comune ale Comisiei de la Veneția și OSCE/ODIHR, incidente în cazul de față, referitoare la standardele de reglementare a activității organizațiilor neguvernamentale. Iar la final vom formula o serie de recomandări relevante pentru promovarea noii legi cu privire la organizațiile necomerciale.

## COMISIA DE LA VENEȚIA ȘI CAZUL ROMÂNIEI

În anul 2017 Guvernul României a inițiat un proiect de lege (140/2017) prin care se urmărea modificarea ordonanței 26/2000 în baza căreia

funcționează organizațiile neguvernamentale. **Proiectul, inter alia, prevedea:**

- instituirea unor noi condiții pentru acordarea statutului de utilitate publică unui ONG, **excluzând astfel de domenii de activitate importante, precum drepturile omului și lupta împotriva corupției;**
- definirea „activității politice” prin sintagma „activități de strângere de fonduri sau campanii de sprijinire ori opoziție față de un partid politic sau un candidat pentru o funcție publică în care acesta poate fi numit ori ales”.
- obligarea fundațiilor și asociațiilor să publice, la fiecare șase luni, în Monitorul Oficial, a unei declarații detaliate de venituri și cheltuieli;
- **încetarea „de îndată”** a activității ONG-ului respectiv, în cazul în care declarația de venituri și cheltuieli nu este depusă la timp

În cadrul sesiunii a 114 a Comisiei de la Veneția a fost adoptat Avizul comun al Comisiei de la Veneția și ODIHR nr. 914/2017 din 16 martie 2018<sup>1</sup> referitor la proiectul de lege nr. 140/2017 privind modificarea ordonanței 26/2000, în baza căreia funcționează organizațiile neguvernamentale din România.

**1. Referitor la noile condiții de raportare** prevăzute în proiectul de lege, inclusiv sancțiunea cu încetarea activității și dizolvarea în caz de neîndeplinire a acestei obligații, Comisia de la Veneția în comun cu OSCE/ODIHR au reținut că **aceste cerințe sunt în mod clar inutile, disproportionale și trebuie eliminate.**

**2. Referitor la excluderea statutului de utilitate publică** a unui ONG pentru astfel de domenii de activitate, cum ar fi drepturile omului și lupta împotriva corupției, Comisia de la Veneția în

<sup>1</sup> Avizul comun al Comisiei de la Veneția și ODIHR nr. 914/2017 din 16 martie 2018 CDL-AD(2018)004  
<https://www.osce.org/odihr/380035?download=true>



comun cu OSCE/ODIHR au reținut că **democrația, drepturile omului, statul de drept și lupta împotriva corupției trebuie adăugate la lista domeniilor de activitate considerate de interes public.** Mai mult ca atât, în cazul asociațiilor și fundațiilor cărora li se refuză „statutul de utilitate publică” urmează a fi introduse garanții suplimentare.

**3. Referitor la Interzicerea desfășurării activităților politice,** Comisia de la Veneția în comun cu OSCE/ODIHR au decis că **ONG-urile trebuie să aibă libertatea de a sprijini deschis un candidat sau partid în alegeri sau în cadrul unui referendum,** cu condiția că respectă transparența în declararea motivației sale (aceste activități de suport trebuie să se desfășoare în conformitate cu legislația privitoare la finanțarea campaniilor electorale și a partidelor politice)<sup>2</sup>. În general, **condiția abținerii de la implicarea în desfășurarea activităților politice pentru a beneficia de acces la sprijinul din partea statului poate fi justificată prin însăși natura suportului public acordat,** precum și discreția aferentă statului de a stabili condițiile de obținere a acestui sprijin<sup>3</sup>.

#### COMISIA DE LA VENEȚIA ȘI CAZUL UNGARIEI

Un subiect apropiat cazului României a fost discutat în cadrul sesiunii plenare a 117 a Comisiei de la Veneția din 14-15 decembrie 2018.

Este vorba de Avizul comun al Comisiei de la Veneția și ODIHR nr. 941/2018 din 17 decembrie 2018, referitor la impunerea de către Ungaria a unei taxe speciale de imigrație pentru ONG-urile care derulează activități în domeniul imigrației<sup>4</sup>. Contextul acestei reglementări legale este la fel de important ca și reglementarea în sine.

Din păcate, în mai multe state din Europa Centrală și de Est se conturează tendințe tot mai clare de deraiere de la standardele și normele democratice unanim acceptate. În speța de față este vorba despre tentativele autorităților maghiare de a limita sau chiar de a plasa sub controlul statului activitatea ONG-urilor.

#### Contextul impunerii "taxei speciale pentru imigrație"

Parlamentul Ungariei a impus un impozit de 25%, pentru susținerea financiară a activităților de sprijinire a imigrației desfășurate în Ungaria. Acest impozit este denumit: **"taxa specială pentru imigrație"**. Potrivit legii, această taxă urmează a fi impusă operațiunilor și organizațiilor cu sediul în Ungaria care desfășoară activități de sprijinire a imigrației.

Legiuitorul maghiar a definit imigrația, în art. 253 al legii, ca *"reinstalarea unei persoane din țara sa de domiciliu într-o altă țară cu scopul de trăi permanent"*. Este important să menționăm că legea nu se referă la cazurile prevăzute la articolul 1 alineatul (1) din Actul I din 2007 privind intrarea și reședința persoanelor care au dreptul la liberă circulație și ședere prevăzut în tratatul de instituire a Comunității Europene". În conformitate cu alin. 2 al art. 253, activitatea de susținere a imigrației este definită ca **"orice program, acțiune sau activitate care, direct sau indirect, vizează promovarea imigrației"**. Conform aceluiași alineat, activitatea de susținere a imigrației se realizează prin următoarele modalități:

- a) *desfășurarea și participarea la campaniile și seminarele media;*
- b) *organizarea educației;*
- c) *construirea și exploatarea rețelelor sau*

<sup>2</sup> Avizul comun al Comisiei de la Veneția și ODIHR nr. 914/2017 din 16 martie 2018 CDL-AD(2018)004, par. 13.

<sup>3</sup> Avizul comun al Comisiei de la Veneția și ODIHR nr. 914/2017 din 16 martie 2018 CDL-AD(2018)004, par. 53.

<sup>4</sup> Avizul comun al Comisiei de la Veneția și ODIHR nr. 941 / 2018 din 17 decembrie 2018,

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)035-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)035-e)



d) *activitățile de propagandă care prezintă imigrația într-o lumină pozitivă.*

Rațiunea enunțată de autoritățile maghiare pentru introducerea taxei speciale pentru imigrare este **de a obliga organizațiile neguvernamentale care desfășoară activități în domeniul migrației să suporte costurile generate de activitățile lor asociative, care contribuie la creșterea imigrației și la creșterea sarcinilor și a cheltuielilor publice.**

Autoritățile ungare au prezentat taxa specială pentru imigrație drept o cerință ce derivă din principiul "partajării sarcinilor": *acele organizații care contribuie la creșterea imigrației în Ungaria ar trebui, de asemenea, să contribuie la acoperirea costurilor rezultate.*

Este important să menționăm că în opinia comună, Comisia de la Veneția și ODIHR s-au limitat la analiza art. 253 privind impozitul special pentru imigrație doar în măsura în care această reglementare legală interferează cu dreptul la libertatea de exprimare și de asociere a ONG-urilor.

### Considerentele Comisiei Veneția și ODIHR

Un prim aspect pe care îl remarcă Comisia de la Veneția ține de interconexiunea dreptului la libera de exprimare a opiniilor cu dreptul la libera asociere. Astfel, Comisia a reținut că statele trebuie să asigure ONG-urilor dreptul de a-și exprima liber opiniile cu privire la scopurile și activitățile pe care le desfășoară.

Cel de-al doilea aspect ține de statutul **taxei speciale pentru imigrație**. Comisia a ajuns la concluzia că acest impozit special reprezintă o ingerință în dreptul la libertatea de exprimare a ONG-urilor, deoarece limitează în mod clar capacitatea acestora de a-și desfășura activitățile

de cercetare, instruire și advocacy pe un subiect ce este dezbătut public.

În conformitate cu Principiul 6<sup>5</sup> din Ghidul comun al Comisiei de la Veneția și OSCE/ODIHR privind libertatea de asociere, **asociațiile trebuie să aibă dreptul la libera exprimare a opiniei prin prisma obiectivelor și activităților sale.** Acest drept este unul adițional față de dreptul individual al membrilor asociațiilor la libertatea de exprimare și de opinie. **Asociațiile au dreptul de a participa la dezbateri politice și publice, indiferent dacă poziția adoptată este în concordanță cu politica guvernamentală sau dacă promovează o modificare de legislație.**

În plus, taxa urmează a fi percepută din actul de donație către ONG-uri care exprimă o opinie specială care pare a fi o controversă politică semnificativă. Art. 253 tratează ONG-urile care desfășoară activități de sprijinire a imigrației în mod diferit decât altele, fără o justificare rezonabilă, ceea ce creează riscul stigmatizării unor astfel de organizații, afectând în mod negativ activitățile lor legitime.

### Respectarea cerinței de legalitate

Legea utilizează o serie de noțiuni cum ar fi "*activități care vizează promovarea indirectă a migrației*", "*desfășurarea campaniilor media*", "*construirea și exploatarea rețelelor*", care fac ca dispozițiile sale să fie prea vagi și care nu oferă o claritate cu privire la momentul în care, unei organizații, urmează să-i fie aplicată taxa specială de imigrare. Textul art. 253 nu este suficient de clar, pentru a stabili exact asupra cărora sume de bani se aplică impozitul special pentru imigrație. Se aplică acesta doar contribuțiilor financiare utilizate pentru realizarea activităților de sprijinire a imigrației sau asupra tuturor încasărilor financiare ale organizațiilor care desfășoară

<sup>5</sup> Ghidul comun al Comisiei de la Veneția și OSCE/ODIHR privind libertatea de asociere <https://www.osce.org/odihr/132371>





activități de sprijinire a imigrației (indiferent dacă sunt sau nu folosite în întregime pentru astfel de activități)?

**Din aceste considerente, Comisia de la Veneția și ODIHR au ajuns la concluzia că utilizarea în art. 253 a unor termeni atât de vagi și interpretabili nu îndeplinește cerința de legalitate.**

### Legitimitatea scopului urmărit

Comisia de la Veneția și ODIHR și-au exprimat dubii serioase referitor la legitimitatea scopului care stă în spatele acestei prevederi legale.

Anumite particularități ale acestei taxe speciale, arată că ea este impusă nu doar pentru a finanța anumite activități guvernamentale, ci mai degrabă pentru a descuraja anumite activități asociative legitime în domeniul migrației și pentru a limita potențialul asociațiilor de a căuta și asigura finanțări pentru derularea unor astfel de activități.

Utilizarea unei măsuri aparent neutre, cum ar fi instituirea unui nou impozit, dar care să pună o sarcină asupra persoanelor/entităților din cauza opiniilor pe care le promovează, nu se încadrează în unul dintre scopurile legitime permise în temeiul articolului 10 alineatul (2) și al articolului 11 alineatul (2) CEDO și articolul 19 alineatul (3) și articolul 22 alineatul (2) din PIDCP<sup>6</sup>.

Astfel de măsuri nu ar trebui să fie utilizate pentru a împiedica libertatea de exprimare și asociere a grupurilor care nu sunt pe placul autorităților sau care promovează idei pe care autoritățile ar dori să le suprimă.

### Necesitatea și proporționalitatea reglementărilor

Necesitatea și proporționalitatea restricțiilor impuse prin introducerea taxei speciale de

imigrare și noile obligații (impozite și obligații suplimentare de raportare) trebuie analizate luând în considerare efectul cumulativ pe care acestea îl creează prin prisma obligațiilor impuse de alte legi<sup>7</sup>.

Noile obligații de raportare creează un mediu de monitorizare excesivă din partea statului, care nu favorizează exercitarea efectivă a libertății de asociere.

Obligațiile vizează inclusiv divulgarea identității donatorilor care au contribuit financiar la activitățile asociațiilor, în conformitate cu alin. 8 și 9 din art. 253. La acestea se adaugă obligațiile de raportare impuse de lege "privind transparența organizațiilor care beneficiază de sprijin din străinătate" și restricțiile potențiale impuse de punerea în aplicare a articolului 353A din Codul penal privind facilitarea migrației ilegale.

### Existența unor remedii efective în sensul art. 13 din Convenție

Comisia de la Veneția și ODIHR atrage atenția asupra obligației statelor de a asigura, în temeiul articolului 13 din CEDO, dreptul de a se adresa efectiv unei instanțe naționale pentru orice ingerință în drepturile și libertățile protejate prin articolele 10 și 11 din CEDO. Dreptul la o cale de atac efectivă este, de asemenea, impus de articolul 2 alineatul (3) din PIDCP.

**Astfel, Comisia de la Veneția și ODIHR au ajuns la concluzia că impozitul special asupra imigrației constituie o ingerință nejustificată în drepturile la libertatea de exprimare și de asociere a ONG-urilor vizate.**

Impunerea acestei taxe speciale va avea un efect descurajant asupra persoanelor și organizațiilor care apără aceste drepturi sau care își susțin

<sup>6</sup> Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice din 16.12.1966  
<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

<sup>7</sup> NOTĂ: Legea privind transparența a organizațiilor care beneficiază de sprijin din străinătate și reglementărilor impuse de Codul Penal privind facilitarea migrației ilegale



financiar apărarea. Adicional, această taxă va descuraja donatorii potențiali să sprijine financiar aceste ONG-uri și va pune în dificultate societatea civilă implicată în activități legitime de protecție a drepturilor omului.

**Pornind de la considerentele enunțate mai sus, Comisia de la Veneția și ODIHR a ajuns la concluzia că dispozițiile legale referitoare la impunerea "taxei speciale pentru imigrație" ar trebui abrogate.**

## CONCLUZII

După cum menționam la început, cu regret Legea cu privire la organizațiile necomerciale, așa și nu a mai ajuns să fie adoptată în lectură finală.

Deoarece legea rămâne a fi pe masa parlamentarilor, este important de a evita operarea unor amendamente care ar schimba-o conceptual, sau care ar interveni într-o manieră antieuropeană sau antidemocratică.

Raportând prevederile Legii cu privire la organizațiile necomerciale din 3 mai 2018, la Ghidul comun al Comisiei de la Veneția și OSCE/ODIHR privind libertatea de asociere și la avizele comune ale Comisiei de la Veneția și OSCE/ODIHR nr. 914 / 2017 din 16 martie 2018 și nr. 941/2018 din 17 decembrie 2018, vom constata că **acestea sunt în deplină conformitate cu recomandările și standardele conținute în aceste două documente.** Ceea ce este necesar la această etapă, este voința politică de a da o anumită finalitate acestui proces.

## RECOMANDĂRI

În această ordine de idei, am putea contura patru recomandări cheie:

**1. Primă recomandare** ar fi ca Parlamentul nou ales în rezultatul alegerilor din 24 februarie 2019 să-și asume plenar **Legea cu privire la organizațiile necomerciale, votată în prima**

**lectură în 3 mai 2018 și să o voteze în a doua lectură în mod prioritar.**

Un asemenea gest ar reprezenta cea mai bună confirmare a dorinței noului legislativ de a îmbunătăți mediul de activitate al sectorului necomercial.

**2. A doua recomandare** ar fi ca Parlamentul Republicii Moldova să adopte legea în lectură finală fără a opera modificări substanțiale, în special care ar limita:

- finanțarea ONG-urilor;
- recunoașterea statutului de utilitate publică;
- posibilitatea implicării ONG-urilor în desfășurarea activităților politice.

**3. A treia recomandare** ar fi ca în procesul adoptării legii în cea de-a doua lectură, **Parlamentul să verifice expres ca eventualele modificări operate să fie în concordanță cu prevederile și cu logica Ghidului comun al Comisiei de la Veneția și OSCE/ODIHR privind libertatea de asociere și cu avizele comune ale Comisiei de la Veneția și OSCE/ODIHR nr. 914/2017 din 16 martie 2018 și nr. 941/2018 din 17 decembrie 2018.**

**4. A patra recomandare** ar fi ca înainte de a supune legea votării în a doua lectură, eventualele propuneri de modificare să fie discutate în prealabil cu reprezentanții societății civile.

Adoptarea neîntârziată în lectură finală a Legii cu privire la organizațiile necomerciale ar fi un prim pas în restabilirea climatului de încredere dintre putere și societatea civilă.

Adicional, în conformitate cu cele mai înalte standarde europene, legea ar putea constitui un mesaj important, pe care noul for legislativ îl va transmite societății moldovenești și partenerilor de dezvoltare ai Republicii Moldova privind atașamentul său față de valorile democratice.

