



Strasbourg/Varșovia, 16 martie 2018

CDL(2018)008 *

Opinia Comisiei de la Veneția nr. 914 / 2017
Opinia OSCE/ODIHR nr. NGO-ROU/322/2018

Or. în limba engleză

COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRATIE PRIN DREPT
(COMISIA DE LA VENEȚIA)

**OFICIUL OSCE PENTRU INSTITUȚII DEMOCRATICE ȘI
DREPTURILE OMULUI
(OSCE/ODIHR)**

**ROMÂNIA
PROIECTUL OPINIE COMUNĂ**

**REFERITOARE LA PROIECTUL DE LEGE NR. 140/2017
PENTRU MODIFICAREA ORDONANȚEI GUVERNULUI NR. 26/2000
CU PRIVIRE LA ASOCIAȚII ȘI FUNDAȚII**

**adoptată de către Comisia de la Veneția la cea de-a 114-a Sesiune
Plenară (Veneția, 16-17 martie 2018)**

în baza comentariilor exprimate de

**DI Richard CLAYTON (Membru, Marea Britanie)
Dra Sarah CLEVELAND (Membru, Statele Unite ale Americii)
DI Martin KUIJER (Membru supleant, Olanda)
DI Gediminas MESONIS (Membru, Lituania)
Dra Alice THOMAS (Expert, OSCE/ODIHR)
Dra Herdís KJERULF THORGEIRSDOTTIR (Vicepreședinte,
Membru, Islanda)
DI David GOLDBERGER, Dra Muatar KHAYDAROVA și DI Serghei
OSTAF (Membri ai Panelului de Experti privind Libertatea de Adunare
și Libertatea de Asociere)**

Conținut

I.	Introducere.....	3
II.	Domeniul de analiză al Opiniei Comune.....	3
III.	Sumar executiv și concluzii.....	4
IV.	Observații generale.....	5
V.	Cadrul legislativ.....	7
VI.	Standardele internaționale.....	9
A.	Principiile generale.....	9
B.	Sprijinul public al asociațiilor.....	10
C.	Obligațiile de raportare ale asociațiilor.....	11
VII.	Analiza.....	12
A.	Statutul de utilitate publică.....	12
1.	Procedura și criteriile de recunoaștere a statutului de utilitate publică.....	13
2.	Interzicerea desfășurării activităților politice.....	15
3.	Mecanismele de control.....	17
B.	Obligațiile de raportare financiară pentru toate asociațiile, fundațiile și federațiile..	177
1.	Obligațiile de raportare financiară.....	18
2.	Proportionalitatea sancțiunilor.....	22

I. Introducere

1. Prin scrisoarea din 14 decembrie 2017, Comisia pentru Afaceri Juridice și Drepturile Omului a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei a sesizat Comisia de la Veneția să elaboreze o opinie privind conformitatea Proiectului de lege 140/2017 de modificare a Ordonanței Guvernului nr. 26/2000 privind activitatea asociațiilor și fundațiilor (CDL-REF(2018)011) cu standardele internaționale ale drepturilor omului și libertăților fundamentale. În concordanță cu practica stabilită, s-a decis că elaborarea Opiniei se va face în colaborare cu Oficiul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (OSCE/ODIHR).

2. Dl Richard Clayton, dra Sarah Cleveland, dl Martin Kuijer, dl Gediminas Mesonis și dra Herdis Kjerulf Thorgeirsdottir au acționat în calitate de raportori ai Comisiei de la Veneția. Dl David Goldberger, dra Muatar Khaydarova, dl Serghei Ostaf și dra Alice Thomas au fost desemnați în calitate de experți juridici pentru OSCE/ODIHR.

3. În perioada 5-6 februarie 2018, o delegație a Comisiei de la Veneția și OSCE/ODIHR, având în componența sa pe dl Richard Clayton, dra Alice Thomas, dra Herdis Kjerulf Thorgeirsdottir, însoțiți de dl Ziya Caga Tanyar, consilierul juridic al Secretariatului, a efectuat o vizită la București și a avut întrevederi cu reprezentanții Ministerului Afacerilor de Externe, Ministerului Justiției, cu Avocatul Poporului, reprezentanții Senatului și Camerei Deputaților, reprezentanții Curții Constituționale și un șir de organizații ale societății civile. Comisia de la Veneția și Oficiul OSCE/ODIHR își exprimă gratitudinea autorităților din România pentru organizarea excelentă a vizitei.

4. Prezenta opinie se bazează pe contribuțiile raportorilor și pe traducerea neoficială a proiectului de lege. Prezenta opinie poate conține unele imprecizii datorate erorilor de traducere.

5. Comisia de la Veneția rămâne la dispoziția autorităților române și a Adunării Parlamentare pentru asistență continuă în elucidarea prezentei tematici.

6. *Această opinie a fost examinată de către sub-comisia privind drepturile fundamentale, fiind adoptată ulterior de către Comisia de la Veneția la cea de-a 114-a Sesiune Plenară (Veneția, 16-17 martie 2018).*

II. Domeniul de analiză al Opiniei Comune

7. Domeniul de analiză al prezentei Opinii Comune se extinde doar asupra proiectului de lege, prezentat spre avizare, precum și a legii care se modifică prin acesta. Datorită acestei limitări, Opinia Comună nu constituie o revizuire exhaustivă a întregului cadru legislativ și instituțional cu privire la libertatea de asociere din România.

8. Opinia Comună elucidează aspectele cheie și conține indicații ce vizează domeniile îngrijorătoare din proiectul de lege. Recomandările ce urmează se bazează pe standardele relevante ale Consiliului Europei, precum și pe alte standarde și obligații ale drepturilor internaționale ale omului, angajamentele OSCE, bunele practici naționale și, în caz de relevanță, pe recomandările anterioare.

9. Având în vedere cele menționate mai sus, Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR țin să menționeze că prezenta Opinie Comună nu va constitui un obstacol pentru formularea recomandărilor scrise și verbale suplimentare, precum și pentru exprimarea altor comentarii privind actele legislative respective sau legislația relevantă din România pe viitor.

III. Sumar executiv și concluzii

10. Scopul declarat al proiectului de lege nr. 140/2017 pentru modificarea Ordonanței Guvernului nr. 26/2000 este, pe de o parte, de a avantaja în procedura de obținere a statutului de utilitate publică asociațiile ce desfășoară activități în unele domenii prioritare pentru satisfacerea celor mai importante nevoi ale societății românești și, pe de altă parte, de a reduce suspiciunile privind legalitatea finanțării asociațiilor și fundațiilor ce activează în România și de a spori nivelul de încredere publică privind activitatea asociațiilor neguvernamentale. În primul rând, proiectul de lege stipulează în termeni specifici care activități se consideră a fi de "interes general" și condiționează recunoașterea statutului de utilitate publică prin cerința ca organizația non-guvernamentală respectivă să desfășoare activități în aceste domenii specificate. În al doilea rând, proiectul de lege introduce un regim fiscal nou, aplicabil tuturor asociațiilor, fundațiilor și federațiilor, indiferent de recunoașterea sau refuzul de a recunoaște acestora statutul de utilitate publică.

11. Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR salută inițiativa prin care proiectul de lege își propune să specifice mai concret semnificația sintagmei "în interes general sau comunitar", deoarece natura și beneficiarii activităților desfășurate de o organizație neguvernamentală (ONG) pot constitui considerații relevante în luarea deciziei de a acorda sau refuza orice formă de sprijin public. Totuși, în scopul clarificării acestor aspecte, ar fi fost importantă și utilă efectuarea unor consultații ample nu doar cu societatea civilă, ci și cu populația largă. În acest sens, se acordă o semnificație aparte preocupării ca proiectul de lege să posede o claritate și precizie suficientă, pentru a se evita deciziile arbitrare în implementarea acestuia, precum și cu privire la caracterul său exhaustiv, în sensul că acesta exclude în totalitate posibilitatea de a solicita recunoașterea utilității publice în cazul altor domenii nespecificate în prevederile proiectului de lege, cum ar fi drepturile omului și lupta împotriva corupției. Un alt aspect îngrijorător este restricția impusă asociațiilor și fundațiilor ce dețin statutul de utilitate publică în a desfășura orice tip de activitate politică. Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR acceptă poziția că rolul Statului în calitate de organizator neutru și imparțial al afacerilor publice poate să implice necesitatea de a impune condiția ca un ONG cu un profil politic pronunțat, de exemplu, care în mod explicit desfășoară activități de strângere de fonduri pentru susținerea sau opoziție față de un partid sau candidat politic, să fie exclus din categoria solicitanților statutului de "asociații de utilitate publică". Însă acest fapt nu trebuie să îngreuească dreptul asociațiilor de a face campanii de advocacy pe tematici care fac obiectul dezbaterilor publice.

12. Referitor la noile obligații de raportare financiară, aplicabile tuturor asociațiilor și fundațiilor (indiferent de faptul dacă le este recunoscut sau nu statutul de asociații de utilitate publică), referirea la "îngrijorarea publică" și "suspiciuni" privind legalitatea și onestitatea în finanțarea ONG-urilor din România nu sunt motive suficiente pentru impunerea unor obligații drastice de raportare asupra tuturor asociațiilor, în special dacă aceste suspiciuni nu se bazează pe o analiză a riscurilor concrete, care să indice asupra implicării specifice a segmentului societății civile în comiterea infracțiunilor, cum ar fi spălarea banilor, corupția sau infracțiunile conexe. Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR reiterează că Principiul nr. 1 din Liniiile directe comune privind libertatea de asociere este "prezumția legalității privind constituirea, obiectivele și activitățile asociațiilor". În formula actuală, cerințele stringente de raportare financiară (publicarea declarațiilor financiare detaliate semestrial, cu menționarea individuală a sursei de venituri, indiferent de valoarea venitului), urmate de sancțiuni severe în caz de neconformare (suspendarea activității asociației pentru o perioadă de 30 de zile și în caz de eșuare continuă de a se conforma, urmată de încetarea imediată a activității) vor avea ca efect înghețarea activității societății civile, precum și pot constitui ingerințe în libertatea de asociere și dreptul la respectarea vieții private. Valoarea adăugată a măsurii de impunere a declarațiilor publice, menite să atingă scopul scontat al proiectului de lege, este contestabilă, deoarece deja există obligația unor raportări substanțiale față de agențiile specializate, cum ar fi față de Oficiul de combatere a spălării banilor.

13. Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR țin să menționeze cu satisfacție că în cadrul întrevederilor la București, inițiatorii proiectului de lege și-au exprimat acordul de a modifica proiectul de lege sub anumite aspecte și atrage atenția autorităților românești să ia în considerare următoarele recomandări:

- *Privind statutul de utilitate publică:*

- Se recomandă includerea sintagmei “democrație, drepturile omului, promovarea statului de drept și lupta împotriva corupției” în lista domeniilor specificate de interes general sau public din Articolul 38(1)a al proiectului de lege. O clauză ”catch all” poate fi inserată la încheierea listei de domenii specificate în aceeași normă juridică, pentru a asigura includerea tuturor celorlalte domenii de interes public nespecificate expres în această prevedere; este necesară consultarea societății civile cu privire la această temă în mod specific;

- Se recomandă includerea unei prevederi clare, care să specifice posibilitatea de acces la protecție juridică (acces la justiție) în fața instanțelor pentru asociațiile și fundațiile cărora le-a fost refuzat statutul de ”utilitate publică”;

- Algoritmul propus în proiectul de lege la Articolele 38(2) și 41(a) nu satisface condiția ca sprijinul public să fie “guvernat de criterii clare și obiective”, și nici exigența privind previzibilitatea legii, prevăzută în jurisprudența CEDO, și trebuie eliminat;

- Prevederea prin care se impune interzicerea desfășurării activităților politice pentru asociațiile cu statut de utilitate publică trebuie să se limiteze doar la cazurile de suport evident, cum ar fi o strângere explicită de fonduri, pentru campanii de susținere sau opoziție față de un candidat sau partid politic, în același timp prevederea urmând a fi formulată în asemenea mod încât să nu împiedice asociațiile să ”desfășoare activități de advocacy pe chestiuni ce fac obiectul dezbaterilor publice.”

- *Privind noile obligații de raportare financiară:*

- Noile cerințe de raportare și declarație publică, prevăzute de proiectul de lege, inclusiv sancțiunile de suspendare a activităților și dizolvare în cazul neconformării la cerințele stipulate, sunt în mod clar inutile și disproporționale și se recomandă excluderea acestora. Ca cerință minimă, se recomandă ca obligațiile de declarare a surselor veniturilor să fie limitate la obligația de raportare către autoritățile de resort, respectându-se termenii rezonabili, sau obligația de declarare a identității donatorilor să se limiteze la sponsorii principali.

14. Se recomandă supunerea proiectului de lege unor dezbateri publice de amploare înaintea adoptării.

IV. Observații generale

15. Proiectul de lege nr. 140/2017 (denumit în continuare “proiectul de lege”) constituie o modificare a actualei Ordonanțe a Guvernului nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații (denumită în continuare ”Ordonanța Guvernului”), care reglementează modul de constituire, organizare, funcționare și dizolvare a organizațiilor non-guvernamentale. Proiectul de lege,

elaborat la inițiativa a doi membri ai Parlamentului (un membru al Senatului și un membru al Camerei Deputaților), nu modifică toate prevederile Ordonanței Guvernului, ci mai degrabă se axează asupra unui set de prevederi, care stipulează modul de funcționare a unei categorii aparte a asociațiilor, în mod specific a "asociațiilor și fundațiilor care sunt recunoscute ca fiind de utilitate publică". În același timp, proiectul de lege prevede obligații suplimentare de raportare financiară pentru toate asociațiile, fundațiile și federațiile, indiferent de faptul recunoașterii acestora a statutului de asociații publice de utilitate publică.

16. Proiectul de lege se află în categoria proiectelor de lege care necesită a fi avizate de către ambele Camere din Parlament (de Senat, fiind prima Cameră sesizată, și Camera Deputaților) în conformitate cu Articolul 75(1) din Constituție și în prezent urmează a fi examinat de Camera Deputaților. Acesta a fost anterior adoptat tacit de Senat pe data de 21 noiembrie 2017, deoarece Senatul nu a reușit să efectueze dezbateri asupra proiectului de lege în termenul stipulat de Articolul 75(2) din Constituție.¹ În cadrul Camerei Deputaților, Comisia pentru Drepturile Omului a avizat pozitiv proiectul de lege.

17. În conformitate cu nota explicativă elaborată de către inițiatorii proiectului de lege, scopul modificărilor este, pe de o parte, acordarea unor facilități preferențiale în procedura de obținere a statutului de utilitate publică de către asociațiile ce activează în unele domenii considerate ca fiind prioritare pentru satisfacerea nevoilor primordiale ale societății și, pe de altă parte, reducerea suspiciunilor ce vizează legalitatea finanțării asociațiilor și fundațiilor ce își desfășoară activitatea pe teritoriul României, precum și sporirea încrederii publice în modul de funcționare a asociațiilor neguvernamentale și în onestitatea activităților acestora.

18. Guvernul României a avizat negativ proiectul de lege, considerând că nu au fost prezentate argumente solide pentru modificarea reglementărilor privind statutul de utilitate publică a asociațiilor și că noile obligații de raportare pot afecta negativ funcționarea sectorului asociativ din România, prin adăugarea unor straturi noi birocratice și prin crearea dificultăților pentru activitatea asociațiilor.

19. Pe 22 noiembrie 2017, 70 de organizații neguvernamentale din România au adresat o scrisoare deschisă conducerii Partidului Social-Democratic (partidul principal al majorității de guvernare) și au revendicat, *inter alia*, că reglementările în vigoare privind accesul la resursele publice sunt adecvate și că nu există motive pentru a impune obligații suplimentare de raportare asupra asociațiilor. Acestea au menționat că actualmente asociațiile se supun obligațiilor de raportare în mod similar cu alte entități din România și că adoptarea proiectului de lege poate avea ca efect descurajarea activității filantropice a cetățenilor, dar poate fi și în detrimentul funcționării organizațiilor societății civile din țară.

20. Pe 11 decembrie 2017, Consiliul experților în dreptul ONG-urilor al Conferinței organizațiilor internaționale neguvernamentale a Consiliului Europei a emis o Opinie asupra proiectului de lege nr. 140/2017, care a fost luată în considerare la elaborarea prezentei Opinii.

¹Articolul 75 (1) și (2)

(1) Se supun spre dezbateri și adoptare Camerei Deputaților, ca primă Cameră sesizată, proiectele de legi și propunerile legislative pentru ratificarea tratatelor sau altor acorduri internaționale și a măsurilor legislative ce rezultă din aplicarea acestor tratate sau acorduri, precum și proiectele legilor organice prevăzute la articolul 31 (5), articolul 40 (3), articolul 55 (2), articolul 58 (3), articolul 73 (3) e), k), l), n), o), articolul 79 (2), articolul 102 (3), articolul 105 (2), articolul 117 (3), articolul 118 (2) și (3), articolul 120 (2), articolul 126 (4) și (5), și articolul 142 (5). Celelalte proiecte de legi sau propuneri legislative se supun dezbaterii și adoptării, ca primă Cameră sesizată, Senatului.

(2) Prima Cameră sesizată se pronunță în termen de 45 de zile. Pentru coduri și alte legi de complexitate deosebită termenul este de 60 de zile. În cazul depășirii acestor termene se consideră că proiectele de legi sau propunerile legislative au fost adoptate.

21. Nu a avut loc nici o consultație publică semnificativă sau dezbateri care ar fi precedat înaintarea proiectului de lege în Parlament. Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR nu au supus analizei reglementările din legislația României ce stipulează care proiecte de legi necesită o consultare publică prealabil înaintării proiectului în Parlament, și dacă aceste norme se aplică diferit în funcție de cine este autorul proiectului de lege (adică, membru al Parlamentului sau al Guvernului). În orice caz, Recomandarea CM/Rec(2007)14 stipulează că *"ONG-urile urmează să fie consultate în cursul înaintării proiectelor de legi primare sau secundare, în caz că acestea aduc atingere statutului, modului de finanțare și funcționării organizațiilor"* și din formularea acestei prevederi reiese că nu se acordă nici o relevanță în acest sens faptului cine este inițiatorul procesului legislativ.² Astfel, după cum Comisia de la Veneția a mai menționat anterior, organizarea unor consultații publice cu organizațiile societății civile înainte de adoptarea legislației ce-i vizează direct, corespunde bunelor practici la care țările europene trebuie să tindă să adere în cadrul proceselor sale legislative naționale.³ Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR recomandă să se efectueze consultații efective și incluzive privind proiectele de lege la toate etapele procesului legislativ, inclusiv în cursul examinării în Parlament, inclusiv până la etapa adoptării, însă cu siguranță anterior adoptării proiectului de lege.

V. Cadrul legislativ

22. În conformitate cu legislația în vigoare (Ordonanța Guvernului nr. 26/2000), asociațiile și fundațiile cărora le-a fost recunoscut statutul de utilitate publică au drepturi și obligații specifice (Articolul 41 din Ordonanța de Guvern). Acestea le este conferit, *inter alia*, dreptul de a folosi gratuit "bunurile proprietate publică" (Articolul 41(a)) și de a menționa statutul de utilitate publică în toate documentele asociației (Articolul 41 (c)). În schimb, aceste asociații și fundații au obligația de a menține cel puțin nivelul activității și performanțele care au determinat recunoașterea (Articolul 41 (d)), de a comunica autorității administrative competente orice modificări ale actului constitutiv și ale statutului, precum și rapoartele de activitate și situațiile financiare anuale (Articolul 41 (e)) și de a publica extrase din rapoartele de activitate și situațiile anuale în Monitorul Oficial și în Registrul național al persoanelor juridice fără scop patrimonial, în termen de 3 luni de la încheierea fiecărui an calendaristic (Articolul 41 (f)).

23. În conformitate cu Articolul 39(1) al Ordonanței Guvernului, actualmente, recunoașterea statutului de utilitate publică se face prin hotărâre a Guvernului, după înaintarea cererii de către asociație sau fundație. Criteriile de recunoaștere a acestui statut sunt stipulate în Articolul 38 și prevăd, *inter alia*, că fundația respectivă desfășoară activități în interes general sau al unor colectivități; că funcționează de cel puțin 3 ani și poate demonstra "desfășurarea unor acțiuni semnificative", prin "derularea unor programe sau proiecte specifice scopului său". Mai mult, asociația trebuie să dea dovadă, în baza situațiilor financiare prezentate, că deține un patrimoniu, logistic și personal angajat, corespunzător îndeplinirii scopului său (Articolul 38 (1)(d)).

² Recomandarea CM/Rec(2007)14 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei pentru statele membre cu privire la statutul juridic al organizațiilor neguvernamentale în Europa (în continuare, denumită "Recomandarea"), adoptată de Comitetul de Miniștri pe 10 octombrie 2007 la cea de-a 1006-a ședință a miniștrilor delegați, par. 77. A se vedea, de asemenea, Liniile Directoare comune CDL-AD(2014)046 ale Comisiei de la Veneția și ale Oficiului OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (OSCE/ODIHR) privind libertatea de asociere, adoptate de Comisie la cea de-a 101-a Sesiune Plenară (Veneția, 12-13 decembrie 2014) (denumite în continuare, "Liniile directoare comune"), par.106.

³ Opinia CDL-AD(2017)015 cu privire la proiectul de lege al Ungariei privind transparența organizațiilor ce primesc fonduri din străinătate, adoptată de Comisia de la Veneția la cea de-a 111-a Sesiune Plenară (Veneția, 16-17 iunie 2017), par. 27.

24. În principiu, statutul de utilitate publică se recunoaște pe durată nedeterminată (Articolul 42 (1)), însă Guvernul poate retrage statutul de recunoaștere a utilității publice dacă asociația sau fundația respectivă nu mai îndeplinește una sau mai multe din condițiile care au stat la baza recunoașterii (Articolul 42(2)).

25. În prezent, Ordonanța Guvernului nu prevede obligația tuturor asociațiilor, fundațiilor și federațiilor de a prezenta și publica situațiile financiare, deși acestea sunt subiecți ai obligațiilor de a prezenta rapoarte generale și contabile, în special în fața autorităților fiscale. Această obligație este atribuită doar asociațiilor și fundațiilor cărora le este recunoscută utilitatea publică (Articolul 41 (f)).

26. În cadrul vizitei, delegația a fost informată că doar un număr minoritar de asociații și fundații înaintează cereri pentru obținerea statutului de utilitate publică. În baza datelor statistice prezentate de către Ministerul Justiției, din numărul total de 100 000 asociații și fundații înregistrate⁴ doar circa 137 dețin statut de utilitate publică. Autorii proiectului de lege se bazează pe un număr mai mare de asociații și fundații de utilitate publică (circa 1 500), însă ei includ în acest număr de asemenea și asociațiile și fundațiile ce au dreptul de a accesa beneficii publice, sub formă de granturi, subvenții și diverse tipuri de beneficii acordate de instituțiile publice, în baza altor norme juridice decât cele stipulate de Ordonanța Guvernului. Delegația a fost de asemenea informată că motivul existenței unui număr atât de scăzut al asociațiilor/fundațiilor cu statut de utilitate publică poate fi explicat prin existența altor mijloace, prezumabil mai ușor accesibile, pentru ca sectorul societății civile să poată beneficia de subvenții publice. Aparent, există mai multe granturi guvernamentale care pot fi accesate de asociații și fundații; și fondurile din acestea sunt repartizate apoi în baza competiției.

Modificările propuse în proiectul de lege

27. Proiectul de lege modifică procedura menționată mai sus de recunoaștere a statutului de utilitate publică în mod semnificativ. În primul rând, tipurile de asociații și fundații eligibile pentru statutul de utilitate publică au fost restricționate: în loc să le fie permis tuturor asociațiilor/fundațiilor ce desfășoară activități în interes general sau comunitar să solicite recunoașterea acestui statut, în conformitate cu noua formulare din alin. 1 (a) al Articolului 38, doar unele organizații se califică în calitate de solicitanți. Acestea sunt asociațiile/fundațiile ce își desfășoară activitățile în interes general sau comunitar în următoarele domenii: servicii sociale, caritate și ajutor umanitar, sănătate, sport, educație, știință, cercetări, inovație, mediu și protecția animalelor, protecția consumatorilor, valori naționale și ale minorităților naționale, tradiții și patrimoniu cultural, diplomație și relații internaționale, apărare militară și cultul eroilor.

28. În al doilea rând, în conformitate cu Articolul 38 (1) (e), asociațiile și fundațiile nu pot fi recunoscute ca fiind de utilitate publică, dacă acestea desfășoară în prezent sau au desfășurat în ultimii doi ani orice activități politice, și anume, strângere de fonduri sau campanii de sprijinire sau opoziție față de un partid politic sau candidat pentru o funcție publică în care acesta poate fi ales. În mod similar, proiectul Articolului 41 (c) introduce o nouă obligație pentru asociațiile cărora deja le-a fost recunoscut statutul de utilitate publică de a se abține de la "orice activitate politică", care este de asemenea definită în proiectul de lege 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".

⁴ Această cifră include asociațiile și fundațiile înregistrate înainte de 2000, nu este clar câte din acestea mai sunt încă active în prezent.

29. Statutul de utilitate publică va fi recunoscut în baza algoritmului procentual stipulat în proiectul de lege în Articolul 38 (2) – 40% de organizații recunoscute sunt cele care prestează servicii sociale, caritate și ajutor umanitar, sănătate și sport. Asociațiile/fundațiile din domeniul educației vor constitui 30% din organizațiile de utilitate publică, și a câte 10% vor fi atribuite tuturor celorlalte tipurilor de asociații/fundații menționate în alin. 1 (a) din Articolul 38 al proiectului de lege. Recunoașterea utilității publice a asociațiilor/fundațiilor le oferă posibilitatea de folosire gratuită a bunurilor proprietate publică și acces la finanțare din bugetele centrale și locale, în proporție procentuală conform aceluiași algoritm (a se vedea Articolul 41 din proiectul de lege).

30. Statutul de utilitate publică nu se mai recunoaște pentru o durată nedeterminată, ci este limitat la un termen de 5 ani, cu posibilitatea reînnoirii (Articolul 42 (1) din proiectul legii). În fiecare an, autoritățile administrative competente împreună cu Ministerul Justiției vor întocmi, pentru fiecare asociație și fundație de utilitate publică, un raport anual privitor la respectarea condițiilor care au dus la recunoașterea acestui statut. Toate rapoartele urmează a fi publicate pe pagina de internet a Ministerului Justiției. În cazul în care nu sunt întrunite condițiile necesare, actul de recunoaștere a utilității publice a organizației va fi retras, în conformitate cu prevederile actuale ale Ordonanței Guvernului.

31. În final, proiectul de lege completează Ordonanța Guvernului cu un articol nou, și anume Articolul 48¹, care conține obligații suplimentare de prezentare mai detaliată și mai frecventă a declarațiilor pentru toate asociațiile, fundațiile și federațiile, fără a se ține cont dacă acestea dețin sau nu un statut special, cum ar fi statutul de utilitate publică. În conformitate cu această nouă prevedere, organizațiile acestea vor avea obligația de a publica semestrial declarațiile financiare (în loc de o dată pe an, conform legislației actuale), în termen de 30 de zile de la încheierea semestrului precedent, în Monitorul Oficial. Aceste declarații trebuie să menționeze "distinct pentru fiecare venit în parte, persoana sau activitatea, după caz, care a generat venitul respectiv, precum și valoarea acestuia".

32. Nepublicarea acestor declarații atrage suspendarea activității asociației, fundației sau federației pentru 30 de zile (Articolul 48¹(3)). Dacă în termenul de 30 de zile nu se realizează publicarea declarației în condițiile specificate în Articolul 48¹ (2), organizația își încetează activitatea de îndată, în condițiile prevăzute de Capitolul IX din Ordonanța Guvernului ce reglementează modul de dizolvare și lichidare a asociațiilor, fundațiilor și federațiilor.

VI. Standardele internaționale

A. Principiile generale

33. Drepturile și libertățile atribuite asociațiilor și membrilor săi sunt garantate prin dreptul la libera asociere, stipulat în Articolul 22 al Pactului Internațional privind Drepturile Civile și Politice (PIDCP) și Articolul 11 al Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale (CEDO). Acest drept conține de asemenea dreptul de a căuta, securiza și utiliza resurse, deoarece altfel libertatea de asociere este lipsită de orice semnificație.⁵

34. Din motivul importanței libertății de asociere în orice stat democratic, exercitarea acesteia poate fi restricționată doar în cazuri excepționale, și în baza criteriilor stricte prevăzute de

⁵ A se vedea Liniile directe comune, par. 102. De asemenea, a se vedea Avizul Raportorului Special al ONU cu privire la dreptul la întrunire pașnică și la liberă asociere, A/HRC/23/39, din 24 aprilie 2013, par. 8, și Recomandarea CM/Rec(2007)14 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei pentru statele membre cu privire la statutul juridic al organizațiilor neguvernamentale din Europa, adoptată de Comitetul de Miniștri pe 10 octombrie 2007 la cea de-a 1006-a întrunire a miniștrilor delegați, par. 50.

instrumentele internaționale menționate mai sus. În particular, exercitarea acestui drept trebuie balansată față de celelalte drepturi, precum și față de interesele generale ale societății. Astfel, provocarea este de a realiza acest echilibru dintre interesele competitive. Standardele internaționale ale drepturilor omului acordă relevanță următoarelor trei criterii la examinarea faptului dacă restricționarea drepturilor respective poate fi considerată legitimă:

- **Legalitatea:** orice limitare trebuie să fie reglementată prin lege în termeni clari și preciși. Orice restricționare va avea loc în conformitate cu legea națională, emisă de o autoritate competentă legislativă (investită cu putere prin atribuire sau delegare). În plus, reglementarea legislativă care a servit ca temei trebuie să fie accesibilă.⁶ Și, în final, norma juridică relevantă trebuie să fie previzibilă. O lege este "previzibilă" dacă este formulată cu suficientă precizie pentru a împuternici persoana pe care o vizează – dacă e necesar printr-o direcționare corespunzătoare – să-și ajusteze conduita lui/ei la situația respectivă.⁷ Legea trebuie să conțină reglementări suficient de clare și detaliate pentru a oferi persoanelor indicații adecvate privitor la circumstanțele și condițiile în care autoritățile publice pot exercita imixțiuni în dreptul respectiv.⁸

- **Legitimitatea:** imixtiunea în sau restricționarea drepturilor trebuie să aibă un scop legitim, în conformitate cu lista temeiurilor exhaustive de limitare permisă stipulate de instrumentele internaționale. În baza Articolului 11(2) al CEDO aceste motive legitime sunt securitatea națională sau ordinea publică, prevenirea dezordinilor sau infracțiunilor, protecția sănătății, a moralei sau a libertăților altora. Articolul 22(2) din PIDCP conține criterii similare, cu diferența că acesta face referire la ordinea publică (ordre public) în locul de "apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor". După cum se menționează în Liniile directoare comune privind libertatea de asociere, "sfera de acțiune a acestor scopuri legitime va fi supusă unei interpretări înguste" (par. 34).

- **Proportionalitatea:** restricționarea drepturilor trebuie să fie una necesară într-o societate democratică și proporțională scopului urmărit. Autoritățile publice au obligația de a demonstra că măsura aplicată este cu adevărat un mijloc eficient pentru atingerea scopului declarat legitim, precum și că măsura aplicată este necesară, în raport cu posibilitățile deja existente pentru atingerea scopului declarat. De asemenea, se va face o evaluare a efectului cumulativ al tuturor normelor juridice combinate privind libertatea în cauză, precum și se va stabili existența unei relații proporționale dintre efectele măsurii propuse și libertatea căreia i s-a adus atingere.

B. Sprijinul public al asociațiilor

35. Asociațiile non-profit și importanța acestora pentru societate înseamnă că poate fi necesar sprijinul statului pentru constituirea și funcționarea acestora.⁹ Sprijinul statului în acest context poate fi acordat sub formă de acces la resursele publice, inclusiv prin finanțare publică.¹⁰

⁶ Cauza *Khan c. Marii Britanii*, cererea nr. 35394/97, CEDO, 12 mai 2000.

⁷ A se vedea de exemplu, cauza *Koretskyy c. Ucrainei*, cererea nr. 40269/02, CEDO, 3 aprilie 2008, par. 47; și cauza *The Sunday Times c. Marii Britanii (nr. 1)*, cererea nr. 6538/74, CEDO, din 26 aprilie 1979, par. 49. De asemenea, a se vedea Comisia de la Veneția, *Lista criteriilor Statului de Drept*, CDL-AD(2016)007, 18 martie 2016, par. 58.

⁸ Comitetul pentru Drepturile Omului, cauza *De Groot c. Olandei*, cerere nr. 578/1994, 14 iulie 1995 și cauza *Doerga c. Olandei*, cerere nr. 50210/99, CEDO, 27 aprilie 2004.

⁹ Raportorul Special al ONU referitor la situația apărătorilor drepturilor omului, Raportul Adunării Generale a ONU, A/66/203, 28 iulie 2011, par. 68.

¹⁰ Liniile directoare comune nr. CDL-AD(2014)046 ale Comisiei de la Veneția și Oficiului OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (OSCE/ODIHR) privind Libertatea de Asociere, adoptate de către Comisie la cea de-a 101-a Sesiune Plenară (Veneția, 12-13 decembrie 2014) (denumite în continuare, "Liniile directoare comune"), par. 203.

36. Recunoașterea asociațiilor sau fundațiilor ca fiind de utilitate publică este relaționată la conceptul de acordare a sprijinului public ONG-urilor în conformitate cu prevederile din Recomandarea CM/Rec(2007)14 a Comitetului de Miniștri pentru statele membre cu privire la statutul juridic al organizațiilor neguvernamentale din Europa (ONG-urile trebuie sprijinite în atingerea obiectivelor sale prin finanțare publică și alte forme de suport; par. 57), precum și din Liniile directoare comune (par. 203).

Acest tip de sprijin (indiferent de forma acestuia) trebuie să fie reglementat în baza unor criterii clare și obiective¹¹; acordarea acestui sprijin poate depinde de natura și beneficiarii activităților desfășurate de ONG-uri¹², de statutul juridic al acestora, etc¹³. Orice mecanism de acordare a sprijinului din partea statului trebuie să fie transparent¹⁴.

37. Însăși natura sprijinului public, prezumabil, rezultă într-o marjă mai mare de discreție a statului (comparativ cu alte chestiuni ce țin de constituirea și desfășurarea activităților ONG-urilor) de a reglementa legislativ condițiile de acordare a acestuia. Prin urmare, acordarea sprijinului public poate fi condiționată prin întrunirea anumitor obiective urmărite sau desfășurarea anumitor activități.¹⁵ De asemenea, printre altele, poate fi impusă condiția ca ONG-urile care urmează să solicite acordarea acestui suport să desfășoare activități care satisfac nevoile societății, considerate ca fiind de o prioritate deosebită; în plus, domeniile considerate ca fiind prioritare și deci și formele de activitate ce vor fi considerate demne de sprijinul public pot fi modificate odată cu trecerea timpului.¹⁶ În cazul schimbării scopurilor stabilite sau activităților desfășurate de ONG-uri care au servit ca temei pentru obținerea sprijinului public, poate fi revizuit sprijinul public acordat.¹⁷

38. Criteriile care determină distribuția fondurilor publice trebuie să fie obiective și nediscriminatorii, și trebuie stipulate cu claritate în legi și/sau regulamente, fiind disponibile și accesibile public.¹⁸ Astfel, în procesul distribuirii fondurilor publice între diferite organizații neguvernamentale, este esențială respectarea de către stat a unor criterii clare, pre-determinate și obiective care permit o selectare neutră și obiectivă a beneficiarilor posibili.¹⁹

C. Obligațiile de raportare ale asociațiilor

39. În general, ONG-urile cărora le-a fost acordat sprijinul public sub orice formă, pot fi obligate să prezinte anual autorităților de resort competente declarații despre bilanțul conturilor, precum și rapoarte asupra activităților desfășurate²⁰. Însă, o asemenea obligație de raportare nu trebuie să constituie o povară excesivă și nu trebuie să impună asociațiilor să prezinte detalii excesive fie privitor la activitățile lor sau privind situațiile financiare²¹.

40. Toate cerințele de raportare, indiferent dacă le-a fost acordată sau refuzată orice formă de sprijin public, trebuie să fie corespunzătoare dimensiunii organizației și scopului declarat al activităților desfășurate, și trebuie să fie facilitate, în măsura posibilă, prin uzul tehnologiilor informaționale.²² Asociațiile nu trebuie să fie obligate să prezinte mai multe

¹¹ Recomandarea, par. 58; Liniile directoare comune, par. 205.

¹² Recomandarea, par. 59 ; Liniile directoare comune, par. 205.

¹³ Recomandarea, par. 60 ; Liniile directoare comune, par. 205.

¹⁴ Liniile directoare comune, par. 206.

¹⁵ Avizul Explicativ la Recomandarea CM/Rec 2007 (14), par. 113.

¹⁶ Avizul Explicativ la Recomandarea CM/Rec 2007 (14), par. 111.

¹⁷ Avizul Explicativ la Recomandarea CM/Rec 2007 (14), par. 113.

¹⁸ Liniile directoare comune, par. 208.

¹⁹ Liniile directoare comune, par. 208 și 211.

²⁰ Recomandarea, par. 62; Ghidul Comun, par. 225-226.

²¹ Avizul Explicativ la Recomandare, par. 114.

²² Liniile directoare comune, par. 225.

rapoarte și informații, decât alte persoane juridice, cum sunt întreprinderile de afaceri.²³ În plus, întregul proces de raportare trebuie să asigure respectarea drepturilor membrilor, fondatorilor, donatorilor, beneficiarilor și personalului, precum și a dreptului asociațiilor de a proteja datele confidențiale legitime în afaceri.²⁴ Obligațiile de raportare trebuie să fie temperate prin alte obligații, raportate la dreptul la securitate al beneficiarilor, precum și la respectarea dreptului acestora la viață privată și păstrarea datelor confidențiale; orice ingerință în dreptul la respectarea vieții private și confidențialității trebuie să fie în corespundere cu principiile necesității și proporționalității.²⁵ Statele trebuie să se abțină de la impunerea unor cerințe administrative care ar avea ca rezultat împovărarea ONG-urilor și trebuie întotdeauna să limiteze ingerințele în dreptul la liberă asociere, respectând criteriile necesității și proporționalității.

41. În conformitate cu Liniile directoare comune privind libertatea de asociere, "dreptul la viața privată este aplicabil și în cazul asociațiilor" (par. 228) și "legislația trebuie să conțină garanții care să asigure respectarea dreptului la viață privată a beneficiarilor, membrilor și fondatorilor asociațiilor, precum și să asigure dreptul la un remediu efectiv în cazul oricărei încălcări a acestuia" (par. 231). Mai mult, după cum se menționează în Recomandarea (2007)14 a Comitetului de Miniștri, "orice modalitate de raportare se va supune obligației de a respecta drepturile donatorilor, beneficiarilor și personalului, precum și dreptul la protecția datelor confidențiale legitime în afaceri". În conformitate cu Avizul Explicativ la Principiile Fundamentale, "[...] cerințele de raportare trebuie să fie echilibrate prin existența altor obligații privitoare la respectarea vieții private și a confidențialității. În particular, se va respecta cererea donatorului de a rămâne anonim. Totuși, respectul pentru dreptul la viața privată și confidențialitate nu este nelimitat. În cazuri excepționale, interesele generale pot servi ca justificare pentru accesul autorităților la informații ce țin de viața privată și la date confidențiale, de exemplu pentru a combate transferurile de mijloace bănești pe piețele negre. În cazul oricărei excepții de la principiul confidențialității în afaceri sau de la respectarea dreptului la viața privată și păstrarea confidențialității donatorilor, beneficiarilor și personalului, se va aplica principiul necesității și proporționalității"²⁶.

42. Sancțiunile trebuie să fie proporționale cu gravitatea încălcării comise, și la dizolvarea unei asociații se va recurge doar ca măsură de ultimă instanță în caz de încălcări extrem de grave ale obligațiilor prevăzute în legislație. Restricționările aplicate nu trebuie niciodată să rezulte în desființarea dreptului la asociere, și nici să afecteze însăși esența acestui drept²⁷.

VII. Analiza

A. Statutul de utilitate publică

43. Procesul actual de recunoaștere a utilității publice se bazează, aparent, pe o focalizare asupra activităților desfășurate de asociații/fundații, tipurile de activități și proiectele implementate, precum și pe stabilitatea financiară generală a asociațiilor. Sintagmele utilizate în Ordonanța Guvernului sunt relativ ample și suficient de flexibile pentru a asigura tuturor asociațiilor/fundațiilor ce desfășoară activități în interes public/comunitar accesul egal la susținerea publică (cel puțin, în principiu). Proiectul de lege își propune o intensificare a

²³ Liniile directoare comune, par. 225. A se vedea, de asemenea, Raportul din 2015 al Raportorului Special al ONU cu privire la dreptul la întrunire pașnică și liberă asociere, A/70/266, din 4 august 2015.

²⁴ Recomandarea, par. 64. A se vedea, de asemenea, Liniile directoare comune, par. 228 și 231.

²⁵ Avizul Explicativ la Recomandare, par. 116.

²⁶ Consiliul European, *Principiile Fundamentale privitoare la Statutul Organizațiilor Neguvernamentale din Europa* și Avizul Explicativ, ce pot fi accesate la pagina

<http://www.coe.int/T/E/NGO/public/Fundamental_Principles/Fundamental_principles_intro.asp>. A se vedea, în particular, par. 67 al Avizului Explicativ.

²⁷ Liniile directoare comune, par. 24.

controlului asupra acestei proceduri, și de a spori monitorizarea celor care se bucură de beneficiile rezultate din avantajele statutului de utilitate publică.

1. Procedura și criteriile de recunoaștere a statutului de utilitate publică

44. Proiectul de lege, spre deosebire de Ordonanța Guvernului în vigoare, conține prevederi specifice care stipulează modul de recunoaștere a utilității publice a asociațiilor/fundațiilor în modificările la Articolul 38. Lista organizațiilor eligibile pentru recunoașterea statutului de utilitate publică conține un spectru de domenii, începând de la organizațiile ce prestează servicii sociale și de caritate/umanitare, la acelea ce desfășoară activități în domeniile sănătății, sportului, educației, precum și asociații/fundații din domeniul științelor, cercetărilor și mediu/drepturile animalelor. Deși doar anumite domenii sunt prezentate în proiectul de lege în Articolul 38 (1) ca fiind de interes general și comunitar, proiectul de lege, în general, nu exclude sau limitează posibilitatea constituirii ONG-urilor și în scopul desfășurării altor activități decât cele enumerate.

45. Natura activităților, categoria sau regimul juridic al unei asociații pot servi, printre altele, în calitate de criterii relevante pentru acordarea sprijinului public și statele dispun de o marjă considerabilă de discreție în luarea deciziei care obiective sociale sunt de interes general și, prin urmare, să fie devină domenii de activitate preponderent încurajate de stat în rândul ONG-urilor (de exemplu, prin asigurarea sprijinului financiar din bugetul public). În conformitate cu Recomandarea CM/Rec(2007)014 a Comitetului de Miniștri, "*natura activităților și beneficiarii acestor activități desfășurate de ONG-uri pot fi considerații relevante la luarea deciziei de a acorda sau refuza sprijinul public în orice formă*".²⁸ Prin urmare, condiționarea recunoașterii utilității publice prin necesitatea desfășurării de către ONG-uri a anumitor activități din domeniile specifice, și anume a activităților considerate de interes general și comunitar prin lege, nu va constitui în sine o ingerință cu efecte dăunătoare în libertatea de asociere.

46. Totuși, în primul rând, modificările propuse la legislație par să ia forma unei preselecții a anumitor tipuri de asociații care ar merita să obțină anumite beneficii suplimentare de la stat, fiind o listă care, în mod curios, nu include asociațiile și fundațiile ce activează în domeniul drepturilor omului, și nici acelea implicate în domeniul egalității de gen, diversitate sau combaterea corupției, domenii ce pot fi considerate în mod argumentat domenii de activități de interes public. Standardele internaționale și regionale prevăd că statele trebuie să asigure suportul financiar pentru asociațiile care activează în anumite domenii,²⁹ de exemplu prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor, violenței în familie³⁰ și combaterea traficului de persoane³¹. În cele mai recente Observații Finale, Comitetului ONU pentru Eliminarea Discriminării împotriva Femeilor menționează specific sprijinul limitat acordat ONG-urilor care prestează servicii victimelor traficului de persoane³². Deși în România statutul de

²⁸ Recomandarea, par. 59 și Liniile directoare comune, par. 205. A se vedea, de asemenea, CONF/EXP(2017)3 Consiliul de experți în dreptul ONG-urilor, Opinie privind Proiectul de lege nr. 140/2017 din România privind asociațiile și fundațiile, din decembrie 2017, p. 21 ("prin urmare, nu există vreo obiecție față de propunerea de a reglementa în termeni mai concreți ce se are în vedere prin sintagma "interese generale și comunitare" din proiectul de modificare".)

²⁹ Liniile directoare comune, par. 204.

³⁰ Consiliul European, *Convenția pentru Prevenirea și Combaterea Violenței împotriva Femeilor și a Violenței în Familie (Convenția de la Istanbul)*, 12 aprilie 2011, ETS 210, Articolul 8, <<https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/text-of-the-convention>>. România a ratificat Convenția de la Istanbul pe data de 23 mai 2016.

³¹ Adunarea Generală a ONU, *Protocolul pentru Prevenirea, Reprimarea și Pedepsirea Traficului de Persoane, în special al Femeilor și Copiilor, adițional la Convenția Națiunilor Unite împotriva Criminalității Transnaționale Organizate*, din 15 noiembrie 2000, Națiunile Unite, Articolele 6, 9 și 10. România a ratificat Protocolul pe data de 4 decembrie 2002.

³² Comitetul ONU pentru Eliminarea Discriminării împotriva Femeilor, *Observațiile Concludente privind Rapoartele periodice combinate 7 și 8 ale României*, din 24 iulie 2017, par. 20-21,

utilitate publică nu este o precondiție pentru a obține orice formă de granturi publice, deoarece există numeroase alte modalități pentru obținerea finanțării de la stat pentru ONG-uri, totuși lista stipulată din Articolul 38(1) din proiectul de lege poate fi îmbunătățită prin suplimentarea acesteia cu alte domenii. Mai specific, aceasta trebuie să cuprindă, printre altele, de asemenea activitățile din domeniul protecției drepturilor omului sau lupta împotriva corupției. Procesul de elaborare a listei de domenii prioritare ar fi fost semnificativ avantajat prin organizarea consultațiilor cu reprezentanții societății civile din România, care recent și-au exprimat hotărât îngrijorarea în special cu privire la necesitatea de a combate corupția.

47. În al doilea rând, lista domeniilor de activitate care stipulează condițiile de recunoaștere a statutului de utilitate publică în Articolul 38 din proiectul de lege pare a fi o listă exhaustivă și asociațiile, activitățile cărora nu sunt menționate în această listă a domeniilor prevăzută în proiectul de lege, par să fie excluse de la posibilitatea de a solicita recunoașterea utilității publice. Efectele acestei excluderi vor depinde în mare măsură de modul în care proiectul de lege va fi implementat în practică, însă intenția directă de restricționare a tipurilor de asociații/fundațiilor care pot înainta cerere pentru recunoașterea utilității publice deja generează îngrijorarea că Articolul 38 modificat privind criteriile de selectare va fi supus mai degrabă unei interpretări înguste, și nu largi. Or, interpretarea îngustă a listei rigide și exhaustive de activități ce urmează a fi desfășurate pentru ca asociațiile să se califice pentru recunoașterea utilității publice ar putea să genereze îngrijorări privind interzicerea discriminării în exercitarea dreptului la libera asociere, care se extinde inclusiv asupra protecției dreptului asociațiilor de acces la resursele publice.

48. Mai mult, deși scopul urmărit de autorii proiectului de lege de a acorda tratament privilegiat unor domenii de activitate considerate ca prioritare în suplینirea celor mai importante nevoi ale societății din România este unul salutar, totuși elaborarea unei liste rigide și exhaustive a domeniilor de activitate care caracterizează asociațiile/fundațiile ce pot solicita recunoașterea utilității publice nu este considerată a fi cea mai bună soluție de adaptare a reglementărilor privitoare la utilitatea publică în circumstanțe schimbătoare, precum și la nevoile și prioritățile în evoluție ale societății. Astfel ar fi o soluție mai funcțională, inclusiv una care va garanta protecție împotriva discriminării, dacă lista în cauză ar fi considerată nu exclusivistă, ci mai curând una ce conține indicații, una susceptibilă interpretărilor prin prisma nevoilor în evoluție ale societății și bazată pe principiul că activitățile desfășurate de asociațiile de utilitate publică urmează să corespundă criteriului de interes general și comunitar.

49. Prin urmare, se recomandă, în primul rând, includerea sintagmei prin care "democrația, promovarea statului de drept și combaterea corupției" să constituie domeniul suplimentar de interes general și comunitar în conformitate cu Articolul 38 (1)(a). Se recomandă organizarea consultațiilor cu societatea civilă românească privitor la acest punct specific înainte de adoptarea proiectului de lege. În al doilea rând, este posibilă includerea unei clauze "catch all" la finele listei de domenii specific stipulate în cadrul aceleiași prevederi din proiectul de lege, cu scopul de a asigura acoperirea tuturor celorlalte domenii, omise din reglementarea expresă. În mod similar, ar putea fi adăugat un alineat la finalul acestei liste, care să stipuleze că urmează a fi elaborate reglementări de către autoritățile competente de resort, care vor servi în continuare ca îndrumări ale modului de implementare în practică a prevederii de către autoritățile executive. În final, trebuie să existe o normă juridică clară care să stipuleze posibilitatea de a recurge la căile de protecție juridică în fața instanțelor judecătorești sau secțiilor de contencios administrativ, pentru asociațiile sau fundațiile cărora le-a fost refuzată recunoașterea "utilității publice".

50. După cum s-a menționat deja anterior, proiectul de lege prevede un algoritm specific de recunoaștere a statutului de utilitate publică pentru ONG-uri și a modului prin care se alocă finanțele publice (Articolele 38(2) și 41 (a) din proiectul de lege)³³ (a se vedea par. 20 din prezenta Opinie). Prin urmare, anumite asociații și fundații, cum ar fi acelea care desfășoară activități ce țin de domeniul relațiilor internaționale, minorități naționale și de protecție a mediului, vor fi mereu în poziția că dispun de șanse puține să li se recunoască utilitatea publică, pe când organizațiile ce prestează servicii sociale, în domeniul asistenței umanitare, sănătății, sportului și educației vor avea șanse mai mari de reușită în acest sens. În plus, proiectul de lege pare să restricționeze numărul ONG-urilor care pot solicita recunoașterea utilității publice nu pentru că activitățile acestora nu ar servi intereselor generale sau comunitare, ci, doar din motiv că un număr anumit de ONG-uri care desfășoară activități similare deja au obținut acest statut. Astfel, nu este prevăzut ca volumul de finanțare publică alocat specific pentru un domeniu să fie divizat între toate ONG-urile care se califică. În conformitate cu Recomandarea CM/Rec(2007)14 a Comitetului de Miniștri, ONG-urile trebuie să fie libere în a-și atinge obiectivele lor, dacă obiectivele și mijloacele utilizate corespund standardelor unei societăți democratice. De asemenea, se prezumă că ONG-urile vor fi libere în a obține recunoașterea statutului menționat (dacă întrunesc condițiile stipulate în legislație) dacă activitatea acestora întrunește condiția de a servi intereselor generale. Astfel, restricționarea menționată poate fi justificată cu dificultate și posibil se află în conflict cu restricționările legitime ale dreptului la libera asociere, garantat de Articolul 11 (2) din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, precum și de Articolul 22(2) al PIDCP. Adicional, Articolul 38 pare a fi unul ambiguu în acest sens și există îngrijorarea că proiectul de lege ar putea fi fără limite clar determinate și că nu prevede garanții suficiente în acest sens, precum și că ar putea crea precondiții pentru adoptarea unor hotărâri arbitrare/discriminatorii în acest sens. În formula actuală, prevederea din proiectul de lege nu este în conformitate cu indicatorul menționat în Recomandarea CM/Rec(2007)14 ca decizia de acordare a sprijinului public “să fie guvernată de criterii clare și obiective”, și nici nu respectă principiul previzibilității legii, enunțat în jurisprudența CEDO. Astfel, se recomandă excluderea algoritmului specific propus în proiectul de lege în Articolele 38(2) și 41(a).

51. Din motivul existenței acestor provocări, este salutar faptul că inițiatorii proiectului de lege, în cadrul vizitei la București, au menționat disponibilitatea, în baza avizului negativ asupra prevederilor menționate mai sus din partea Ministerului Justiției, precum și din partea reprezentanților ONG-urilor, de a înlătura aceste prevederi care stipulează acest algoritm specific.

2. Interzicerea desfășurării activităților politice

52. În conformitate cu Articolul 38(1)(e), asociațiilor și fundațiilor nu le este recunoscut statutul de utilitate publică, dacă ele desfășoară în prezent sau au desfășurat în perioada din

³³ Proiectul de lege, Articolul 38(2): (2) Guvernul României va recunoaște statutul de utilitate publică al fundațiilor sau asociațiilor solicitante conform următorului algoritm procentual:

40% - Servicii Sociale (Asistență-Protecție-Incluziune-Coeziune-Securitate-Dezvoltare-Economie Socială), Caritate și Ajutor Umanitar, Sănătate, Sport; 30% - Educație;

10% - Știință, Cercetare, Inovație, Mediu și Protecția Animalelor, Protecția Consumatorului;

10% - Valori naționale și ale minorităților naționale – Tradiții și Patrimoniu Cultural;

10% - Diplomatie și Relații Internaționale, Militar-Apărare-Cultul eroilor.

Proiectul de lege, Articolul 41(a): dreptul de a i se atribui în folosință gratuită bunuri proprietate publică și acces la resursele provenite din bugetul de stat și din bugetele locale, conform următorului algoritm procentual:

Servicii Sociale (Asistență-Protecție-Incluziune-Coeziune-Securitate-Dezvoltare-Economie Socială), Caritate și Ajutor Umanitar, Sănătate, Sport; 30% - Educație;

10% - Știință, Cercetare, Inovație, Mediu și Protecția Animalelor, Protecția Consumatorului;

10% - Valori naționale și ale minorităților naționale – Tradiții și Patrimoniu Cultural;

10% - Diplomatie și Relații Internaționale, Militar-Apărare-Cultul eroilor.

ultimii doi ani orice tip de activități politice. Aceeași prevedere stipulează că aceasta include activitățile de strângere de fonduri sau campaniile de sprijinire ori opoziție față de un partid politic sau un candidat pentru o funcție publică în care acesta poate fi numit ori ales.

53. 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).³⁴ 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. Acordarea finanțării publice unui ONG cu un profil politic pronunțat poate constitui un conflict cu "rolul statului de organizator imparțial și neutru" al afacerilor publice³⁵ și susceptibilă comiterii abuzurilor. Totuși, în exercitarea discreției sale, Statul trebuie să respecte (luând în considerare dreptul ONG-urilor de a se implica în activități politice) criteriile restricționărilor permisibile ale dreptului la liberă asociere, stipulate în Articolul 11(2) din CEDO.

54. În timp ce Articolul 38(1)(e) poate fi văzut ca o încercare legislativă de a stopa finanțarea indirectă a partidelor și candidaților politici individuali, poate fi dificil de a distinge în practică diferența dintre campaniile de sprijinire ori opoziție față de un anumit partid sau candidat și declarațiile ce pot fi parte a unui discurs public privind preocupările de ordinul dezbaterilor publice generale. Proiectul de lege utilizează o terminologie foarte largă ("orice tip de activități politice") în formularea prevederii menționate. Prin urmare, apare îngrijorarea că norma juridică astfel formulată ar putea fi de o natură fără limite clar determinate și să rezulte în restricționarea nejustificată a dreptului organizațiilor societății civile de a "desfășura activități de advocacy pe chestiunile de ordin public" și "de a sprijini un partid sau candidat în cursa electorală sau în cadrul unui referendum".³⁶

55. Deși în proiectul de lege se oferă în continuare o explicație ceva mai desfășurată a semnificației sintagmei "orice activități politice", specificate ca fiind "*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*", aceasta nu împiedică interpretarea mai largă a semnificației sintagmei "orice activități politice" în practică. Prin urmare, natura conceptului de activitate politică constituie o precondiție pentru un spectru foarte larg de activități. Mai specific – dacă un reprezentant al unui ONG face o declarație publică în care el sau ea critică declarațiile făcute de către reprezentanții unui partid sau de un candidat individual, pe care acesta le consideră ca fiind un potențial discurs al urii, oare acest fapt deja poate fi calificat ca o manifestare a desfășurării activităților politice, și anume, o formă a campaniei de opoziție față de un partid politic sau candidat? Și în acest caz, oare aceste declarații critice vor rezulta într-o potențială posibilitate ca acest ONG să-și piardă statutul de utilitate publică, sau va constitui o piedică în obținerea de către această organizație a acestui statut?

³⁴ Recomandarea, par. 13.

³⁵ A se vedea cauza CEDO [GC], *Refah Partisi și alții c. Turciei* (cererile nr. 41340/98, 41342/98, 41343/98 și 41344/98), 13 februarie 2003, par. 91.

³⁶ A se vedea, Recomandarea, par. 12 și 13. O asemenea interdicție largă de a se implica în activități politice poate de asemenea să fie contrară jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului. Deși într-un context diferit, în cauza *Zhechev*, Curtea a constatat că refuzul autorităților bulgare de a înregistra o asociație pe motivul că scopurile acesteia erau de natură "politică", a rezultat în violarea Convenției (CEDO, cauza *Zhechev c. Bulgariei* (cererea nr. 57045/00), din 21 iunie 2007), Curtea a accentuat ambiguitatea care caracterizează termenul "politic". În cazul împotriva Bulgariei, acest termen cuprindea, aparent, "campaniile de modificare a modului de constituire și formei de guvernare" (par. 55).

56. În scopul evitării unor asemenea probleme de implementare, se recomandă limitarea acestei prevederi la situațiile de sprijin clar, de exemplu strângeri de fonduri menite concret sprijinirii sau opoziției față de un anumit partid sau candidat politic. Prevederea trebuie formulată de o asemenea manieră, încât să nu constituie o piedică pentru asociațiile care beneficiază de recunoașterea statutului de utilitate publică de a "desfășura activități de advocacy ce țin de dezbaterile chestiunilor de ordin public".

3. Mecanismele de control

57. Ordonanța Guvernului în vigoare (Articolul 41 (e)) prevede obligația asociațiilor/fundațiilor de utilitate publică de a comunica autorității competente orice modificări ale actului constitutiv și ale statutului, precum și rapoartele și situațiile financiare anuale. În plus, în alineatul f) al aceleiași prevederi, aceste asociații și fundații au obligația de a publica extrase ale rapoartelor anuale și situațiilor financiare în Monitorul Oficial o dată pe an, precum și în Registrul național al persoanelor juridice fără scop patrimonial.

58. În plus, Articolul 42(2) din proiectul de lege obligă în prezent autoritățile administrative competente, împreună cu Ministerul Justiției, să întocmească *pentru fiecare asociație sau fundație* un raport anual privitor la respectarea condițiilor care au dus la recunoașterea de către Guvern a statutului de utilitate publică. Toate rapoartele pentru anul precedent urmează să fie publicate pe pagina de internet a Ministerului de Justiție până la data de 30 ianuarie.

59. Deși această prevedere, ce are scopul de a spori transparența procesului de susținere prin finanțe publice a anumitor persoane juridice, este discutabil dacă publicarea acestor rapoarte (în locul efectuării unei evaluări interne a corespunderii condițiilor) este realmente necesară pentru evaluarea modului dacă o asociație sau fundație respectă sau nu criteriile ce au condiționat recunoașterea statutului de utilitate publică. Mai mult, rapoartele publice ce declară că anumite asociații nu mai corespund criteriilor de menținere a statutului de utilitate publică ar putea rezulta în repercusiuni negative, nu întotdeauna justificate, asupra reputației asociației sau fundației respective, ceea ce ar putea duce la o potențială pierdere a sprijinului din partea membrilor săi sau a donatorilor. De asemenea, este necesar de luat în considerare că adoptarea acestei prevederi va rezulta într-o majorare considerabilă, și iarăși nu neapărat justificată, a volumului de lucru atât pentru autoritățile administrative competente, cât și pentru Ministerul Justiției.

60. În locul creării acestui mecanism adițional de control, se recomandă păstrarea procedurii actuale, în care autoritățile competente administrative și Ministerul Justiției examinează corespunderea asociațiilor la cerințele stipulate în Ordonanța Guvernului în procedură internă, urmată de o eventuală retragere a statutului de utilitate publică în caz de necesitate. În aceste cazuri, este necesar de a implica asociațiile și fundațiile în acest proces, pentru ca acestea să aibă posibilitatea de a combate orice impresii privind neconformarea față de criteriile de recunoaștere a utilității publice. Mai mult, nu toate cazurile în care asociațiile nu corespund criteriilor stipulate trebuie să atragă retragerea statutului de utilitate publică. De fapt, este recomandată aplicarea principiului proporționalității, care să permită asociațiilor sau fundațiilor să remedieze de sine stătător situațiile care împiedică recunoașterea în continuare a utilității publice, înainte ca acestea să fie eliminate din lista organizațiilor ce dețin acest statut. Încălcărilor minore ale prevederilor respective ar putea fi de asemenea sancționate prin amenzi sau suspendarea temporară a accesului la beneficii, în locul retragerii asociațiilor a statutului de utilitate publică.

B. Obligațiile de raportare financiară pentru toate asociațiile, fundațiile și federațiile

1. Obligațiile de raportare financiară

61. Ordonanța Guvernului în vigoare, stipulează în Articolul 41 (e) și (f) obligațiile de a înainta declarații financiare doar pentru asociațiile și fundațiile de utilitate publică, nu și pentru alte asociații sau fundații. Proiectul de lege, pe de altă parte, introduce un set de obligații noi de prezentare a rapoartelor financiare pentru toate asociațiile, fundațiile și federațiile, în baza noilor prevederi din Articolul 48¹. Astfel, asociațiile, fundațiile și federațiile vor avea obligația de a publica semestrial, până la data de 31 iulie și, respectiv, până la data de 31 ianuarie, în Monitorul Oficial, declarația de venituri și cheltuieli pentru semestrul precedent (Articolul 48¹ (1)). În conformitate cu Articolul 48¹ (2), aceste declarații financiare trebuie să menționeze distinct, pentru fiecare venit în parte, sursa acestuia (persoana sau activitatea care a generat venitul respectiv).

62. În conformitate cu declarațiile inițiatorilor proiectului de lege, noile reglementări sunt rezultatul unor îngrijorări publice privitor la legalitatea și onestitatea finanțării sectorului ONG: proiectul de lege urmează astfel, pe de o parte, să elimine în totalitate orice suspiciuni privind legalitatea finanțării asociațiilor și fundațiilor ce activează în România, și, pe de altă parte, să sporească nivelul încrederii publice în modul de funcționare a sectorului de asociații neguvernamentale, precum și față de onestitatea activității acestora, prin crearea unor premise de majorare a suportului pentru desfășurarea acestor activități, care va putea fi oferit atât de către autoritățile publice, precum și de cetățeni sau întreprinderi private. În conformitate cu datele statistice prezentate de către autorii proiectului de lege, în baza raportului elaborat de Ministerul Consultării Publice și Dialogului Social în 2015, mai mult decât o jumătate din ONG-urile de utilitate publică nu se conformau cerințelor de transparență prevăzute de legislație la momentul publicării acestui raport: 49% din aceste asociații nu au publicat rapoartele lor de activitate în Monitorul Oficial și 61% nu au prezentat date Ministerului Justiției. Prin urmare, inițiatorii proiectului de lege au concluzionat că obligațiile actuale de raportare nu sunt suficiente și adecvate pentru a asigura respectarea criteriului transparenței de către sectorul de ONG-uri și au menționat că deoarece legislația nu conține sancțiuni pentru nerespectarea acestor obligații, aceasta reduce eficiența implementării acestor prevederi.

63. După cum s-a menționat deja anterior de către Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, obținerea de resurse de către asociații poate fi supusă unor cerințe legitime de raportare și transparență.³⁷ Totuși, aceste cerințe nu trebuie să fie, în mod necesar, de natură să creeze sarcini adăugătoare pentru asociații, precum și trebuie să ia în considerare valoarea veniturilor și bunurilor acestora.³⁸ Aceste cerințe noi de raportare vor rezulta indubitabil în impunerea unor sarcini adăugătoare asupra organizațiilor respective, și astfel vor constitui o ingerință în exercitarea dreptului acestora la libera asociere (Articolul 11 al CEDO și Articolul 22 al PIDCP), care de asemenea include dreptul de acces la resurse. Pentru a fi în conformitate cu standardele internaționale, precum și cu condițiile ce reglementează permiterea sau interzicerea restricționării acestui drept, aceste obligații trebuie să urmărească un scop legitim, în modul prevăzut de Articolul 11(2) al CEDO (și Articolul 22 (2) al PIDCP).

64. Scopurile legitime expres enumerate includ restricțiile făcute în interesul securității naționale și a intereselor publice, prevenirea infracțiunilor și amenințărilor pentru ordinea publică, ocrotirea sănătății sau moralității publice sau drepturilor și libertăților altora. Prezumabil, este

³⁷ Liniile directoare comune, par. 104. CDL-AD(2017)015, Opinie referitoare la proiectul de lege privind transparența în activitatea organizațiilor ce primesc sprijin din afara hotarelor Ungariei, par. 52; CDL-AD(2013)030, Opinie Comună provizorie asupra Proiectului de lege pentru modificarea Legii cu privire la organizațiile non-profit și alte Acte legislative din Republica Kârgâzâ, par. 69; CDL-AD(2013)023, Opinie provizorie referitoare la Proiectul de lege privind organizațiile din sectorul de servicii sociale din Egipt, par. 40.

³⁸ Liniile directoare comune, par. 104 și 225.

posibilă completarea legislației cu prevederi ce au ca scop prevenirea infracțiunilor (inclusiv pentru combaterea spălării banilor și a actelor de terorism), sau pentru a asigura protecția drepturilor și libertăților altora. După cum se precizează în Liniile directe comune privind libertatea de asociere, *“domeniul de acțiune al acestor scopuri legitime trebuie supus unei interpretări înguste”* (par. 34). Ținând cont de aceasta, scopul declarat de ”sporire a transparenței” sectorului de ONG-uri nu pare să reflecte criteriile ce trebuie să caracterizeze scopurile legitime, stipulate de instrumentele internaționale menționate mai sus,³⁹ mai degrabă, transparența este un mijloc de atingere a scopurilor sus-menționate din Articolul 11(2) al CEDO. Astfel, publicitatea sau transparența în chestiunile ce țin de finanțarea asociațiilor pot fi condiții necesare ca mijloace pentru combaterea fraudelor, deturnării de fonduri, corupției, spălării banilor și finanțării terorismului. Aceste măsuri pot fi calificate ca fiind efectuate în interesul protecției intereselor de securitate națională și apărării ordinii publice.⁴⁰

65. Totuși, Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR consideră ca fiind discutabil faptul dacă includerea obligației ca toate asociațiile, fundațiile și federațiile să publice declarații detaliate privind veniturile și cheltuielile, inclusiv să identifice sursele individuale de venit (donatorii individuali), indiferent de volumul contribuțiilor, este într-adevăr o măsură necesară și proporțională pentru atingerea scopurilor legitime sus-menționate.

66. În primul rând, chiar asemenea temeiuri cum sunt protecția intereselor naționale și combaterea corupției nu constituie o justificare pentru impunerea obligațiilor de raportare pentru toate asociațiile, fără să existe vreo amenințare concretă pentru ordinea publică și/sau constituțională sau oricare indicații concrete că au loc activități individuale ilegale.⁴¹ După cum se stipulează în Directiva Uniunii Europene 2015/849 pentru combaterea spălării banilor, impunerea unor obligații suplimentare trebuie efectuate doar în baza unui studiu de evaluare a riscurilor. Restricțiile exercitării dreptului la libera asociere pot fi justificate doar dacă sunt necesare pentru a preîntâmpina o amenințare reală, și nu doar una ipotetică.⁴² Existența unor ”necesități stringente de ordin social” în cazul instituirii unor asemenea restricții, în conformitate cu jurisprudența CEDO, presupune că există ”probe plauzibile” privind existența unui pericol iminent real pentru stat sau o societate democratică.⁴³ Inițiatorii

³⁹ A se vedea paragraful 224 din Liniile directe comune din 2015 ale OSCE/ODIHR și Comisiei de la Veneția privind Libertatea de Asociere, care menționează că *“nevoia de transparență în modul de funcționare internă a asociațiilor nu este în mod expres stipulată în tratatele regionale și internaționale privitoare la dreptul asociațiilor de a fi libere de ingerințe ale statului în afacerile interne ale acestora. Însă, deschiderea și transparența sunt criterii fundamentale pentru stabilirea unui climat de încredere publică și responsabilitate. Statul nu trebuie să impună respectarea transparenței și atitudinii responsabile, ci să încurajeze și faciliteze crearea acestui climat.”* A se vedea, de asemenea, Preambulul la Recomandarea CoE CM/Rec(2007)14, în care se menționează că *“cea mai bună metodă pentru asigurarea unei conduite etice, responsabile din partea ONG-ilor este promovarea gestiunii autonome”*.

⁴⁰ Liniile directe comune, par. 220.

⁴¹ A se vedea, de exemplu, cauza CEDO, *Sindicatul “Păstorul cel Bun” c. României*, cerere nr. 2330/09, din 31 ianuarie 2012, par. 69.

⁴² A se vedea cauza Comitetului Națiunilor Unite, *DI. Jeong-Eun Lee c. Republicii Coreene*, cererea nr. 1119/2002, U.N. Doc. CCPR/C/84/D/1119/2002(2005), par. 7.2.

⁴³ A se vedea, de exemplu, cauza CEDO, *Sindicatul “Păstorul cel Bun” c. României*, cerere nr. 2330/09, din 31 ianuarie 2012, par. 69. Adicional, în cauza *Apărătorii Internaționali ai Animalelor c. Marii Britanii*, (cerere nr. 48876/08, par. 108), Curtea s-a pronunțat că *“pentru a determina proporționalitatea măsurii generale, Curtea trebuie inițial să supună examinării normele legislative pe care aceasta se întemeiază. Calitatea argumentării judiciare și legislative privind necesitatea aplicării măsurii respective este de o deosebită importanță în acest sens, inclusiv pentru stabilirea unei marje de apreciere corespunzătoare.”* Mai mult, o balansare bine argumentată a intereselor prevăzute în procedurile legislative pot rezulta în acordarea statului a unei marje largi de apreciere de către Curtea Europeană. Autoritățile naționale trebuie să demonstreze într-o manieră transparentă că au examinat cu atenție modul de implementare a drepturilor din Convenție, precum și să argumenteze alegerile făcute în cursul acestui proces. Luând în considerare caracterul de subsidiaritate a mecanismului

proiectului de lege fac referire la "îngrijorări publice" și "suspiciuni" față de legalitatea și onestitatea în finanțarea ONG-urilor din România, însă fără să menționeze dacă s-a efectuat vreun studiu asupra existenței unor riscuri concrete și substanțiale privind vreo implicare a sectorului ONG în comiterea unor asemenea infracțiuni, cum ar fi coruperea, spălarea de bani și alte crime conexe. Chiar în cazul când există semne că ar fi comise acte de spălarea banilor în cazul unor ONG-uri individuale, răspunsul corect la această situație este inițierea cercetării penale împotriva acestor asociații în mod individualizat, și nu impunerea unor norme juridice de caracter generalizator, care să afecteze funcționarea altor numeroase organizații ce desfășoară activități absolut legale.

67. În acest context, în cadrul vizitei la București, reprezentanții ONG-urilor au informat delegația că Oficiul Național de Combatere a Spălării Banilor deja efectuează investigații de largă anvergură privind activitatea tuturor organizațiilor din România, inclusiv a asociațiilor și fundațiilor, care cuprind efectuarea de vizite neanunțate și revizuirea regulate ale întregii documentații financiare, precum și a oricărei documentații relevante privind constituirea și funcționarea acestor organizații. Sunt instituite garanții suplimentare pentru a evita abuzul în gestionarea de fonduri, de exemplu raportări generate automat către Oficiul de Combatere a Spălării Banilor pentru orice transferuri bancare care depășesc suma de 10 000 EUR, precum și obligații de raportare ale Băncii Naționale în cazurile când are loc recepționarea sau transferul de fonduri din străinătate. Valoarea adăugată a acestei informații accesibile public ca o metodă de combatere a spălării banilor este, prin urmare, discutabilă.

68. În al doilea rând, publicarea informației ce conține datele personale ale donatorilor ar avea drept rezultat divulgarea publică a informației despre identitatea acestora, precum și despre afilierea, opinia sau convingerile lor politice, fiind deductibile din faptul transmiterii donațiilor sau desfășurării activităților cu anumite ONG-uri și nu cu altele, informații de asemenea protejate de dreptul la respectarea vieții private. Faptul că aceste informații vor deveni accesibile public poate rezulta în răcirea relațiilor cu potențialii donatori, precum și să se răsfrângă negativ asupra activităților organizațiilor, și astfel să apară riscul limitării accesului asociațiilor la resurse. Mai mult, în Articolul 48¹ din proiectul de lege, în formula sa actuală, nu se stipulează vreun prag anumit financiar. Astfel, asociațiile și fundațiile vor fi obligate să înainteze declarații privind orice volum de finanțare obținută, indiferent de mărimea acesteia. Organizațiile neguvernamentale vor fi obligate să includă în declarațiile respective privind veniturile de asemenea sumele nesemnificative, obținute prin metoda crowdfunding-ului (multifinanțare), inclusiv prin intermediul donațiilor prin SMS, sau fondurile primite în baza legislației care prevede posibilitatea donației a 2% din taxele fiscale organizațiilor din sectorul societății civile.

69. Deși este de înțeles interesul publicului în a fi informat despre modul de gestionare a cheltuielilor de la bugetul public, aparent, nu există nici o "necesitate stringentă" pentru distribuirea publică a informațiilor detaliate despre sursele de finanțare pentru desfășurarea activităților asociațiilor sau fundațiilor (rapoarte privind activitățile și declarațiile privind veniturile și cheltuielile asociațiilor de utilitate publică urmează a fi publicate în Secțiunea IV din Monitorul Oficial în conformitate cu Articolul 41 (f) din Ordonanța Guvernului). În conformitate cu Directiva UE 2015/849 privind Combaterea Spălării de bani, obligațiile suplimentare de raportare trebuie să includă doar declarații către Oficiul de Combatere a Spălării banilor, nu și față de populație. De asemenea, Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR consideră că în contextul actual al României, transparența ca metoda de a combate fraudele, corupția și spălarea de bani și alte infracțiuni poate fi asigurată prin reglementarea unor obligații de a face declarații financiare privind sursele de finanțare, care să fie înaintate organelor de resort. Totuși, este contestabil

Convenției, Curtea Europeană poate accepta cu o probabilitate mai mare deciziile luate la nivelul național (a se vedea, M. Kuijer, "Doctrina de aplicare a marjei de apreciere și consolidarea principiului subsidiarității în cadrul recentelor Negocieri privind Reformele", în: 36 *HRLJ* 7-12, pag. 339-347).

faptul dacă respectivele prevederi constituie metode proporționale pentru atingerea scopurilor scontate, luându-se în considerare amenințările pe care acestea le reprezintă pentru dreptul la respectarea vieții private a respectivilor donatori în baza Articolului 8 al CEDO, precum și plasarea unor asemenea sarcini considerabile asupra activității organizațiilor individuale, prin instituirea măsurilor de raportare frecventă și detaliată. Dacă toți donatorii, indiferent dacă în mod public sau privat, sau suma donată⁴⁴, trebuie menționate nominal prin publicarea în rapoarte, aceasta poate afecta serios disponibilitatea persoanelor de a face donații de fonduri. În special în cazul organizațiilor mai mici, obligațiile sus-menționate pot periclita grav abilitatea acestora de funcționare, și de a-și desfășura activitățile, în special deoarece publicarea prevăzută în Monitorul Oficial este destul de costisitoare, fiind de circa 122 Lei (aproximativ 20 EUR) pentru o pagină. Cu cât e mai mare numărul donatorilor, cu atât mai costisitoare va fi publicarea.

70. În al treilea rând, frecvența prezentării declarațiilor financiare (obligația publicării declarațiilor semestrial, până pe data de 31 iulie și 31 ianuarie, în Monitorul Oficial, în loc de o singură dată pe an, după cum prevede actuala Ordonanță) este excesiv de oneroasă și costisitoare, cu atât mai mult că această obligație de a prezenta declarațiile pe venit se va suprapune, în practică, obligației de a se conforma altor obligații de raportare financiară deja existente, cum sunt investigațiile extensive efectuate de Oficiul de Combatere a Spălării Banilor în cazul tuturor persoanelor juridice din România, inclusiv al asociațiilor și fundațiilor. Aceasta ar putea rezulta în generarea unui mediu de monitorizare excesivă din partea Statului a activităților organizațiilor non-profit, ceea ce cu greu va fi considerat un mediu favorabil exercitării efective a libertății de asociere.⁴⁵ Chiar în cazul asociațiilor cărora le-a fost acordat vreun sprijin public sub orice formă, în Recomandarea CM/Rec(2007)14 se menționează posibilitatea ca acestea să fie obligate să prezinte doar *declarații anuale* către organele competente de control privind cheltuielile și veniturile sale și raportul privind desfășurarea de activități.

71. Motivele aduse de inițiatorii proiectului de lege, în sensul că ONG-urile eșuează în a se conforma cerințelor de transparență și de raportare stipulate de legislația în vigoare, nu servesc ca justificare pentru stabilirea unor noi obligații extensive de înaintare a declarațiilor financiare pentru toate asociațiile. Această problemă ține mai curând de eficiența implementării obligațiilor actuale de raportare de către autoritățile competente ale statului.

72. Bineînțeles, dreptul la respectarea vieții private și a datelor cu caracter confidențial nu este absolut și nu poate constitui un obstacol în efectuarea investigațiilor în cazul infracțiunilor.⁴⁶ Totuși, în acest caz, inițiatorii proiectului de lege nu au prezentat o argumentare a existenței unor riscuri posibile ca legislația actuală să prezinte piedici pentru desfășurarea anchetei penale.

73. Este salutar faptul că în cadrul vizitei la București, autorii proiectului de lege au informat delegația că ei vor scuti de aceste obligații de raportare donațiile în volum mai mic, în special acelea obținute prin SMS sau în baza regulii de 2%, de necesitatea de a fi expres menționate în declarația de venituri; în schimb, suma integrală a fondurilor astfel obținute urmează să fie declarată, însă fără specificarea sumelor individuale și a donatorilor. Însă, în lumina considerațiilor de mai sus, Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR concluzionează că noile

⁴⁴ Comisia de la Veneția a mai menționat anterior că în scopul asigurării transparenței, poate fi considerată legitimă publicarea identității donatorilor principali. Însă divulgarea identității tuturor donatorilor, inclusiv a celor cu contribuții nesemnificative, este o măsură excesivă și lipsită de necesitate, în special privită prin prisma garanțiilor ce caracterizează dreptul la viața privată, stipulat în Articolul 8 CEDO (CDL-AD(2017)015, par. 52 și 53).

⁴⁵ A se vedea, Opinia Comună CDL-AD(2013)030 referitoare la Proiectul de lege pentru modificarea Legii privind asociațiile non-profit și altor acte legislative ale Republicii Kârgâze, par. 69.

⁴⁶ A se vedea Avizul Consultativ la Recomandarea Rec(2007)14, par. 116.

cerințe privind raportarea și declarația veniturilor prevăzute de proiectul de lege se află în conflict

cu libertatea de asociere și dreptul la respectarea vieții private. Astfel, aceste instituții recomandă ca noile prevederi privind raportarea și declarațiile de venituri prevăzute în Articolul 48¹ din proiectul de lege să fie eliminate.

2. Proporționalitatea sancțiunilor

74. În conformitate cu Articolul 48¹ (3) al proiectului de lege, nepublicarea declarațiilor semestriale menționate mai sus, atrage de drept suspendarea activității asociației, fundației sau federației pentru 30 de zile. Dacă declarația nu este publicată în termenul stabilit în aliniatul 2 al aceleiași norme juridice, organizația își încetează activitatea de îndată, în condițiile prevăzute la Capitolul IX al Ordonanței Guvernului privitor la procedura de dizolvare și lichidare.

75. În baza standardelor relevante internaționale, *“orice sancțiuni aplicate în acest context trebuie întotdeauna să se conformeze principiului proporționalității, adică acestea vor aplica metoda cea mai puțin intruzivă pentru atingerea scopului propus”*.⁴⁷ Suspendarea activității organizației pentru o perioadă de până la treizeci de zile deja este o ingerință destul de gravă în exercitarea de asociația în cauză a dreptului la libera asociere, și trebuie considerată ca măsură aplicabilă doar în cazurile de potențială amenințare pentru democrație și după ce această decizie este emisă prin hotărâre judecătorească.⁴⁸ O simplă nepublicare a declarației nu pare a fi o încălcare atât de gravă a legislației și nu trebuie nicidecum să rezulte în suspendarea automată a activității unei asociații, fundații sau federații.

76. Cea de-a doua jumătate a Articolului 48¹ (3) stipulează că dacă în termenul de 30 de zile de suspendare nu se realizează publicarea declarației, precum și nu se prezintă informația solicitată, aceasta va duce la încetarea activității organizației în cauză. În acest context, ținem să menționăm că încetarea activității unei asociații trebuie să fie întotdeauna o măsură de ultim resort, ca în cazurile când o asociație desfășoară activități care constituie un pericol iminent pentru comiterea violenței sau a altor încălcări grave ale legii,⁴⁹ atunci când nu există un alt răspuns, prin aplicarea unor sancțiuni mai blânde. În particular, nu se va recurge la dizolvarea asociațiilor pentru comiterea încălcărilor minore.⁵⁰ După cum Curtea Europeană a concluzionat în cazul *Tebieti Mühafize Cemiyeti și Israfilov*, o simplă eșuare de respectare a anumitor cerințe legale legate de administrarea internă a ONG-urilor nu poate fi considerată o încălcare suficient de gravă care să justifice o imediată dizolvare a organizației.⁵¹ În mod similar, nerespectarea cerințelor de raportare pare a fi un exemplu de asemenea încălcări minore și nu necesită aplicarea unor astfel de sancțiuni severe. Prin urmare, Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR nu au convingerea că eșuarea de a satisface obligațiile de prezentare a informațiilor solicitate sau a declarației, stipulate în proiectul de lege, ar putea fi calificate ca încălcări grave care să justifice aplicarea unei măsuri așa de drastice cum este dizolvarea organizației.⁵² După cum Comisia de la Veneția a mai menționat anterior, este necesar să se facă diferențierea dintre două situații distincte: sau organizația respectivă din societatea civilă este implicată în comiterea de infracțiuni, cum ar fi spălarea banilor sau finanțarea terorismului, caz în care dizolvarea acesteia poate fi stabilită prin hotărâre judecătorească proporțională actelor comise în baza prevederilor generale din legislația aplicabilă, sau unica încălcare ce poate fi atribuită respectivei organizații este neîndeplinirea obligațiilor stipulate în proiectul de

⁴⁷ Liniile directoare comune, par. 237.

⁴⁸ Ibid., par. 255.

⁴⁹ Ibid., par. 35.

⁵⁰ Ibid., par. 35, 114 și 253.

⁵¹ Cazul CEDO, *Tebieti Mühafize Cemiyeti și Israfilov c. Azerbaidjanului* (cererea nr. 37083/03), 8 octombrie 2009, par. 82.

⁵² CDL-AD(2017)015, par. 62.

lege.⁵³ În opinia Comisiei și OSCE/ODIHR, în acest ultim caz, dizolvarea poate fi considerată ca fiind o măsură disproportională. În lumina acestor considerații, măsurile de suspendare/încetare a activității organizației, propuse în Articolul 48¹ (3) sunt disproportionale în raport cu orice scop legitim urmărit.

77. Deși Articolul 48¹ (3) face referire la Capitolul IX privitor la dizolvarea și lichidarea organizației din Ordonanța Guvernului, nu este cu totul clar în baza căror anume prevederi din acest capitol se va efectua procedura de dizolvare a organizațiilor în cauză. În conformitate cu Articolul 54 din Ordonanța Guvernului, asociațiile și fundațiile pot fi dizolvate "de drept" sau prin hotărârea judecătorească. Încetarea activității organizației "de drept" de asemenea are loc în baza hotărârii instanței judecătorești, în baza cererii oricărei persoane interesate, însă se va face în baza unor motive obiective, de exemplu când asociația nu desfășoară activitățile în scopul pentru care s-a constituit sau în caz de imposibilitate de a constitui consiliul director, sau în caz de reducere a numărului de asociați sub limita fixată de lege (Articolul 55).

78. Dizolvarea prin hotărâre judecătorească, pe de altă parte, va avea loc în conformitate cu prevederile Articolului 56 dacă instanța competentă, la cererea "oricărei persoane interesate", va constata, *inter alia*, că scopul sau activitatea asociației a devenit ilicită sau contrară ordinii publice, sau când realizarea scopului este urmărită prin mijloace ilicite sau contrare ordinii publice.

79. Nu este clar care din aceste cazuri sunt aplicabile în contextul dizolvării din motivul neîndeplinirii obligațiilor de raportare stipulate în Articolul 48¹ din proiectul de lege: dacă o simplă eșuare de a prezenta declarația va rezulta în dizolvarea "de drept", acest fapt va fi o implicare că această încălcare este considerată atât de fundamentală, încât pune sub întrebare însăși dreptul la existență a acestei organizații, ceea ce cu greu poate fi considerată ca o măsură corespunzătoare sau proporțională. Mai mult, neprezentarea declarației financiare nu este menționată expres ca motiv de dizolvare în textul Articolului 55.

80. Dacă dizolvarea pentru neprezentarea declarației, în modul stipulat de Articolul 48¹, trebuie să rezulte în dizolvarea prin hotărâre judecătorească în conformitate cu Articolul 56, atunci este neclar care din cazurile stipulate în textul normei juridice se vor aplica. În cadrul vizitei la București, inițiatorii proiectului de lege au consimțit că este necesar ca ei să asigure consistența dintre prevederile din Articolul 48¹ din proiectul de lege și Articolele 55 și/sau 56 din Ordonanța Guvernului.

81. Chiar trecând cu vederea această neconcordanță, orice prevedere privind dizolvarea automată fără drept de contestare în fața unei instanțe judecătorești, care constituie, *inter alia*, o încălcare a dreptului la accesul la justiție, trebuie eliminată. Judecătorul implicat în soluționarea litigiului trebuie să dispună de suficientă discreție ca să facă o examinare corespunzătoare a proporționalității sancțiunilor ce urmează a fi aplicate asociației sau fundației, raportate la gravitatea încălcării obligației care este stipulată în proiectul de lege. În lumina acestor considerații, nu există loc pentru nici un scenariu plauzibil prin care o dizolvare a asociației doar din motiv că aceasta nu a prezentat declarația financiară poate fi considerată proporțională în baza dreptului internațional. De asemenea, din acest motiv, se recomandă eliminarea acestei prevederi din proiectul de lege. În ocaziile precedente, Comisia de la Veneția și-a exprimat cu claritate preferința ca sancțiunile să fie aplicate conform unei scări graduale de sancțiuni,⁵⁴ care să prevadă inclusiv emiterea avertizărilor și aplicarea de amenzi înainte de a decide să fie dizolvată o asociație, în mod proporțional cu gravitatea încălcării comise, precum și cu oferirea posibilității de a rectifica încălcarea comisă.⁵⁵ În orice caz, chiar înainte de emiterea unei avertizări, asociației publice trebuie să i se ofere posibilitatea de a

⁵³ Ibid., par. 62.

⁵⁴ CDL-AD(2017)015, par. 59.

⁵⁵ Liniile directoare comune, par. 234.

obține explicații de clarificare privind încălcarea imputată. Astfel, se recomandă constituirea unei scări graduale în proiectul de lege, în baza unei examinări efectuate de un judecător, care să fie proporțională cu natura obligației ce reiese din lege și cu gravitatea încălcării unei asemenea obligații. Mai mult, asociațiile/fundațiile respective trebuie să aibă posibilitatea de a exercita dreptul la recurs, ce va avea ca efect suspendarea deciziei⁵⁶ (care actualmente nu este stipulată în Ordonanța Guvernului).

⁵⁶ Liniile directoare comune, par. 120, stipulează că “orice recurs împotriva sau de contestare a deciziei de interdicere sau dizolvare a unei asociații, sau de suspendare a activităților acesteia, de regulă, va suspenda temporar efectele acestei decizii, însemnând că decizia nu va fi executată până la soluționarea recursului sau contestării, (cu excepția) că există dovezi de o valoare probatorie excepțională, care indică comiterea de către asociație a unei infracțiuni”.