Participarea civilă la procesul de luare a deciziilor

Concluzii rezultate în urma vizitei în România

3-5 decembrie 2018

Raport

Septembrie 2019

Cuprins

Introducere 3

Evoluția cadrului juridic aplicabil funcționării ONG-urilor 4

Transpunerea cele de-a patra directive a Uniunii Europene privind spălarea banilor..... 6

Participare și interacțiune 9

Concluzie..... 11

Recomandări..... 11

Către autoritățile publice: 11

Către ONG-uri:..... 12

Către Conferința ONGI: 12

Referințe 13

Introducere

Conferința ONGI-urilor a Consiliului Europei vizitează statele membre pentru a înțelege mai bine colaborarea dintre ONG-uri (fundații și asociații) și factorii de decizie. Discuțiile și schimburile din cursul vizitelor fac parte dintr-o analiză mai largă a Consiliului Europei privind eficiența diferitelor forme ale participării societății civile în luarea deciziilor și crearea mediului propice pentru ONG-uri în cadrul statelor membre.

Conferința ONGI-urilor folosește definiția ONG-urilor din Recomandarea 2007(14) a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei către statele membre: „ONG-urile sunt organisme sau organizații voluntare auto-guvernate, înființate cu scopul de a urmări obiectivele esențiale non-profit ale fondatorilor sau membrilor lor. Ele nu includ partide politice" (Art I.1).

În acest context, dreptul de a participa în afacerile publice este inerent pentru sistemul CEDO, asociat direct cu dreptul la libertatea asocierii (art 11 din CEDO). Referințele privind standardele internaționale și bunele practici folosite în cursul fiecărei vizite de analiză sunt următoarele:

- Convenția europeană privind protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale
- Recomandarea CM/Rec 2007(14) a Comitetului de Miniștri către statele membre privind statutul juridic al organizațiilor non-guvernamentale din Europa
- OSCE/ODIHR - Liniile directoare ale Comisiei de la Veneția privind libertatea asocierii
- Recomandarea Rec 2001(19) a Comitetului de Miniștri către statele membre privind participarea cetățenilor la viața publică locală
- Raportul privind înființarea asociațiilor, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 118-a Ședință plenară (Veneția, 15-16 martie 2019)
- Linii directoare privind participarea civilă în luarea deciziilor politice, adoptate de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei pe 27 septembrie 2017
- Codul de bune practici pentru participarea civilă în procesul de luare a deciziilor (2009)
- Acordul Internațional al ONU privind drepturile civile și politice, semnat pe 16 decembrie 1966, intrat în vigoare pe 23 mai 1976.

De la prima vizită în România, în 2016, Conferința ONGI-urilor a urmărit îndeaproape dinamica sectorului ONG-urilor românești și evoluția mediului său juridic, politic, economic și social. Ca urmare a primului său raport, delegația Conferinței ONGI-urilor a vizitat București între 3-5 decembrie 2018. Delegația a fost compusă din Anna Rurka (Președinte al Conferinței ONGI), Rareș-Augustin Crăiuț (Membru al Biroului), Luminița Petrescu (Vice-președinte al Comitetului democratic, coeziunii sociale și provocărilor globale), Simona Constantinescu (Membru al Consiliului de experți privind legislația ONG), Jane Crozier (Divizia societății civile, secretar al Consiliului Europei).

În timpul vizitei s-a acordat o atenție deosebită evoluției mediului juridic în cadrul căruia își desfășoară activitatea ONG-urile din România și interacțiunii dintre ONG-uri și autoritățile publice.

Organizația gazdă, Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile (FDSC) a organizat întrunirea a peste 30 de ONG-uri: organizații consultative, organizații umbrelă, reprezentând lucrători sociali și profesori, organizații de bază din afara Bucureștiului, o organizație umbrelă pentru drepturile copilului și organizații pentru drepturile femeii. Prima întrunire a fost completată de o a doua, mai restrânsă, care a fost găzduită tot de FDSC.

Reprezentanța Permanentă a României la Consiliul Europei a ajutat delegația să stabilească programul de lucru cu autoritățile publice. Delegația Conferinței ONGI-urilor a trecut la schimburi de vederi cu reprezentanții Parlamentului: Președintele Comitetului pentru probleme juridice, disciplină și imunitate, Vice-președintele Camerei Deputaților și un Membru al Parlamentului, la acea dată însărcinat cu relațiile cu Comisia de la Veneția.

La ședințe au participat reprezentanții Directoratului pentru guvernare deschisă și relații cu societatea civilă, sub egida Secretariatului General al Guvernului și reprezentantul Ministerului pentru Colaborarea cu Parlamentul.

De asemenea, delegația s-a întreținut cu Consilierul Președintelui. Întrevederile au fost completate de întâlnirea dintre Președintele Conferinței ONGI-urilor și reprezentantul Oficiului Național pentru Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor, însoțit de reprezentantul Ministerului Justiției, în cursul vizitei lor la Strasbourg.

Acest raport se concentrează asupra subiectelor specifice discutate în timpul vizitei. Pentru mai multe informații privind cadrul juridic general legat de libertatea de asociere și de înlesnirea funcționării ONG-urilor, cititorii sunt invitați să consulte raportul primei vizite, care a avut loc în 2016.

Evoluția cadrului juridic aplicabil funcționării ONG-urilor

Conform informațiilor furnizate de partenerul nostru, Registrul Național al Organizațiilor Non-guvernamentale include 107.774 Organizații ale Societății Civile (OSC) la începutul anului 2019, cu o creștere de 6.093 față de anul precedent. Totuși, organizațiile înregistrate în 2018 nu pot fi reprezentate în Registru decât mai târziu în 2019, întrucât tribunalele nu au un termen limită pentru actualizarea registrului. Cele mai multe OSC-uri sunt asociații (87.183) și fundații (18.456). Se estimează că numai jumătate din OSC-urile înregistrate sunt active[1].

În 2017 și 2018 au existat unele inițiative de schimbare a legislației privitoare la OSC-uri, care ar fi scăzut drastic operațiunile OSC-urilor și ar fi descurajat înregistrarea lor.

Președintele Conferinței ONGI-urilor a fost informat despre aceasta de către ONG-uri românești și, în 2017, a început un dialog cu Reprezentanța Permanentă despre această evoluție îngrijorătoare[2]. Pentru a ajuta autoritățile publice române să se alinieze la standardele Consiliului Europei, Consiliul de Experți privind Legislația ONG-urilor a redactat proiectul de

[1] Pentru mai multe informații vezi CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia

[2] În plus față de proiectul de lege 140/2017, a existat o inițiativă îngrijorătoare din partea Ministerului pentru Consultare Publică și Dialog Social, care obliga ONG-urile să facă publice sursele lor de venit (numai venituri de peste 1000 Euro trebuiau raportate Ministerului de Justiție, față de Monitorul Oficial) și propunea criterii prea stricte pentru ONG-uri, dacă acestea doreau să participe în structurile consultative înființate de autoritățile publice. Această inițiativă a circulat în arena publică dar, în cele din urmă, nu s-a concretizat într-un proiect de lege.

lege Opinia Juridică privind România 140/2017, cu privire la asociații și fundații, așa cum a fost el adoptat de către Senat, pe 20 noiembrie 2017[3]. Consiliul de Eperți a observat „un număr de grave neajunsuri privind alinierea la standardele și bunele practici internaționale".

În martie 2018, Comisia de la Veneția / ODHiR a publicat Opinia sa Comună despre Proiectul de Lege Nr 140/2017 privind amendarea Ordonanței de Guvern Nr 26/2000 cu privire la Asociații și Fundații[4].

Întâlnirea cu reprezentanții Parlamentului s-a concentrat pe acest proiect de lege și pe continuarea lucrărilor Consiliului de Experți privind Legislația ONG-urilor și Opiniile Comisiei de la Veneția. Reprezentanții Conferinței ONGI-urilor au aflat că opiniile Consiliului de Experți și ale Comisiei de la Veneția privind noul Proiect de Lege Nr 140/2017, menit să modifice și să completeze Ordonanța de Guvern Nr 26/2000 cu privire la asociații și fundații, au fost transmise de guvern către Comitetul Parlamentului. Nu existau amendamente înregistrate la Legea Pleșoianu începând cu decembrie 2017, când a fost prezentat proiectul. Deși a fost pus pe agenda sesiunii extraordinare a Parlamentului din iunie 2018, s-a menționat că acest proiect de lege nu reprezintă o prioritate legislativă pentru PSD (partidul de guvernământ) și că va fi analizat ca orice proiect obișnuit. Proiectul de Lege Nr 140/2017 era considerat o inițiativă personală, introdus fără sprijinul politic al PSD, care deținea majoritatea locurilor în Parlament. Președintele Comitetului pentru Afaceri Juridice a subliniat „deschiderea totală a membrilor Comitetului pentru a găsi cea mai bună soluție luând în considerare respectul pentru tratatele internaționale și pentru garantarea drepturilor." În cazul acestui proiect de lege, mai multe ONG-uri au declarat că au fost prezente la câteva ședințe ale Comitetului pentru Afaceri Juridice și și-au exprimat îngrijorarea față de acest proiect, chiar dacă acest lucru nu poate fi luat în considerare ca amendament în termenii de procedură a aprobării legii. Nu s-a înregistrat niciun progres în cadrul procesului parlamentar privind acest proiect de lege; nu a fost nici amendat potrivit opiniilor mai sus menționate, nici respins de către legiuitori. Aceasta generează nesiguranță pentru ONG-uri, din cauza riscului ca acest proiect să fie reluat în orice moment.

În cursul ședinței cu Directoratul pentru Guvernare Deschisă și Relații cu Societatea Civilă, delegația a luat la cunoștință că Ministerul de Justiție intenționează să propună un alt proiect de lege privind asociațiile și fundațiile, dar la acea dată nu au fost furnizate informații despre scopul și conținutul său.

În acest context, în 2017, au fost stabilite noi politici de impozitare, care au limitat capacitatea OSC-urilor de a accesa fonduri private. „Noi politici de impozitare introduse ca parte a unei reforme mai consistente a impozitelor au afectat în mod negativ OSC-urile și în 2017. Un donator corporatist poate avea, pentru sponsorizări, o reducere de până la 20% din impozitul pe venit, sau până la 0.5[5] % din impozitul anual pe valoare, oricare este mai mic dintre acestea două. Totuși, o ordonanță de urgență adoptată în ianuarie a crescut în mod dramatic numărul companiilor care nu mai datorează impozit pe venit, ci numai un impozit pe valoare, astfel că acestea nu mai pot beneficia de reducere. Asociația pentru Relații Comunitare (ARC) a estimat că 40% din companiile românești care au înregistrat profit nu mai sunt eligibile pentru această

[3] https://rm.coe.int/expert-council-conf-exp-2017-3-opinion-on-the-romanian-draft-law-140-2/168076fc9d
[4] https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)004-e
[5] Procentajul a crescut la 0,75 în iulie 2019.

facilitate, aceasta însemnând 8% din sponsorizările care erau eligibile pentru reduceri mai înainte”[6]. Un remediu parțial a fost introdus la începutul lui 2018, iar plătitorilor de TVA li s-a permis o reducere de până la 20% din impozitul datorat, doar dacă sponsorizarea era făcută pentru furnizorii de servicii sociale autorizate cu cel puțin un serviciu licențiat (nu sunt disponibile cifre oficiale, dar se estimează că acestea reprezentau mai puțin de 5% din numărul total de ONG-uri active). Totuși, în aprilie 2019, acest regim discriminatoriu a fost înlăturat, și orice entitate non-profit, indiferent dacă este furnizor de servicii publice sau nu, poate profita de sponsorizare.

Începând cu 1 aprilie 2019, regula pentru deducerile de taxe ale companiilor pentru contracte de sponsorizare s-a schimbat. Companiile pot deduce sponsorizări acordate Organizațiilor Non-Profit (ONP), dacă acestea sunt înregistrate într-un registru special de entități îndreptățite să primească beneficii fiscale (Legea 30/2019). În plus, persoanele individuale pot să aloce 3,5% din impozitul anual pe venit pentru sponsorizări către entități non-profit stabilite legal.

Una dintre cele mai explicite inițiative „care au descurajat sustenabilitatea ONG-urilor a fost îndreptată către sectorul serviciilor sociale. În 2017, toate reducerile de taxe pentru cumpărarea de produse de la unități protejate, cele mai multe înființate de ONG-uri cu scopul de a-i proteja pe cei cu dizabilități, au fost suprimate”[7]. Acest lucru le permite de fapt autorităților publice să folosească mecanismul contractelor rezervate, după cum permite în mod explicit Directiva UE 24/2014, al cărui scop particular a fost să creeze un regim discriminatoriu pozitiv, care să favorizeze atelierele din adăposturi (adesea conduse de ONG-uri).

Accesul la fonduri a devenit o provocare pentru ONG-uri, având în vedere că unele finanțări internaționale și-au încetat programul în România. ONG-urile au subliniat importanța vremurilor când subsidii directe erau furnizate de UE. Odată cu deteriorarea situației, unele organizații simt nevoia de a se reveni la acest „modus operandi”. Totuși, lansarea Fondului Cetățenilor Activi 2019-2014, la începutul lui iunie 2019, ar putea rezolva în parte această lipsă. Ea reprezintă o reală oportunitate pentru revigorarea sustenabilității sectorului ONG-urilor din România[8].

Transpunerea celei de-a patra Directive anti-spălare de bani a Uniunii Europene.

Proiectul de lege care transpune cea de-a patra Directivă anti-spălare de bani a Uniunii Europene în România a fost și rămâne un motiv serios de îngrijorare pentru Conferința ONGI-urilor. 40 de ONG-uri românești au semnat o scrisoare alarmantă privind consecințele ei dăunătoare pentru sector[9]. Printre altele, directiva UE impune crearea unui registru către posesorii beneficiari (persoane juridice și fizice). Guvernul român a preluat o opinie restrictivă a ONG-urilor în transpunerea proiectului, care să depășească cerințele directivei.

[6] 2017 CIVIL SOCIETY ORGANIZATION SUSTAINABILITY INDEX FOR CENTRAL AND EASTERN EUROPE AND EURASIA 21st EDITION - SEPTEMBER 2018
file:///C:/Users/Anna%20Rurka/OneDrive/Documents/conference_ONG/fact%20finding%20visit/roumanie/2017_CSO_Sustainability_Index_for_Central_and_Eastern_Europe_and_Eurasia.pdf
[7] https://civicspacewatch.eu/romania-limited-options-arise-while-civil-society-is-steadily-being-incapacitated/
[8] https://activecitizensfund.ro/
[9] http://www.fdsc.ro/transpunerea-directivei-4-aml-pentru-pre, https://expertforum.ro/scrisoare-deschisa-sub-pretextul-transpunerii-directivei-europene-privind-spalarea-banilor-parlamentul-va-bloca-activitatea-ong-urilor/

„Amendamentele propuse ar solicita ONG-urilor să dezvăluie Ministerului de Justiție informații complete privind identitatea „adevăraților lor beneficiari”[10]. Astfel de rapoarte trebuie făcute o dată pe an, sau de fiecare dată când adevăratul beneficiar se schimbă. Deși nu este clar cum ONG-urile cu un număr mare de beneficiari trebuie să raporteze toate aceste informații, nerespectarea acestei cerințe este sancționată cu amendă de 1000 Euro sau mai mult, iar în caz de nesupunere în termen de 15 zile de la sancțiune, va urma dizolvarea”[11]. Directiva UE nu menționează că asociațiile ar fi „entități obligate” și nu se ocupă în niciun fel de activitățile asociațiilor sau fundațiilor sau de urmărirea obiectivelor celor care le-au înființat. Mai mult, definiția propusă pentru „posesor beneficiar”, care se referă la indivizii ori clasele de indivizi în beneficiul cărora a fost înființată ori operează asociația sau fundația, introduce ceva ce nu se regăsește în nicio prevedere a directivei. Efectul său va crea obligația ca asociațiile și fundațiile să declare beneficiarul final, adică persoana fizică pentru care se oferă instruire, informații, servicii, asistență, ajutor umanitar, etc. O astfel de obligație nu este numai inutilă în conformitatea sa cu directiva, dar va forța asociațiile și fundațiile să piardă mult timp și energie pentru aceste cerințe excesive de declarare a informațiilor.

La sfârșitul lui octombrie 2018, proiectul de lege pentru implementarea Directivei UE 2015/849/UE a fost înaintat Președintelui pentru promulgare, în scopul de a înlocui complet Legea 656. La începutul lui noiembrie 2018, un Apel pentru neconstituționalitate a fost făcut către Curtea Constituțională a României. Curtea Constituțională a validat parțial obiecțiile de neconstituționalitate. În această privință, a fost publicată în Monitorul Oficial Decizia Nr 790/05/12/2018. Proiectul s-a întors în Parlament pentru schimbarea aspectelor considerate neconstituționale.

În proiectul de lege propus, prevederile specifice sugerau să nu se includă asociațiile reprezentând minoritățile în aria legii. În timpul schimburilor de vederi cu autoritățile publice, delegația a aflat că aceasta era o decizie politică a parlamentului. Se pune întrebarea care a fost motivul acestei alegeri și de ce politicienii nu au tratat cu aceeași considerație toate tipurile de asociații.

În urma schimbului de opinii cu reprezentantul Ministerului de Justiție, cât și cu reprezentantul Oficiului Național pentru Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor, s-a menționat că proiectul de lege românesc propune spre legiferare două documente diferite: Directiva UE[12] și Recomandările Moneyval privind pericolul abuzului terorist în legătură cu organizațiile non-profit.[13]. În acest context, oficialii au subliniat obligația de a implementa doar cerințele exprimate de aceste două organisme internaționale. Totuși, este de asemenea necesar ca orice legislație viitoare să ia în considerare descoperirile și analizele făcute de sectorul ONP privind impactul măsurilor financiare anti-spălare de bani și combaterea terorismului[14].

[10] Cerințele de divulgare UBO în cadrul Serviciilor Juridice Globale UE. 1 ianuarie 2019 KPMG International https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/xx/pdf/2018/07/gls-transparency-register-web.pdf

[11] https://civicspacewatch.eu/romania-limited-options-arise-while-civil-society-is-steadily-being-incapacitated

[12] România se află sub procedură de încălcare a legii. Comisia Europeană a acuzat România în fața Curții Europene de Justiție în august 2018 pentru nerespectarea implementării acestei directive.

[13]MONEYVAL (2011)14. Raportul progresului și analiza scrisă de către Secretariatul pentru Recomandări Interne. Al doilea Raport scris al rundei a 3-a înaintat la MONEYVAL https://rm.coe.int/romania-progress-report-and-written-analysis-by-the-secretariat-of-cor/168071647b

[14] Mai multe informații pe http://fatfplatform.org/

Transparența benefică a posesiunii a devenit una dintre uneltele de bază pentru abordarea scurgerilor financiare ilicite legate de evaziunea fiscală, spălarea de bani, corupție și finanțarea actelor de terorism. Totuși, problema este menținerea echilibrului între control și libertăți și respectarea proporției măsurilor întreprinse. Unele state au ales să nu includă asociații, fundații și OSC-uri umbrelă în lista entităților declarate, în timp ce altele s-au concentrat asupra posesorului legal al fundației sau trustului privat. Alte guverne folosesc drept criteriu nivelul subsidiilor publice primite (în Franța, asociațiile sunt obligate să se înregistreze în registrul comerțului și al companiilor [Registre du Commerce et des Sociétés] și să primească granturi publice cu un prag de 153.000 €, caz în care sunt obligate să treacă printr-un audit juridic special)[15]. În diferitele regulamente legate de acest subiect, există de asemenea o diferență între nivelul informațiilor privind posesorii beneficiari, accesibile sau nu opiniei publice[16].

În cursul întrevederilor cu ONG-urile, toți participanții au fost de acord să nu considere asociațiile ca un factor de risc, ci ca entități care sunt expuse anumitor riscuri, ca atare trebuind să fie protejate de autoritățile publice. Această protecție impune cerințe pertinente și practici de control adaptate la realitatea sectorului. Informațiile solicitate în legătură cu posesorii beneficiari trebuie să fie exacte, iar cerințele să fie ușor de îndeplinit de către ONG-uri.

Nu se pune problema că regulile de transparență pentru posesorul beneficiar ușurează activitatea jurnaliștilor investigatori și a organelor anti-corupție să descopere acțiunile ilegale, crima organizată, spălarea de bani și evaziunea fiscală pe scară largă. Directiva Uniunii Europene lasă o marjă suficientă de libertate fiecărui guvern pentru a respecta echilibrul între controalele necesare și dreptul la libertate a asocierii și la intimitate. Importanța implementării Directivei este pe deplin apreciată, dar este esențial să se ia măsuri în continuare pentru ca adoptarea legii în luna iulie să nu submineze dreptul la libertatea de asociere[17]. La nivel național, regulamentele legale care acoperă toate sectoarele trebuie precedate de o evaluare drastică. Guvernul României trebuie să ceară Comisiei Europene linii directoare specifice în legătură cu deplina transpunere a Directivei UE privind spălarea de bani și finanțarea teroristă pentru a garanta alinierea paracticilor naționale la standardele CoE și ale Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

[15] https://www.petitesaffiches.fr/actualites,069/finance,043/tracfin-le-gendarme-financier-veut,14799.html

[16] Andres Knobel, Moran Harari, Markus Meinzer (June 27, 2018). Starea de fapt a înregistrărilor posesiei beneficiarului: O trecere în revistă vizuală https://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2018/06/TJN2018-BeneficialOwnershipRegistration-StateOfPlay-FSI.pdf

[17] După o nouă rundă de dezbateri în ambele camere, în iulie 2019, Parlamentul Român a adoptat legea și a exclus asociațiile, fundațiile și federațiile de pe lista de entități obligate. Definiția posesorului beneficiar a fost ușor modificată, dar cel mai probabil ea mai are nevoie de o legislație secundară pentru a fi clarificată în privința sensului și obligațiilor de raportare. Atât asociațiile cât și fundațiile sunt obligate să declare posesorii lor beneficiari Ministerului de Justiție, fiind pasibile de penalitățile menționate mai sus în caz de nesupunere. În cazul fundațiilor, definiția se referă la persoane fizice care dețin poziții similare sau echivalente celor definite în cazul fiduciei. Nu este clar încă dacă beneficiarul final al activității unei fundații este acoperit de această definiție. Asociațiile nu sunt menționate explicit în articolul care definește posesorii beneficiari, dar ele au o obligație precisă să-i declare; în acest caz, Ministerul de Justiție și Oficiul Național pentru Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor trebuie să depună eforturi pentru clarificarea posesorilor beneficiari ai asociațiilor. Aceste considerații, cât și celelalte motive de îngrijorare exprimate de ONG-uri în cursul întrunirilor, sunt esențiale pentru obținerea unui echilibru adecvat între necesitatea de a reduce pericolul spălării de bani sau finanțării actelor de terorism și necesitatea de a menține dreptul libertății de asociere.

Confruntată cu aceste probleme, societatea civilă din România își arată rezistența. ONG-urile continuă să-și întărească colaborarea cu cetățenii, încurajându-i să interacționeze în mod deschis cu factorii de decizie de la nivel local sau central. În al doilea rând, ONG-urile care oferă servicii cât și organizațiile de supraveghere concentrate pe apărarea drepturilor omului, anticorupție și observarea alegerilor lucrează împreună pentru a apăra rolul democratic al ONG-urilor, care este uneori subminat de neînțelegeri, iar alteori periclitat în mod intenționat de cei de la putere.

Participări și interacțiuni

Legea Nr 52/2003 permite societății civile să participe la procesul de luare a deciziilor condus de administrația publică. În 2006, guvernul din acea vreme a înființat un Minister pentru Consultare Publică și Dialog Civic. Noul guvern a înlocuit mai întâi Dialog Civic cu Dialog Social în numele ministerului, iar mai târziu ministerul însuși a dispărut, fiind transformat în Directoratul pentru Guvernare Deschisă și Relații cu Societatea Civilă, sub conducerea Secretariatului General al Guvernului.

În opinia ONG-urilor, standardele consultării publicului conduse de administrația publică s-au diminuat. Același lucru este menționat de mai multe ori în Planul de Acțiune pentru Guvernare Deschisă al Parteneriatului de Guvern 2018-2020.

Retorica generală folosită înainte și după alegerile parlamentare din decembrie 2016 era nefavorabilă și ostilă față de OSC-uri, acestea fiind considerate, în special ONG-urile de supraveghere, drept agenți străini care lucrează împotriva interesului național. Legislația promovată de guvern între 2017-2018 în domeniile justiției și anti-corupției a provocat cele mai mari proteste din istoria recentă a României, proteste observate în întreaga lume. Anumite ONG-uri anti-corupție au fost făcute de rușine în mod public în cadrul unor discursuri oficiale, sau amenințate să fie puse sub anchetă. Într-un astfel de context și având în vedere retorica folosită de oficialii publici față de OSC-uri, încrederea publicului în ONG-uri s-a diminuat. A scăzut de asemenea încrederea între sectorul ONG și guvern, inclusiv relațiile cu ONG-urile orientate social, deși ONG-urile prestatoare de servicii se ocupă de chestiuni care în majoritatea cazurilor sunt lăsate deoparte de către stat. Conform reprezentanților ONG-urilor întâlnite, există o parte a populației care se dovedește receptivă la retorica populistă și care crede că ONG-urile reprezintă o amenințare pentru independența României. Acest lucru subliniază grava lipsă de înțelegere față de rolul democratic al ONG-urilor. În opinia ONG, statul este prea preocupat de bani, fiind mai mult interesat de unde provin banii, cum sunt cheltuiți și de declarațiile fiscale, mai degrabă decât de beneficiile comunității și de contribuția la democrație pe care activitatea ONG-urilor le urmărește. Ele simt că sunt văzute ca o amenințare și nu ca o valoare, iar condițiile în care își desfășoară activitatea sunt mai grele decât ale colegilor din alte țări europene.

În cursul întrevederii cu reprezentantul Parlamentului, Președintele Comitetului Afacerilor Juridice, Disciplinei și Imunităților a menționat ședințele plenarei și comisiilor, care sunt transmise în direct și sunt disponibile pe site-ul Parlamentului, astfel că oricine are posibilitatea să le urmărească. Mai mult, oricine are posibilitatea să-și prezinte opiniile Comitetului Afacerilor Juridice, dar conform oficialilor publici, nu a existat nici o ONG care să fi introdus

vreun amendament la Legea Pleșoianu (proiectul de lege nr 140/2017 privind asociațiile și fundațiile, discutat mai sus). În cursul aceleiași întâlniri, reprezentanții Parlamentului au explicat legislația și regulamentele românești, conform cărora numai Guvernul poate organiza consultații publice înainte de a prezenta un proiect de lege. Membrii Parlamentului își obțin informațiile singuri, sau prin consilierii lor. Ei nu fac evaluări de impact, iar transformarea unui proiect într-o lege este un proces de durată, care poate lua un an sau chiar mai mult. ONG-urile nu au calitatea oficială de a iniția amendamente în timpul procesului de redactare a legii și trebuie să se bazeze pe membrii Parlamentului pentru a iniția oficial astfel de amendamente la oricare proiect de lege care urmează să fie luat în considerare în cadrul dezbaterii legislative.

România implementează în prezent 18 angajamente din al 4-lea Plan de Acțiune PGD. Situația curentă subliniază o serie de deficiențe în practicile de lucru ale autorităților publice pentru asigurarea unui proces de luare a deciziilor participativ/reprezentativ în implementarea cadrului legal pentru consultare publică: lipsa uniformității practicilor autorităților publice, utilizare insuficientă și comunicare slabă, nestandardizată privind recomandările primite de la societatea civilă. Între altele, Directoratul pentru Guvernare Deschisă și Relații ale Societății Civile, condus de Secretariatul General al Guvernului se angajează să monitorizeze procesul consultării publicului în cadrul întregului corp de organisme guvernamentale și plănuiește să stabilească funcționalitățile suplimentare ale platformei de e-consultare prin interacțiunea dintre autoritățile publice și sectorul de parteneri neguvernamentali. O versiune îmbunătățită a platformei de consultare http://e-consultare.gov.ro va fi disponibilă în 2019.

Toate ONG-urile întâlnite în timpul vizitei au accentuat deteriorarea interacțiunilor cu autoritățile publice. Unele dintre ele au ales să nu solicite bani publici de la acest guvern. Ele au arătat că rolul lor era acum să rezolve problemele create de autorități. În plus față de lipsa sprijinului, ele se plâng de faptul că pozițiile ferme luate de stat tind să limiteze acțiunile ONG-urilor și să le întoarcă pe unele împotriva altora. Înlocuirea reprezentanților societății civile în Consiliul Economic și Social, unul dintre cele mai importante organisme de consultanță din România, a fost menționată ca exemplu. Guvernul român a schimbat 13 din cei 15 reprezentanți ai societății civile înainte de încheierea mandatului. Analiștii spun că ONG-urile înlocuite erau prea critice și prea vocale față de proiectele guvernului, iar numirea noilor membri s-a făcut fără un proces transparent de selecție. Unele ONG-uri numite au subliniat că nu au fost implicate în negocieri netransparente și că rămân independente.

După cum s-a menționat în Planul de Acțiune PGD, la nivelul autorităților administrației publice locale, există un grad scăzut de transparență și de deschidere privind accesul la informațiile de interes public. În această privință, ONG-urile au subliniat impactul limitelor birocratice, care descurajează organizațiile să contribuie în mod eficient la politicile publice.

Dreptul la informare și dreptul la protecția datelor au de asemenea un puternic impact asupra participării la afacerile publice. În cursul întrevederii, ONG-urile și-au exprimat îngrijorarea despre lipsa lor de abilități (cunoștințe și infrastructură digitală) necesare pentru a implementa regulamentele EU GDPR[18]. ONG-urile s-au plâns că legislația română se bazează pe „abordarea simplistă", care permite, de exemplu, „partidelor politice și ONG-urilor să proceseze toate

[18] Regulamentul pentru Protecția Informațiilor Generale 2016/679 ("GDPR"), care a intrat în vigoare și a devenit direct aplicabil și în România începând cu 25 mai 2018.

categoriile de informații personale fără consimțământul explicit al subiectului, care este doar informat că procesul respectiv are loc”[19]. ONG-urile, inclusiv organizațiile prestatoare de servicii trebuie doar să-l informeze pe „client” că informațiile vor fi furnizate autorităților.

Dreptul de participare include și dreptul de a face campanii, cât și dreptul la libertatea de asociere. Întreaga Europă a urmărit mobilizarea societății românești împotriva corupției. „Libertatea asocierii, așa cum s-a arătat în relatările mediei la nivel național și internațional, părea grav descurajată de reacția disproporționată și violentă a poliției de ordine la un protest pașnic, pe data de 10 august.” Au fost demarate anchete judiciale și nu s-au găsit informații oficiale la data când delegația a vizitat România. Mobilizarea împotriva referendumului care propunea interzicerea căsătoriilor între persoane de același sex la nivelul Constituției, care în cele din urmă s-a soldat cu un eșec, este un alt exemplu al dinamismului și încrederii societății civile românești. Primul caz al Curții de Justiție a Uniunii Europene privind nediscriminarea pe motiv de orientare sexuală în cazul angajării în muncă a fost introdus de ACCEPT (ACCEPT v. CNCD (C-81/12). Decizia Curții de Justiție Europene, care recunoaște căsătoriile între persoane de același sex în scopul libertății de mișcare în UE (speța a fost introdusă de Adrian Coman și ACCEPT) reprezintă de asemenea un câștig în privința dezvoltării unei jurisprudențe a drepturilor omului în România și la nivel internațional.

Concluzie

Această vizită a fost foarte instructivă pentru delegație în scopul înțelegerii tensiunilor care subliniază interacțiunile, sau chiar opun sectorul ONG reprezentanților instituțiilor democratice privind anumite teme prezentate în acest raport. Întărirea mecanismelor democratice și lupta împotriva corupției sunt necesare pentru creșterea încrederii cetățenilor în instituțiile democratice. Acest proces nu poate fi realizat fără un sector ONG puternic.

Conferința ONGI-urilor este recunoscătoare FDSC-ului pentru sprijinul acordat și pentru parteneriatul de durată. Delegația mulțumește călduros Reprezentanței Permanente a României la Consiliul Europei pentru ajutorul acordat la pregătirea vizitei și tuturor reprezentanților ONG-urilor și ai autorităților publice pentru discuțiile și schimburile deschise. Sperăm sincer ca acest raport, cât și următoarele recomandări, să contribuie la înțelegerea comună a normelor și standardelor Consiliului Europei.

Recomandări

Către autoritățile publice:

- Să promoveze contribuția societății civile la politicile publice românești și la agenda internațională și să reinstaleze încrederea publică în sectorul ONG și în instituțiile democratice;
- Să ducă o campanie pozitivă privind rolul democratic jucat de ONG-uri și contribuțiile lor la viața socială;

[19] https://globaldatareview.com/article/1180481/romanian-data-protection-law-“problematic”-says-ngo

- Să ceară Comisiei Europene îndrumări specifice legate de transpunerea Directivei UE privind spăalarea de bani și finanțarea actelor teroriste pentru a garanta alinierea practicilor naționale la standardele Consiliului Europei și la Carta Drepturilor Fundamentale a UE;
- Să adopte o abordare bazată pe necesitățile sectorului ONG;
- Să ofere asistență pentru instruirea personalului ONG în domenii precum comunicațiile, avocatura, conducerea, dezvoltarea organizațională, digitalizarea, evaluarea impactului, deschiderea către public și eforturile ONG-urilor privind de strângerea fondurilor;
- Să crească participarea în cadrul consultării publice și să încurajeze societatea civilă să participe în procesul de luare a deciziilor, prin trimiterea de propuneri/observații în legătură cu proiectele actelor normative;
- Să asigure independența justiției, cu impact asupra remediului național folosit pentru protejarea spațiului civic;
- Să implementeze liniile directoare ale Consiliului Europei privind participarea civilă în procesul de luare a deciziilor, respectând astfel standardele consultării publice.

Către ONG-uri:

- Să se implice în procesele de evaluare FATF și Moneyval cu scopul de a dezvălui efectele neașteptate, nedorite și potențialele restricții ale măsurilor luate de guvern pentru a se conforma cu concluziile rapoartelor de evaluare;
- Să realizeze o evaluare de risc și să dezvolte un mecanism de răspuns pentru situațiile de urgență din cadrul sectorului ONG;
- Să lupte contra stereotipurilor și imaginii negative a OSC-urilor prin transparență și campanii publice concentrate pe povești de succes și impact;
- Să dezvolte coaliții naționale și internaționale;
- Să întărească interacțiunile directe cu cetățenii, concentrându-se în special pe tineret și grupuri vulnerabile.

Către Conferința ONGI-urilor:

- Să urmărească în continuare situația și să faciliteze schimburile și colaborarea între ONG-urile românești și Conferința ONGI-urilor, cât și cu alte sectoare ale Consiliului Europei;
- Să se angajeze în munca privind impactul spălării de bani și al finanțării actelor teroriste privind sectorul ONG;
- Să întărească schimburile de vederi între Consiliul Experților privind legislația ONG și Moneyval, cât și cu autoritățile publice din România;
- Să înființeze cursuri de instruire privind problemele mai delicate ale ONG-urilor (protecția informațiilor, securitatea operațiilor și a activităților, etc.).

Referințe

Andres Knobel, Moran Harari, Markus Meinzer (June 27, 2018). Starea de fapt a înregistrării posesorilor beneficiari: O vedere de ansamblu în imagini https://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2018/06/TJN2018-BeneficialOwnershipRegistration-StateOfPlay-FSI.pdf

Consiliul Experților privind legislația ONG, Conferința ONGI (2017). Opinii juridice privitoare la proiectul de lege românesc 140/2017 privind asociațiile și fundațiile, așa cum a fost adoptat de Senat pe 20 noiembrie 2017.

Uniunea Europeană. Directiva 95/46/EC ("GDPR").

KPMG International (1/01/2019). Cerințe de dezvăluiri BO în cadrul Serviciilor Juridice Globale UE.

MONEYVAL (2011)14. Raportul evoluției și analiza scrisă de către Secretariatul Recomandărilor de Bază. Al doilea Raport scris de evoluție prezentat către MONEYVAL https://rm.coe.int/romania-progress-report-and-written-analysis-by-the-secretariat-of-cor/168071647b

Președintele României, Dl. Klaus Iohannis, la Forumul Internațional al Societății Civile 04 iunie 2019 https://www.presidency.ro/en/media/speeches/address-by-president-of-romania-mr-klaus-iohannis-at-the-international-civic-society-forum

România: Legea pentru prevenirea și controlul spălării banilor și finanțării actelor de terorism https://bit.ly/2KprSvZ

USAID 2017 (septembrie 2018). Indexul sustenabilității organizației societății civile pentru Europa centrală și estică și Eurasia, ediția 21.

Comisia de la Veneția / ODHiR (2017). Opinia comună privind proiectul de lege nr 140/2017 în legătură cu amendarea Ordonanței Guvernamentale Nr 26/2000 privind asociațiile și fundațiile.