



CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

Str. Dimitrie D. Gerota nr. 7-9, sector 2, București, cod poștal: 020027

Telefoane: 021.310.23.56, 021.316.31.34

Fax: 021.316.31.31

021.310.23.57, 021.316.31.33

Cod fiscal: 10464660

E-mail: ces@ces.ro

www.ces.ro

Membru fondator al Asociației Internaționale a Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare (AICESIS)
Membru al Uniunii Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare Francofone (UCESIF)

„Consiliul Economic și Social este organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înființare, organizare și funcționare.” (Art. 141 din Constituția României revizuită)

Biroul permanent al Consiliului

Bp. 547. / 21.11.2025

Nr. 6706/12.11.2025

Biroul permanent al Consiliului

537. / 2.12.2025

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru completarea

Ordonanței Guvernului nr.26/2000 privind asociațiile și fundațiile,

aprobată prin Legea nr.246/2005, cu modificările

și completările ulterioare (b517/21.10.2025)

În temeiul art. 2 alin. (1) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și art. 11 lit. a) din Regulamentul de organizare și funcționare, Consiliul Economic și Social a fost sesizat cu privire la avizarea *propunerii legislative pentru completarea Ordonanței Guvernului nr.26/2000 privind asociațiile și fundațiile, aprobată prin Legea nr.246/2005, cu modificările și completările ulterioare (b517/21.10.2025).*

CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

În temeiul art. 5 lit. a) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în ședința din data de 12.11.2025, desfășurată online, conform prevederilor Hotărârii Plenului nr.86/17.05.2022, avizează **NEFAVORABIL** prezentul proiect de act normativ, cu următoarea **motivare**:

- propunerea legislativă, sub pretextul creșterii transparenței, propune instituirea unui mecanism de supraveghere și control administrativ asupra societății civile, într-un context european marcat de tendințe iliberale și de restrângere a spațiului civic. Prin natura și formularea sa, proiectul reia logica legilor de „transparență forțată” din state precum Ungaria sau Polonia, sancționate de Curtea de Justiție a Uniunii Europene și de Comisia de la Veneția pentru încălcarea libertății de asociere și pentru efectul de stigmatizare a organizațiilor finanțate din surse externe. Un astfel de mecanism, bazat pe dezvăluirea publică obligatorie a surselor de finanțare, nu are

nicio justificare administrativă obiectivă, întrucât autoritățile publice dețin deja prin lege toate instrumentele de control financiar și fiscal asupra organizațiilor neguvernamentale. Adoptarea unui mecanism similar în România ar reprezenta un pas înapoi în protejarea libertății de asociere și a pluralismului democratic, punând sub suspiciune întregul sector neguvernamental, pilon esențial al democrației constituționale și al participării publice;

- propunerea legislativă se înscrie într-o tendință europeană recentă de restrângere a spațiului civic, sub pretextul transparenței financiare, cu precedente grave în Ungaria și Polonia.
 - Ungaria (Legea nr. LXXVI/2017) a impus ONG-urilor care primesc fonduri din străinătate să se înregistreze ca „organizații sprijinite din exterior” și să publice detaliat finanțările. Prin Hotărârea CJUE din 18 iunie 2020, cauza C-78/18, Curtea a stabilit că această lege încalcă libertatea de asociere și libera circulație a capitalurilor, generând o stigmatizare nejustificată. Legea a fost ulterior abrogată în 2021, ca urmare a presiunilor Comisiei Europene și a procedurii de infringement;
 - Polonia (proiectele 2020–2022) a urmat un model similar, propunând un registru al ONG-urilor care primesc finanțare externă. Deși inițiativa nu a fost finalizată legislativ, ea a fost criticată de European Civic Forum și Amnesty International pentru efectul de intimidare asupra societății civile;
 - Slovacia (amendamentele legislative din 2024) propune etichetarea ONG-urilor care primesc finanțare din străinătate și obligarea acestora să declare detalii despre donatori. Consiliul Experților pentru Dreptul ONG-urilor al Consiliului Europei a emis o Opinie oficială (aprilie 2024) prin care avertizează că proiectul „crează un risc serios de stigmatizare a societății civile, similar cu cel al legilor adoptate în Ungaria și Rusia”, recomandând retragerea sa;
 - proiectul românesc reproduce structura acestor inițiative: instituirea unui registru public gestionat de Ministerul Justiției, raportarea detaliată a finanțărilor private peste un prag, sancțiuni pentru neconformare și invocarea creșterii „încrederii publice” ca justificare. În fapt, aceste mecanisme pot fi folosite pentru stigmatizarea organizațiilor independente, descurajarea finanțării externe și erodarea pluralismului democratic;
- conformitatea cu standardele și instrumentele europene privind libertatea societății civile:

- propunerea analizată contravine standardelor europene care reglementează protecția societății civile și libertatea de asociere.
 - Rezoluția Parlamentului European din 8 martie 2022 privind restrângerea spațiului societății civile în Europa condamnă măsurile legislative care impun cerințe disproporționate de transparență ONG-urilor, solicitând statelor membre să asigure un mediu sigur pentru libertatea de asociere și de exprimare. Parlamentul avertizează asupra riscului ca asemenea inițiative să fie folosite pentru control politic și intimidare, sub pretextul transparenței;
 - Recomandarea CM/Rec(2018)11 a Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei stabilește că ONG-urile trebuie să poată obține și utiliza liber finanțări, inclusiv din surse străine, iar cerințele de transparență trebuie să fie proporționale, non-discriminatorii și să nu aibă efect de descurajare. Recomandarea interzice expres crearea unor mecanisme de control care pot afecta independența și autonomia ONG-urilor;
 - Comisia de la Veneția, prin Avizul privind legea ungară a ONG-urilor finanțate din străinătate, a constatat că obligațiile de înregistrare și etichetare publică a ONG-urilor au un efect stigmatizant și reprezintă o ingerință nejustificată în libertatea de asociere;
 - Rețeaua Liberties.eu, care reunește peste 80 de organizații civice europene, a avertizat în scrisoarea sa deschisă din ianuarie 2024 privind noua lege a „suveranității naționale” din Ungaria că „extinderea nejustificată a obligațiilor de transparență asupra ONG-urilor riscă să distrugă încrederea publică în societatea civilă, să intimideze donatorii și să reducă participarea democratică”;
 - prin impunerea unui registru public gestionat de stat, în afara oricărui control independent, și prin sancțiuni severe pentru neconformare, proiectul românesc încalcă aceste standarde, riscând să fie considerat o ingerință disproporționată în libertatea de asociere, contrară jurisprudenței CJUE și a CEDO;
 - în ansamblu, adoptarea acestei propuneri legislative ar contraveni poziției oficiale a instituțiilor europene privind protejarea spațiului civic și ar putea constitui un regres democratic incompatibil cu angajamentele asumate de România ca stat membru al Uniunii Europene;
- lipsă de fundamentare și dublare a mecanismelor existente:

- propunerea este nefundamentată și inutilă din punct de vedere legislativ, întrucât România deține deja instrumente complete de transparență și raportare financiară pentru asociații și fundații;
 - raportare financiară completă și publică prin ANAF:
 - - toate organizațiile neguvernamentale depun anual bilanțul contabil, declarația 101 și alte formulare fiscale, care reflectă totalul veniturilor, cheltuielilor, donațiilor, sponsorizărilor și granturilor primite. Aceste informații sunt centralizate de Ministerul Finanțelor și ANAF, iar situațiile financiare agregate sunt publice și pot fi consultate online prin portalurile oficiale ale instituțiilor;
 - controlul utilizării fondurilor publice:
 - Ministerul Finanțelor și Curtea de Conturi au atribuții legale de audit și control asupra tuturor fondurilor publice, inclusiv a celor gestionate de ONG-uri;
 - în plus, finanțările europene sau guvernamentale impun reguli stricte de raportare și verificare;
 - propunerea legislativă este nefundamentată instituțional, întrucât atribuie Ministerului Justiției rolul de administrare a unui registru care implică date și verificări de natură fiscală. Ministerul Justiției nu are competențe legale în domeniul fiscalizării, controlului financiar sau urmăririi fiscale, acestea aparținând Agenției Naționale de Administrare Fiscală (ANAF) și Ministerului Finanțelor;
 - în acest context, noul „Registru de Transparență” nu aduce nicio informație suplimentară relevantă, ci doar repetă obligații existente sub o formă redundantă și mai intruzivă. Lipsa unei evaluări de impact și absența justificării costurilor de implementare demonstrează un caracter pur formal și politic, nu unul funcțional. În loc să eficientizeze administrarea datelor, proiectul ar crea un paralelism birocratic între Ministerul Justiției și ANAF, contrar principiilor bunei guvernări și eficienței administrative prevăzute de Legea nr. 24/2000;
- distincția fundamentală dintre raportare și dezvăluirea publică (disclosure):
- în orice stat democratic, trebuie făcută o distincție clară între raportare, adică obligația entităților private de a furniza informații către autoritățile publice, și dezvăluirea publică (disclosure), adică obligația de a face acele informații accesibile publicului larg;

- ONG-urile din România sunt deja supuse unui regim amplu de raportare: depun situații financiare anuale, declarații fiscale și rapoarte către Ministerul Finanțelor și ANAF; raportează utilizarea fondurilor publice către instituțiile care le-au acordat;
- prin aceste mecanisme, statul român deține toate instrumentele necesare pentru a identifica, verifica și sancționa eventuale nereguli. Obligația de a analiza aceste date, de a detecta riscuri și de a acționa în caz de nelegalitate revine instituțiilor publice, nu organizațiilor care le furnizează;
- în schimb, obligația de dezvăluire publică aparține exclusiv sectorului public, ca expresie a principiului bunei administrări și a responsabilității instituționale. ONG-urile sunt entități de drept privat și nu pot fi tratate ca instituții publice sau ca subiecți ai aceleiași obligații de transparență față de publicul larg. Impunerea unei obligații generalizate de dezvăluire a surselor de finanțare:
 - ar transfera către sectorul privat o sarcină care aparține statului;
 - ar crea o confuzie periculoasă între entitățile care exercită funcții publice și cele care nu o fac;
 - ar deschide calea pentru stigmatizare, manipulări și presiuni asupra finanțatorilor;
 - ar afecta libertatea de asociere, dreptul la viață privată și principiul proporționalității;
- în mediul privat, raportările contabile nu identifică și nu publică individual sursele de venit. Companiile transmit autorităților informații agregate privind veniturile și cheltuielile, dar nu sunt obligate să facă publice detalii despre proveniența veniturilor, contracte, clienți sau parteneri comerciali. Acest regim reflectă principiul proporționalității și al protecției informațiilor comerciale, aplicabil oricărei entități private. Prin comparație, impunerea unei transparențe detaliate și publice doar ONG-urilor ar institui un tratament inegal față de restul sectorului privat. Această poziție este susținută la nivel european;
- prin urmare, statul român nu are nevoie de un nou mecanism de expunere publică a finanțărilor, ci de o mai bună utilizare a instrumentelor de raportare deja existente și de responsabilizarea instituțiilor publice în aplicarea legii. Dezvăluirea generalizată a surselor de finanțare ar reprezenta o ingerință disproporționată în activitatea organizațiilor neguvernamentale și o abatere de la principiile europene de bună administrare și protecție a spațiului civic;

- riscuri de stigmatizare și de utilizare abuzivă a datelor:
 - publicarea surselor de finanțare într-un registru public unic nu reprezintă o garanție a transparenței, ci un risc major de expunere și de abuz politic;
 - poate genera campanii de discreditare împotriva organizațiilor independente, în special a celor care primesc fonduri din străinătate;
 - poate descuraja donatorii, care ar evita expunerea publică a sprijinului acordat unor cauze civice sau sociale;
 - permite interpretări manipulative privind proveniența finanțărilor, fenomen deja observat în Ungaria și Polonia.
 - deși textul invocă respectarea GDPR, centralizarea și publicarea acestor date creează o bază de informații cu potențial de utilizare politică sau mediatică, fără garanții reale de protecție. Transparența autentică se realizează prin audituri independente, raportări contabile standardizate și controale fiscale. Aceasta nu se obține prin expunerea publică integrală a finanțatorilor;
- impact asupra mediului asociativ și a ONG-urilor mici:
 - noua obligație de raportare anuală suplimentară introduce o povară administrativă semnificativă pentru organizațiile mici și locale, care nu dispun de personal specializat sau resurse pentru gestionarea cerințelor birocratice;
 - aceste ONG-uri vor fi nevoite să contracteze servicii contabile suplimentare pentru conformare, afectând resursele destinate activităților directe;
 - raportările duble către Ministerul Justiției și ANAF creează confuzie și risc de sancțiuni formale pentru simple erori administrative;
 - proiectul nu prevede niciun mecanism de sprijin, nici măcar interconectarea automată a bazelor de date între instituții;
 - efectul cumulativ este restrângerea indirectă a dreptului la asociere, prin descurajarea funcționării organizațiilor mici, tocmai acelea care contribuie la coeziunea comunitară și la participarea civică în zonele defavorizate;
- sancțiuni disproporționate și fără garanții procedurale:
 - prevederile referitoare la suspendarea accesului la finanțări publice și la sesizarea instanței pentru suspendarea activității sunt excesive și lipsite de claritate juridică;
 - noțiunea de „refuz repetat” nu este definită;
 - nu este reglementată procedura de notificare și termenul de conformare;
 - nu se asigură dreptul la contestație înainte de aplicarea sancțiunii;

- aceste ambiguități pot conduce la interpretări arbitrare și abuzuri administrative, afectând direct libertatea de asociere;
- propunerea legislativă încalcă numeroase articole din Constituția României:
 - propunerea legislativă încalcă principiul libertății de asociere, consacrat de art. 40 din Constituția României, care garantează dreptul persoanelor de a se constitui în asociații, fundații sau alte forme de organizare fără ingerințe nejustificate din partea autorităților publice. Orice limitare a acestei libertăți trebuie să fie proporțională, necesară într-o societate democratică și să urmărească un scop legitim. Impunerea unui mecanism de supraveghere administrativă, precum „Registrul de Transparență” generalizată asupra societății civile depășește aceste limite, întrucât introduce un control de natură preventivă și discreționară, incompatibil cu principiul autonomiei organizațiilor neguvernamentale.
 - în absența unei justificări concrete privind un pericol real și actual pentru ordinea publică sau securitatea națională, instituirea unui mecanism de supraveghere generală nu poate fi considerată o măsură legitimă sau necesară;
 - propunerea încalcă și principiul separației puterilor în stat și al legalității administrative, consacrate de art. 1 alin. (4) și (5) din Constituția României. Crearea unui organism administrativ cu competențe de supraveghere asupra activității societății civile ar conferi autorităților executive un rol de cenzor sau de filtru asupra inițiativelor civice, depășind cadrul legal al controlului exercitat de instanțele judecătorești, singurele abilitate să verifice legalitatea funcționării asociațiilor și fundațiilor;
- pentru asociații și fundațiile de utilitate publică există deja obligativitatea publicării situațiilor financiare. În cazul ONG-urilor care nu dețin atributul „de utilitate publică” considerăm că acest demers reprezintă o intruziune în activitatea privată pe care o desfășoară, existând riscul de a fi expuse unor atacuri de natură financiară;
- propunerea legislativă introduce măsuri care, deși prezentate ca instrumente de creștere a transparenței, ar genera în practică un mecanism de supraveghere excesiv asupra societății civile, fără beneficii administrative clare;
- în primul rând, proiectul reia concepte similare cu cele aplicate anterior în alte state europene (Ungaria, Polonia), unde reglementări de acest tip au fost criticate sau chiar sancționate de instituțiile europene pentru efectul de stigmatizare și descurajare a organizațiilor civice. Experiența europeană arată că astfel de măsuri nu contribuie la transparență reală, ci pot limita libertatea de asociere și participarea civică;

- în al doilea rând, România dispune deja de un cadru complet de raportare financiară și de control instituțional, prin ANAF, Ministerul Finanțelor, Curtea de Conturi și alte autorități competente. Crearea unui nou registru gestionat de Ministerul Justiției ar dubla mecanismele existente, fără a aduce informații suplimentare utile, și ar genera costuri administrative nejustificate;
- totodată, propunerea nu distinge clar între raportarea către autorități și dezvăluirea publică a datelor financiare. În timp ce raportarea este deja asigurată prin legislația actuală, publicarea detaliată a surselor de finanțare riscă să afecteze viața privată a donatorilor și să creeze confuzii între entitățile de drept privat și instituțiile publice. În plus, cerințele suplimentare de raportare ar impune o povară birocratică semnificativă pentru ONG-urile mici, care nu dispun de resurse administrative și contabile adecvate. Acestea ar fi cel mai afectate de eventuale sancțiuni formale sau termene stricte, deși nu reprezintă un risc real pentru transparență;
- propunerea legislativă nu aduce un plus de transparență, ci creează riscul unui control administrativ excesiv, al unei birocratii inutile și al unui efect de descurajare asupra organizațiilor societății civile. Se recomandă reconsiderarea inițiativei în spiritul standardelor europene privind protejarea libertății de asociere și consolidarea încrederii publice prin mecanisme deja existente;
- în actuala reglementare privind asociațiile și fundațiile, cele care au statut de utilitate publică au deja numeroase obligații de transparență, inclusiv publicarea de rapoarte și situații financiare, toate aceste organizații fiind, așa cum se recunoaște și în expunerea de motive, supuse obligațiilor și controalelor financiar-contabile ale autorităților publice;
- în cazul redirectionării unui procent din impozitul pe venituri ale persoanelor fizice către ONG-uri, organizația este în imposibilitatea tehnică de a identifica donatorul, această informație fiind accesibilă exclusiv ANAF (care recepționează declarațiile fiscale și redirecționează sumele);
- în cazul sponsorizărilor, acestea sunt deja declarate la ANAF și, în unele cazuri, colectate și redistribuite de ANAF;
- în concluzie, propunerea legislativă este nejustificată, redundantă și potențial abuzivă. Ea nu contribuie la transparență, ci creează un cadru de control politic și birocratic asupra sectorului neguvernamental, afectând libertatea de asociere și funcționarea democratică a societății civile.

Președinte,

Sterică FUDULEA
 Digitally signed
 by Fudulea
 Sterica
 Date:
 2025.11.18
 12:03:55 CET

