



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

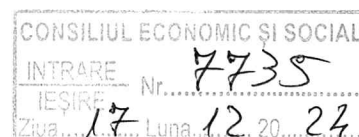
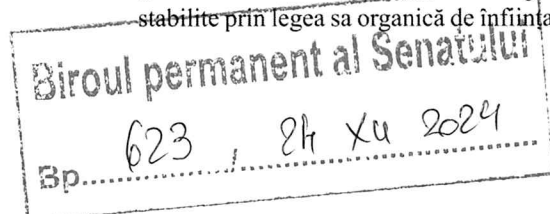
E-mail: ces@ces.ro

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)



AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru transparentizarea activității de finanțare a organizațiilor neguvernamentale, a asociațiilor și a fundațiilor constituite în România (b623/27.11.2024)

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 transparentizarea activității de finanțare a organizațiilor neguvernamentale, a asociațiilor și a fundațiilor constituite în România (b623/27.11.2024)*.

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 17.12.2024, desfășurată online, conform prevederilor Hotărârii Plenului nr.86/17.05.2022, avizează **NEFAVORABIL** prezentul proiect de act normativ, cu următoarea **motivare**:

- organizațiile neguvernamentale (asociații și fundații, atât cele înființate în baza reglementărilor de drept comun în materie, cât și cele înființate prin legi speciale) sunt persoane juridice de drept privat fără scop patrimonial (organizații private), fiind modalități de realizare a drepturilor fundamentale la asociere și liberă exprimare. Ca organizații private, organizațiile neguvernamentale au aceleași obligații de raportare financiară către autoritățile publice pe care le au și organizațiile de drept privat cu scop lucrativ (de exemplu, societățile comerciale). Totodată, acestea sunt supuse și reglementărilor referitoare la prevenirea și combaterea spălării banilor, prin declararea

beneficiarilor finali ai fondurilor. Instituirea unui regim mai dur de publicitate și de raportare pentru ONG-uri față de societățile comerciale nu se justifică;

- obligațiile de transparență extinsă a instituțiilor publice și cu privire la gestionarea fondurilor publice se justifică prin faptul că acestea exercită puteri publice în numele cetățenilor și, respectiv, gestionează bugete formate din taxele, impozitele și contribuțiile pe care cetățenii sunt obligați să le suporte. Ori nu există nicio astfel de legătură care să justifice pretenția terților de a pretinde o informare extinsă asupra activității private a ONG-urilor. Desigur, în măsura în care acestea prestează servicii publice sau gestionează fonduri publice, sunt și ele supuse (conform legislației în vigoare) obligațiilor de transparență specifice instituțiilor publice cu privire la această componentă a activității lor sau unor obligații extinse de transparență reglementate distinct (de exemplu, în cazul organizațiilor neguvernamentale de utilitate publică);
- atât din inițiativa prezentată, cât și din practica internațională, reiese că scopul (nedeclarat explicit al) inițiativelor de publicare a tuturor finanțatorilor, inclusiv a persoanelor fizice, este de fapt acela de intimidare și îngreunare sau blocare a activității organizațiilor neguvernamentale incomode pentru diferite persoane sau grupuri de interese influente, inclusiv pentru decidenți politici. Persoanele care finanțează aceste ONG-uri (inclusiv prin donații recurente mici), fiind cunoscute public, pot fi supuse la campanii de intimidare, controale abuzive ale diferitelor autorități publice, hărțuire la locul de muncă (în special a celor care lucrează în cadrul instituțiilor publice) și alte consecințe nedorite. Dacă eventualii finanțatori – persoane fizice sau juridice – de pe teritoriul național pot fi supuși intimidării și hărțuirii prin abuzuri ale autorităților publice de nivel național, utilizarea de fonduri externe pentru promovarea cauzelor organizațiilor astfel finanțate este folosită ca argument pentru stigmatizarea, hărțuirea și discreditarea lor publică la nivel național. Acest scop de intimidare și hărțuire a unor entități private și a celor care le susțin este vădit potrivit regimului de care ar trebui să se bucure pentru o bună realizare a dreptului la asociere și a dreptului la liberă exprimare. De altfel, caracterul abuziv al unor astfel de măsuri a fost constatat și de instanțele internaționale – de exemplu, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în cazul Kobaliya și alții v. Rusia (dosarul nr. 39446/16 și 106 alții), cu privire la legislația referitoare la etichetarea beneficiarilor de finanțări externe din Rusia ca „agenți străini”. Pe lângă scopul de intimidare, problematică este și încălcarea flagrantă a dreptului la viață privată al membrilor organizațiilor neguvernamentale (prin obligarea la publicarea surselor de finanțare a membrilor acestor organizații) și a donatorilor lor (prin obligarea la publicarea numelui, prenumelui și datei nașterii tuturor donatorilor). Adăugăm încălcarea flagrantă a legislației cu privire la protecția datelor cu caracter personal.,

respectiv Regulamentul (UE) 2016/679. Regimul de transparență extins este impus demnitarilor publici și persoanelor care ocupă funcții de conducere în instituții publice în considerarea faptului că gestionează bugetele publice sau exercită puteri publice constituite prin contribuții ale cetățenilor care beneficiază de informare, respectiv puteri publice exercitate în numele acestora. Lipsind aceste argumente, considerăm că ingerința în viața privată a membrilor ONG-urilor (de exemplu, prin publicarea surselor lor de finanțare, nu doar ale ONG-urilor) este vădit abuzivă;

- obligațiile de raportare propuse și, în general, obligațiile de raportare și sarcinile administrative, inclusiv costurile asociate, sunt de natură să îngreuneze sau chiar să blocheze activitatea ONG-urilor care dispun de resurse limitate. Este afectată, astfel, libertatea de asociere, care nu ar trebui să fie condiționată de un anumit statut financiar ci ar trebui să fie larg accesibilă tuturor celor interesați;

- soluția legislativă ridică o serie de probleme:

- încălcarea confidențialității donatorilor: dezvăluirea identității donatorilor încalcă dreptul la confidențialitate garantat de legislația națională și europeană (de exemplu, Regulamentul General privind Protecția Datelor - GDPR). Donatorii privați au dreptul să își păstreze anonimatul, iar această obligativitate ar putea descuraja contribuțiile filantropice. Anonimatul este esențial pentru unii donatori, în special pentru cei care contribuie la organizații ce abordează teme sensibile (de exemplu, drepturile omului sau combaterea corupției). Reducerea donațiilor ar afecta activitatea multor ONG-uri, prin urmare inițiativa poate avea un impact semnificativ asupra donațiilor;
- descurajarea implicării civice: cerința ca membrii fondatori și activi să-și declare sursele de venit ar putea descuraja implicarea lor. O astfel de măsură poate avea un efect de descurajare asupra societății civile, mai ales în domenii sensibile precum lupta anticorupție, susținerea democrației sau drepturile minorităților. Libertatea de asociere este un drept fundamental garantat de Constituția României (art. 40). Cerințele impuse de inițiativă ar putea fi considerate disproporționate și restrictive, încălcând acest drept;
- povară administrativă excesivă: ONG-urile mici, care funcționează cu resurse limitate, ar putea întâmpina dificultăți în respectarea unor cerințe administrative suplimentare. Acestea ar putea redirecționa resursele umane și financiare dinspre activitățile lor principale către conformarea cu noile reglementări. Obligativitatea raportării detaliate ar putea genera o sarcină birocratică inutilă atât pentru ONG-uri, cât și pentru autoritățile care ar trebui să gestioneze și să verifice aceste informații;

- rezultate limitate: este discutabil dacă măsura ar putea aduce beneficii concrete în termeni de prevenire a influențelor externe sau de combatere a activităților ilegale. Informațiile despre finanțare sunt deja raportate în multe cazuri, iar acest demers poate dubla sau complica mecanismele existente. Mai mult, România dispune deja de mecanisme de control financiar și fiscal (ex. ANAF) și de reglementări pentru prevenirea spălării banilor. Introducerea unei noi reglementări ar putea fi redundantă;
- obligarea asociațiilor și fundațiilor să publice, în Monitorul Oficial al României, Partea a IV-a, declarația de venituri și cheltuieli până la data de 31 ianuarie pentru anul precedent reprezintă o măsură care va genera cheltuieli nejustificate pentru organizațiile nonguvernamentale, în condițiile în care există deja obligativitatea transmiterii electronice a bilanțului către autoritățile fiscale;
- inițiativa legislativă prezintă și o multitudine de probleme de tehnică legislativă, printre altele, neținând cont de diversitatea sectorului neguvernamental, de situația transferurilor în cazul ONG-urilor care desfășoară activitatea economică și reglementând neclar și imprevizibil formele de sprijin supuse obligației de raportare;
- proiectul își propune transparentizarea activității de finanțare a organizațiilor neguvernamentale, asociațiilor și fundațiilor. Încă din titlu apare o inconsecvență de terminologie, enunțând distinct „*organizațiile neguvernamentale*” de „*asociații si fundații*”. Or, asociațiile și fundațiile sunt principalele entități juridice definite ca fiind organizații neguvernamentale. Nu există reglementat/ definit la nivel legislativ noțiunea de organizații neguvernamentale, fiind o noțiune folosită în mod „popular” în a defini în principal asociațiile și fundațiile;
- propunerea legislativă are o serie de reglementări contradictorii și imprecise sau imposibil de aplicat în practică. S-a avut în vedere în scrierea textului, în mod evident, un caz singular, însă textul normativ urmează a se aplica tuturor entităților juridice (nu foarte bine definite de proiect de altfel). Este evident că la elaborarea textului juridic nu au fost avute în vedere toate cazurile de practică și nici posibile încălcări ale unor acte juridice cu putere superioară (tratate internaționale – spre exemplu Directiva 95/46/CE). Textul propus spre adoptare obligă „*orice alte organizații neguvernamentale*” de a face declarații privind orice mod de finanțare de la persoane fizice de altă cetățenie decât cetățenia română sau persoane juridice străine. Textul propunerii este imprecis în reglementare, modul de formulare este unul exhaustiv și nu îndeplinește rigorile tehnicii legislative, lăsând loc interpretărilor cu privire la formula juridică folosită „*orice alte organizații*”

neguvernamentale”. Cu titlu de exemplu, Baroul sau CECCAR, și enumerarea poate continua, sunt organizații asociative neguvernamentale și fără scop patrimonial;

- nu se au în vedere o serie de realități, ceea ce face imposibilă uneori aplicarea în practică a normei juridice. Spre exemplu, în cazul organizațiilor în care membri sunt persoane juridice străine (spre exemplu lucrători străini aflați la muncă în România), aceștia plătesc organizației cotizații. Pot fi organizații care au membri zeci de mii de persoane. Or, inclusiv într-o atare ipoteză, proiectul propune obligația organizației de a raporta numele și prenumele membrilor respectivi, data nașterii, suma finanțării, scopul utilizării acestora și destinația finală în concret a sumelor. Mai mult decât atât, toate aceste detalii urmează a fi publicate în Monitorul Oficial, cu încălcarea gravă a altor prevederi legale, inclusiv tratate la care România este parte, privind dreptul la protecția datelor personale ale membrilor respectivi (a se vedea Regulamentul (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului);
- textul este formulat neclar și imprecis, vorbind în ce privește obligația de declarare a veniturilor, pe de o parte de „*orice finanțare, cu orice titlu*”, apoi de orice alte forme de sprijin economic, inclusiv în natură, iar, pe de altă parte, la un articol ulterior, doar de sume provenite din „*donații*”. Astfel, în trei articole succesive, avem trei posibile definiții ale obligației de raportare;
- propunerea legislativă manifestă o serie de slăbiciuni structurale:
 - nu ține cont de obligațiile de raportare existente deja în anumite situații în cazul ONG-urilor, fiind obligații legale în acest sens. Un exemplu sunt structurile de economie socială care pot fi și ONG-uri;
 - art. 1 și art. 2 nu țin cont de diversitatea situațiilor din activitatea unor ONG-uri care implică transfer de bani. Un exemplu, sunt ONG-urile care desfășoară activități economice care presupun la rândul lor transferul financiar, or, această sursă de finanțare nu este menționată. Un alt exemplu sunt ONG-urile de tip custode care beneficiază de sume pentru a-și îndeplini activitatea, iar acestea provin din fonduri europene. De asemenea, nu sunt menționate instituțiile publice în cadrul art. 1, or, în România există multe ONG-uri care desfășoară activități finanțate de către stat;
 - art. 2 merge pe premisa că donatorii sunt numai persoane fizice, însă aceștia pot fi și persoane juridice, or, structura art. 2 nu menționează în mod clar posibilitatea raportării cu donatori persoane juridice;
 - nu sunt oferite detalii concrete cu privire la modalitatea, termenele și activitățile care vor face obiectul procesului de raportare în condițiile în care amploarea și diversitatea sectorului ONG este una semnificativă în România;

- propunerea legislativă nu menționează absolut nimic despre filialele unor ONG-uri internaționale. Mai exact, nu sunt realizate referiri cu privire la modalitatea de realizare a raportărilor sau la ce nivel de raportare se va raporta proiectul de act normativ – organizația mamă, exclusiv filiala din România, etc;
- inițiativa legislativă vizează o problemă importantă pentru societatea din România în condițiile în care sunt necesare asigurarea unei transparențe importante la nivelul sectorului ONG și a implicațiilor acestuia. Nevoia este legată de faptul că în 2022, în România existau aproximativ 127.000 de organizații neguvernamentale, din care 106.433 sunt asociații, 19.046 – fundații, 1.529 – federații, 759 – uniuni, 37 – filiale ale unor organizații din afara României. România are o rată de aproximativ 6,7 entități la 1.000 de locuitori, sub media UE de 9,41 și sub țări ca Ungaria (13,8), Slovacia (7,2), sau Germania (7,6). Suntem însă la același nivel cu Portugalia (6,7) și peste Polonia (3,8), Grecia (0,4) sau Irlanda (5,2). De asemenea, numărul de angajați de la nivelul ONG-urilor a fost în 2022 de aproximativ 127.000 persoane, astfel că aceste instituții sunt și angajatori importanți la nivelul României;
- propunerea legislativă necesită îmbunătățiri semnificative, deoarece nu se constată un nivel de detaliere conform cu realitatea și cu diversitatea situațiilor de lucru în care activează ONG-urile.

Președinte,
Bogdan SIMION