



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)

Nr. 1834/11.03.2026

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru completarea Ordonanței Guvernului nr.26/2000 cu privire la asociații și fundații (b104/26.02.2026)

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 cu privire la asociații și fundații (b104/26.02.2026)*.

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 11.03.2026, desfășurată online, conform prevederilor Hotărârii Plenului nr.86/17.05.2022, avizează **NEFAVORABIL** prezentul proiect de act normativ, cu următoarea **motivare**:

- introducerea obligației pentru asociații, fundații și federații de a întocmi și publica anual o listă detaliată a tuturor veniturilor și surselor de finanțare, inclusiv cu identificarea finanțatorilor, ridică probleme privind proporționalitatea și necesitatea unei astfel de măsuri în raport cu cadrul legal existent. În prezent, aceste entități au deja obligații de raportare financiară și fiscală, iar instituirea unor cerințe suplimentare de raportare și publicare poate genera o sarcină administrativă

semnificativă, fără a demonstra în mod clar că aduce un plus real de eficiență în monitorizarea activității lor;

- prin modul în care este redactată, propunerea legislativă nu respectă dispozițiile art. 6 alin. (2) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care stipulează că „pentru fundamentarea noii reglementări se va porni de la dezideratele sociale prezente și de perspectivă, precum și de la insuficiențele legislației în vigoare.”;
- modificarea propusă este, așadar, redundantă, întrucât există mecanisme funcționale deja în legislație, Legea nr. 129/2019 privind prevenirea și combaterea spălării banilor, cu modificările și completările ulterioare, introducând:
 - obligații privind beneficiarul real;
 - obligații de raportare contabilă și fiscală pentru ONG-uri;
 - registre publice pentru organizațiile non-profit;

Scopul acestor obligații este tocmai:

- prevenirea spălării banilor;
- finanțării activităților ilegale;
- utilizării structurilor juridice pentru ascunderea identității finanțatorilor;
- totodată, asociațiile și fundațiile au deja obligații extinse de transparență financiară prin: depunerea bilanțurilor la Ministerul Finanțelor, raportarea la Oficiul Național al Registrului Comerțului (ONRC), obligațiile fiscale față de Agenția Națională de Administrare Fiscală (ANAF) și, pentru cei care primesc finanțări publice, controlul Curții de Conturi. Adăugarea unei liste separate cu toți donatorii, publicată pe un site guvernamental distinct, creează o obligație birocratică paralelă fără a adăuga valoare față de sistemele de control existente;
- modul de redactare a propunerii nu este de natură să confere predictibilitate și eficiență normei, atâta timp cât nu cuprinde sancțiunea asociată neîndeplinirii obligației impuse și nu este clar dacă declarațiile se depun la Ministerul Finanțelor Publice la aceeași dată cu depunerea situațiilor financiare la ANAF ori se depun, de fapt, chiar la ANAF, care este termenul la dispoziția Ministerul Finanțelor Publice pentru a face accesibilă „secțiunea specială” a paginii de internet sau dacă prin „nume” se înțelege „nume și prenume”.
- 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, instituind un mecanism bazat pe dezvăluirea publică a surselor de finanțare.

- Propunerea nu are nicio justificare obiectivă, întrucât statul deține deja toate instrumentele de control financiar și fiscal asupra organizațiilor neguvernamentale;
- inițiativa legislativă 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;
 - proiectul prevede că lista se publică „*cu protejarea datelor cu caracter personal ale persoanelor fizice, cu excepția numelui*”. Aceasta înseamnă că numele oricărei persoane fizice care a donat orice sumă unei asociații sau fundații devine public, indiferent de cuantumul donației, indiferent de caracterul sensibil al organizației și fără niciun prag de minimis. Publicarea numelui unui donator permite, prin coroborare cu organizația beneficiară, deducerea orientărilor politice, religioase, filosofice sau sexuale ale persoanei respective (categorii de date sensibile protejate în mod special de art. 9 din GDPR). Inițiatorul consideră că numele donatorului nu este dată cu caracter personal, ceea ce contravine legislației privind protecția datelor cu caracter personal, neputând fi justificat nici un interes legitim în publicarea numelor donatorilor persoane fizice;
 - se prevede că pentru persoanele juridice se publică „*toate elementele de identificare*”, fără nicio restricție, în timp ce pentru persoanele fizice se protejează toate datele cu excepția numelui, fapt ce creează o asimetrie de tratament între donatorii persoane fizice și cei persoane juridice care nu este justificată de nicio rațiune obiectivă;
 - obligația de publicare a numelui donatorilor produce inevitabil un efect de descurajare asupra finanțării societății civile. Persoane care ar dori să susțină financiar organizații cu activitate sensibilă din punct de vedere politic sau social ar putea renunța la donații de teama expunerii publice;
 - propunerea legislativă introduce o formă de expunere publică generalizată a finanțatorilor, cu riscuri de stigmatizare, descurajare a participării civice și afectare a libertății de asociere. Publicarea unor informații privind finanțatorii, chiar și cu limitarea datelor personale, poate descuraja implicarea persoanelor fizice sau juridice în susținerea activităților civice și poate afecta funcționarea organizațiilor neguvernamentale, care desfășoară activități de interes public;
 - în contextul european actual, astfel de măsuri au fost promovate în mai multe state prin legislații care au invocat argumentul transparenței pentru a introduce mecanisme de control și stigmatizare a societății civile. Experiența acestor state demonstrează că obligațiile de dezvăluire publică a finanțatorilor pot avea efecte de intimidare asupra donatorilor și pot descuraja participarea civică. Prin natura și formularea sa,

propunerea legislativă reia logica acestor inițiative legislative, transferând asupra organizațiilor neguvernamentale o obligație de transparență publică care depășește cerințele aplicabile altor entități private și care nu este justificată de existența unui risc real sau demonstrat pentru ordinea publică sau securitatea națională. Adoptarea unui asemenea mecanism ar crea un precedent problematic în materia libertății de asociere, punând sub suspiciune întregul sector neguvernamental.

- încadrarea propunerii într-un tipar european de restrângere a spațiului civic:
 - propunerea legislativă se înscrie într-o tendință europeană recentă de restrângere a spațiului civic, sub pretextul transparenței financiare;
 - un precedent relevant îl reprezintă legea adoptată în Ungaria în anul 2017, care obliga organizațiile neguvernamentale finanțate din străinătate să declare public finanțările și să se înregistreze ca „organizații sprijinite din exterior”. Prin Hotărârea Curții de Justiție a Uniunii Europene din 18 iunie 2020, cauza C-78/18, Curtea a stabilit că această lege încalcă libertatea de asociere și libera circulație a capitalurilor și produce un efect de stigmatizare asupra organizațiilor vizate. În urma acestei decizii și a procedurii de infringement declanșate de Comisia Europeană, legislația a fost abrogată în 2021;
 - inițiative similare au fost promovate și în alte state. În Polonia, proiecte legislative discutate în perioada 2020-2022 au propus instituirea unui mecanism de raportare și monitorizare a ONG-urilor finanțate din exterior, inițiativă criticată de organizații europene pentru impactul potențial asupra libertății de asociere. În Slovacia, amendamente legislative propuse în 2024 prevăd obligația ONG-urilor de a declara detalii despre donatori și introduc mecanisme de etichetare a organizațiilor care primesc finanțări din străinătate. Consiliul Experților pentru Dreptul ONG-urilor al Consiliului Europei a avertizat că aceste măsuri creează un risc serios de stigmatizare a societății civile și pot afecta participarea democratică;
 - propunerea legislativă reproduce logica acestor inițiative prin instituirea unei obligații de dezvăluire publică a finanțărilor ONG-urilor și prin publicarea centralizată a informațiilor despre finanțatori;
- conformitatea cu standardele europene privind libertatea societății civile:
 - propunerea legislativă ridică probleme de compatibilitate cu standardele europene privind libertatea de asociere și funcționarea societății civile;
 - Rezoluția Parlamentului European din 8 martie 2022 privind restrângerea spațiului societății civile în Europa condamnă inițiativele legislative care

- impun cerințe disproporționate de transparență ONG-urilor și solicită statelor membre să asigure un mediu favorabil participării civice;
- Recomandarea CM/Rec(2018)11 a Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei stabilește că organizațiile societății civile trebuie să poată obține și utiliza liber finanțări, inclusiv din surse externe, iar cerințele de transparență trebuie să fie proporționale și să nu aibă efect de descurajare;
 - Comisia de la Veneția, prin Avizul privind legea ungară a ONG-urilor finanțate din străinătate a constatat, în analiza legislației ungare privind ONG-urile finanțate din străinătate, că obligațiile de etichetare și dezvăluire publică a finanțărilor pot produce un efect stigmatizant și pot constitui o ingerință disproporționată în libertatea de asociere;
 - de asemenea, rețeaua europeană Liberties.eu a avertizat, într-o scrisoare deschisă din 2024 privind legislația privind „suveranitatea națională” din Ungaria, că extinderea nejustificată a obligațiilor de transparență asupra ONG-urilor riscă să descurajeze donatorii și să reducă participarea democratică;
- lipsă de fundamentare și redundanță legislativă:
 - propunerea legislativă este nefundamentată din punct de vedere administrativ și duplică mecanisme existente de raportare financiară;
 - organizațiile neguvernamentale depun anual situațiile financiare și declarațiile fiscale către Ministerul Finanțelor și Agenția Națională de Administrare Fiscală. Aceste documente reflectă totalul veniturilor, cheltuielilor și structura financiară a organizațiilor și permit autorităților publice să efectueze verificări și controale fiscal. În cazul fondurilor publice sau al finanțărilor europene, organizațiile beneficiare sunt deja supuse unor mecanisme riguroase de raportare și audit către instituțiile care acordă finanțările;
 - în acest context, noua obligație de publicare a listelor de finanțatori nu aduce informații suplimentare relevante pentru autoritățile publice, ci doar introduce un mecanism suplimentar de expunere publică a datelor deja disponibile instituțiilor statului;
 - distincția dintre raportare și dezvăluirea publică a informațiilor:
 - în orice stat democratic trebuie făcută o distincție clară între raportare și dezvăluirea publică a informațiilor;

- raportarea presupune obligația entităților private de a furniza informații către autoritățile publice competente, care le utilizează pentru control fiscal, audit sau alte verificări administrative;
- dezvăluirea publică implică publicarea acestor informații pentru publicul larg, transformând datele furnizate autorităților într-o bază de date accesibilă tuturor;
- ONG-urile din România sunt deja supuse unui regim extins de raportare către autoritățile publice. Statul român deține astfel toate instrumentele necesare pentru a verifica modul de utilizare a resurselor financiare și pentru a sancționa eventuale nereguli. Obligația de a face publice identitatea și datele finanțatorilor depășește însă cadrul raportării fiscale și transformă informațiile financiare într-un instrument de expunere publică generalizată;
- tratament inegal față de restul sectorului privat:
 - în mediul privat, raportările contabile nu identifică și nu publică individual sursele de venit. Companiile transmit autorităților informații agregate privind veniturile și cheltuielile, însă nu sunt obligate să publice detalii despre clienți, contracte sau parteneri comerciali. Acest regim reflectă principiul proporționalității și protecția informațiilor comerciale;
 - impunerea unei transparențe detaliate și publice exclusiv organizațiilor neguvernamentale ar institui un tratament inegal față de alte entități private;
- riscuri de stigmatizare și descurajare a donatorilor:
 - publicarea surselor de finanțare într-o bază de date publică poate genera efecte negative asupra funcționării societății civile. Expunerea publică a finanțatorilor poate conduce la campanii de discreditație a organizațiilor independente și poate descuraja donatorii;
 - experiența altor state europene arată că asemenea mecanisme pot fi utilizate pentru stigmatizarea organizațiilor critice față de autorități și pentru limitarea indirectă a activității societății civile;
- în concluzie, deși obiectivul declarat al inițiativei este creșterea transparenței finanțării organizațiilor neguvernamentale, mecanismul propus ridică probleme serioase de proporționalitate, fundamentare și compatibilitate cu rolul societății civile într-un stat democratic:
 - introducerea unei obligații de raportare redundante și birocratice

Organizațiile neguvernamentale sunt deja supuse unor obligații extinse de raportare financiară, inclusiv depunerea situațiilor financiare anuale și raportarea finanțărilor publice. Introducerea unei noi raportări centralizate către Ministerul

Finanțelor creează o sarcină administrativă suplimentară fără a demonstra existența unei probleme reale de transparență care să justifice această intervenție legislativă;

- publicarea donatorilor persoane fizice poate avea efect de descurajare a implicării civice. Obligația publicării numelor persoanelor fizice care susțin financiar organizații neguvernamentale poate avea un efect descurajator asupra donațiilor private și asupra implicării civice. În absența unor garanții adecvate, măsura riscă să expună donatorii la presiuni sau stigmatizare, afectând capacitatea organizațiilor de a mobiliza resurse pentru activități de interes public;

- lipsa unei analize de impact asupra sectorului neguvernamental

Proiectul nu este însoțit de o evaluare a impactului administrativ și financiar asupra sectorului asociativ, inclusiv asupra organizațiilor mici sau comunitare, care ar putea fi afectate disproporționat de noile obligații de raportare;

- risc de instituire a unui mecanism de monitorizare excesivă a societății civile

Prin obligarea organizațiilor să transmită și să publice în mod centralizat toate sursele de finanțare, proiectul creează un mecanism de monitorizare extinsă a finanțării societății civile, fără a demonstra necesitatea și proporționalitatea unei astfel de măsuri într-un stat democratic;

- soluția legislativă instituie o formă de dezvăluire publică obligatorie a finanțatorilor organizațiilor neguvernamentale, indiferent de natura și proveniența fondurilor. O astfel de obligație depășește cadrul obișnuit al raportării financiare către autoritățile publice și transformă informațiile fiscale într-un instrument de expunere publică generalizată;
- în lipsa unei analize de impact și a unei evaluări privind compatibilitatea măsurii cu principiile protecției datelor și ale libertății de asociere, propunerea legislativă riscă să producă efecte negative asupra sectorului neguvernamental și asupra mediului civic.

**Președinte,
Sterică FUDULEA**