Iceland Liechtenstein Norway **Active citizens** fund

Autori: Adriana Iordache și Diandra Tanasă

# RAPORT DE CERCETARE PRIVIND BARIERELE ADMINISTRATIVE ÎN ORGANIZAREA ȘI FUNCȚIONAREA ONG-URILOR DIN ROMÂNIA

București
2023

Proiect derulat de: Centrul pentru Legislație Nonprofit

C O N T R I B U T O R I

**Loreta Isac**
**Octavian Rusu**
**Viorel Micescu**

## Rezumat

Prezentul raport analizează reglementarea procedurilor de înființare, organizare și funcționare, modificare și dizolvare a organizațiilor neguvernamentale din România, precum și obstacolele cu care se confruntă cetățenii și reprezentanții mediului ONG în realizarea acestor proceduri. Una dintre premisele cercetării a fost aceea că procedurile analizate sunt caracterizate de birocrație excesivă, termene lungi, interacțiunea dificilă cu instanțele de judecată, practică judiciară neunitară și necesitatea obținerii de expertiză juridică. Prin urmare, scopul cercetării a fost acela de a testa această premisă, de a aprofunda analiza problemelor identificate, de a evalua cadrul legal actual și de a identifica cele mai bune opțiuni pentru rezolvarea problemelor, pe baza modelelor de bună practică din alte state și cu consultarea factorilor interesați. În acest sens, raportul include o analiză comparativă cu privire la reglementarea procedurilor vizate în 11 state europene, iar recomandările formulate au fost supuse consultării în cadrul unor evenimente publice.

Procedurile care guvernează înființarea și funcționarea ONGurilor sunt percepute de majoritatea reprezentanților sectorului ONG drept rigide, anevoioase, birocratice și consumatoare de timp. Această situație are ca principale cauze: 1. Controlul judecătoresc asupra unor aspecte și modificări statutare neesențiale; 2. Neclaritatea legii și practica neunitară la nivelul instanțelor și a altor instituții/ entități; Această problemă se referă atât la aspecte de fond cât și la aspecte de procedură și afectează organizațiile neguvernamentale în etapa înființării, cât și pe parcursul funcționării; 3. Dependența organizațiilor neguvernamentale și a persoanelor care vor să înființeze organizații neguvernamentale de sprijin juridic pentru realizarea procedurilor, generată în primul rând de neclaritatea legii și de practica neunitară; 4. Lipsa interoperabilității între instituții publice care determină necesitatea obținerii de către reprezentanții ONG a unor documente care atestă informații ce sunt deja cuprinse în bazele de date ale unor instituții publice; 5. Absența digitalizării procedurilor de înființare, modificare și dizolvare a ONGurilor; 6. Durata mare a procedurilor de înființare și modificare a documentelor constitutive ale ONGurilor; 7. Accesul limitat la date despre sectorul ONG; 8. Disfuncționalități privind statutul de utilitate publică al organizațiilor neguvernamentale (procedură excesiv de birocratică și netransparentă de acordare a statutului, cerințe excesive și lipsa unor beneficii reale asociate acestui statut); 9. Procedură lungă și costisitoare de dizolvare a organizațiilor neguvernamentale, determinată de factori precum absența digitalizării, termene îndelungate și necesitatea contractării unui lichidator extern. Această situație face ca multe dintre organizațiile inactive să nu fie dizolvate.

Ca răspuns la aceste provocări, raportul cuprinde o serie de recomandări, care presupun modificări atât la nivel de legislație primară, cât și modificări operaționale, în vederea simplificării și digitalizării procedurilor analizate. În primul rând, se propune eliminarea controlului judiciar cu privire la modificările operaționale aduse statutului, precum și eliminarea unor elemente neesențiale din cuprinsul statutului. O atenție deosebită a fost acordată și simplificării și clarificării unor aspecte legate de organizarea internă a ONGurilor și de activitatea economică, precum și introducerea noțiunii de suspendare a organizațiilor care nu solicită certificatul de înregistrare în Registrul Asociațiilor și Fundațiilor timp de un an. În plus, recomandările vizează simplificarea și scurtarea procedurii de recunoaștere a statutului de utilitate publică și eliminarea unor condiții nejustificate impuse ONGurilor solicitante, și obligarea Guvernului să se pronunțe într-un termen de 60 zile și să motiveze un eventual refuz. De asemenea, se propune unificarea registrelor cu privire la organizațiile neguvernamentale și păstrarea unui singur registru. care să asigure accesul efectiv al publicului la date despre sectorul ONG. Nu în ultimul rând, au fost aduse recomandări pentru simplificarea și scurtarea procedurii de dizolvare, precum și dizolvarea de drept a organizațiilor inactive.

# Cuprins


**I. INTRODUCERE 5**

**II. METODOLOGIE 7**

**III. DATE DESPRE SECTORUL NEGUVERNAMENTAL 10**

1. Perspectivă comparativă asupra dimensiunii sectorului neguvernamental 12
2. Organizațiile neguvernamentale cu statut de utilitate publică 13
3. Evoluția cadrului legal privind organizarea și funcționarea organizațiilor neguvernamentale 13

**IV. ANALIZA ALTOR MODELE DE REGLEMENTARE DIN EUROPA 15**

1. Înființarea organizațiilor neguvernamentale 16
2. Procedura de înregistrare a organizațiilor neguvernamentale în Estonia 24
3. Statutul de utilitate publică, activitatea economică și dizolvarea organizațiilor neguvernamentale 26
   a. Statutul de utilitate publică 26
   b. Activitatea economică a organizațiilor neguvernamentale 29
   c. Dizolvarea organizațiilor neguvernamentale 29

**V. ANALIZA REGLEMENTĂRII ȘI APLICĂRII CADRULUI LEGAL PRIVIND ORGANIZAREA ȘI FUNCȚIONAREA ONGURILOR DIN ROMÂNIA 35**

1. Aspecte generale 36
2. Înființarea organizațiilor neguvernamentale 37
3. Modificarea datelor înscrise în Registrul asociaţiilor şi fundaţiilor 39
4. Accesul la date despre sectorul ONG 40
5. Statutul de utilitate publică 40
6. Activitatea economică a organizațiilor neguvernamentale 43
7. Dizolvarea organizațiilor neguvernamentale 43

**VI. ANALIZA PROBLEMELOR IDENTIFICATE 45**

1. Control judecătoresc asupra unor aspecte neesențiale 46
2. Neclaritatea legii și practica neunitară 46
3. Dependența de sprijin juridic pentru realizarea procedurilor 49
4. Lipsa interoperabilității între instituții publice 50
5. Absența digitalizării 50
6. Durata mare a procedurilor de înființare și modificare 52
7. Accesul limitat la date despre sectorul ONG 52
8. Disfuncționalități privind statutul de utilitate publică al organizațiilor neguvernamentale 54
9. Procedură lungă și costisitoare de dizolvare 55

**VII. EVALUAREA CADRULUI LEGAL 58**

**VIII. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI 61**

**BIBLIOGRAFIE 68**

# I. INTRODUCERE

Societatea civilă joacă un rol major în consolidarea democrației din România, deseori aceasta acționând ca factor decisiv în procesul de elaborare a politicilor publice din numeroase domenii, ca parteneri ai instituțiilor publice în rezolvarea unor probleme sociale pe care statul nu le poate rezolva singur sau, ca o contrapondere a statului, monitorizând acțiunile acestuia. Organizațiile neguvernamentale asigură și un echilibru de forțe între economie și societate, deoarece ele pot controla, dezaproba și chiar se pot opune acțiunilor întreprinse de instituțiile statului.[1]

Rolul organizațiilor neguvernamentale s-a evidențiat inclusiv în perioada pandemiei de Covid-19 și în momentul izbucnirii războiului din Ucraina, atunci când societatea civilă a avut un răspuns rapid și a contribuit la gestionarea crizei refugiaților, oferind soluții atât pe termen scurt, cât și pe termen mediu și lung. De asemenea, societatea civilă este strâns legată de bunăstarea socială, ajutând astfel la promovarea principiilor democratice, inclusiv prin facilitarea participării cetățenilor la procesul decizional și la diferite acțiuni de implicare civică.

Pentru realizarea acestor obiective, organizațiile neguvernamentale au nevoie de un cadru legal flexibil și modern, care să asigure un echilibru între libertatea de asociere și protejarea principiilor statului de drept, care ar putea fi încălcate de unele organizații neguvernamentale. În același timp, cadrul legal trebuie să asigure independența societății civile față de autoritățile statului.

Această cercetare are ca punct de referință Ordonanța de Guvern nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații, analizând cadrul legal privind înființarea, modificarea și dizolvarea ONGurilor și problemele identificate în aplicarea acestuia, prin documentarea experienței actorilor implicați. În cadrul cercetării au fost abordate  și subiecte conexe, precum asigurarea liberului acces la date despre sectorul ONG, reglementarea statutului de utilitate publică al ONGurilor și a activității economice desfășurată de acestea. Raportul oferă și o perspectivă comparativă asupra altor modele de reglementare din Europa, pentru a putea veni ulterior cu soluții de îmbunătățire benefice societății civile.

Culegerea datelor s-a desfășurat în perioada septembrie 2022-martie 2023, pe baza a 15 interviuri cu reprezentanți ai ONG-urilor, profesioniști din domeniul juridic care îi asistă pe aceștia și reprezentanți ai autorităților publice de reglementare, 6 interviuri cu reprezentanți ai instanțelor judecătorești, precum și 3 focus-grupuri cu reprezentanți ai ONG-urilor civice, ONG-uri care desfășoară activități economice și ONG-uri furnizoare de servicii sociale.

Cercetarea a fost realizată în cadrul proiectului *Reducerea presiunii administrative și digitalizarea procesului de înființare, organizare și funcționare a organizațiilor neguvernamentale în România* derulat de Asociația Centrul pentru Legislație Nonprofit cu sprijinul financiar Active Citizens Fund România, program finanțat de Islanda, Liechtenstein și Norvegia prin Granturile SEE 2014-2021.

[1] Thomas Carothers  și William Barndt, "Civil society." *Foreign policy (1999): 18-29*

# II. METODOLOGIE

Cercetarea s-a axat pe diferite contexte și situații, pentru a analiza situația actuală din România cu privire la toate procesele majore guvernate de O.G. 26/2000 prin care trece o organizație neguvernamentală și, de asemenea, pentru a vedea care sunt soluțiile și recomandările pentru crearea unui cadru digitalizat și benefic societății civile.

Cercetarea s-a bazat pe date obținute din 15 interviuri cu reprezentanți ai societății civile, juriști și reprezentanți ai Secretariatului General al Guvernului, 3 focus grup-uri cu reprezentanți ai societății civile din trei domenii de activitate diferite (ONGuri civice, ONGuri cu activitate economică și ONGuri furnizoare de servicii sociale), precum și 6 interviuri cu reprezentanți ai unor instanțe de judecată.

Interviurile cu reprezentanți ai sectorului ONG și juriști/ avocați care sprijină activitatea acestora au fost realizate în baza unui ghid de interviu, ce a avut ca scop identificarea și analizarea problemelor cu care se confruntă reprezentanții organizațiilor neguvernamentale atunci când doresc să înființeze o organizație, să realizeze anumite modificări la statut sau, după caz, să treacă prin procedura de dizolvare, precum și alte aspecte conexe. Întrebările adresate au abordat diferite subiecte, precum: tipurile de proceduri pe care respondenții le-au realizat în sprijinul ONG-urilor: înregistrare, modificare, dizolvare; relațiile pe care le-au avut cu instituțiile responsabile (Ministerul Justiției, instanțele judecătorești, ANAF); costurile (taxe, timp, consiliere juridică) ocazionate de aceste proceduri; durata fiecărei proceduri, problemele cu care s-au confruntat din cauza duratei, accesul la datele ONG-urilor, inclusiv necesitatea modificării cadrului legal și recomandări pentru îmbunătățirea cadrului legal.

În procesul de interpretare a datelor s-au folosit diferite coduri pentru o mai bună acuratețe a datelor, dar și pentru a crește nivelul de validare a prezentei cercetări. Au fost utilizate 20 coduri, pentru a evidenția relațiile dintre acestea, dar și pentru a observa problemele cu care se confruntă organizațiile neguvernamentale în ceea ce privește procedurile de înființare, modificare sau dizolvare. Aceste coduri au fost selectate pe baza ghidului de interviu și a focus grupului, dar și pe baza principalelor subiecte discutate. Fiecare cod a fost creat pentru a reprezenta o temă relevantă, situație sau factori care au un impact direct asupra procedurilor și procesele de constituire, modificare sau dizolvare a organizațiilor neguvernamentale. Utilizarea unei metode calitative în cadrul acestei cercetări, a permis observarea relațiilor dintre coduri și analiza problemelor cu care se confruntă societatea civilă, în vederea formulării de recomandări privind îmbunătățirea cadrului legal existent.

Focus-grupurile cu reprezentanți ai sectorului ONG au avut la bază un ghid de discuții, care s-a axat pe experiența specifică a celor trei categorii de ONGurile vizate, în cadrul procedurilor de constituire și funcționare, precum și perspectiva lor diferită asupra soluțiilor la problemele identificate. Astfel, în cadrul focus-grupului cu ONGuri care activează în domeniul civic, s-a discutat despre experiența vreunor încercări de intimidare sau îngrădire a activității din partea statului, a unor instituții sau persoane influente, asigurarea liberului acces la date despre sectorul ONG și soluții de menținere și consolidare a independenței societății civile. În focus-grup-ul dedicat ONGurilor care desfășoară activitate economică discuția s-a axat pe definirea caracterului subsidiar al activității economice, modalități de descriere a activității în statut (cu sau fără coduri CAEN) și modalități prin care se poate asigura egalitatea ONGurilor cu societățile comerciale în cadrul schemelor de finanțare și în procedurile de achiziții publice. Nu în ultimul rând, în cadrul

focus-grupului cu ONGuri furnizoare de servicii sociale, au fost abordate subiecte precum procedura de înființare a organizației și modificarea statutului, obținerea de informații din registre publice, derularea activității și participarea la achiziții publice, obținerea statutului de utilitate publică și beneficiile asociate acestuia.

Interviul cu reprezentanții Secretariatului General al Guvernului a avut ca scop înțelegerea perspectivei acestei autorități publice cu privire la cadrului legal de înființare și funcționare a ONGurilor, inclusiv a unor etape specifice coordonate de aceasta, precum obținerea aprobării de utilizare a cuvintelor „național”/ “român” în denumirea ONGului sau obținerea statutului de utilitate publică și raportul dintre beneficii și obligații asociate acestuia. Nu în ultimul rând, reprezentanții instituției au fost consultați și cu privire la eventuale propuneri de îmbunătățire a cadrului legal.

Pentru o mai bună înțelegere a problemelor care apar în cadrul procedurilor de înregistrare și funcționare și dizolvare a organizațiilor neguvernamentale, am realizat o serie de interviuri cu 11 judecători și cu grefieri delegați care se ocupă de dosarele organizațiilor neguvernamentale, din cadrul a șase instanțe, din Suceava, București, Cluj și Galați. Aceștia au fost consultați cu privire la perspectiva lor asupra procedurilor de înființare, modificare și dizolvare sau asigurarea liberului acces la date despre sectorul ONG, principalele probleme identificate și eventuale soluții de remediere a acestora.

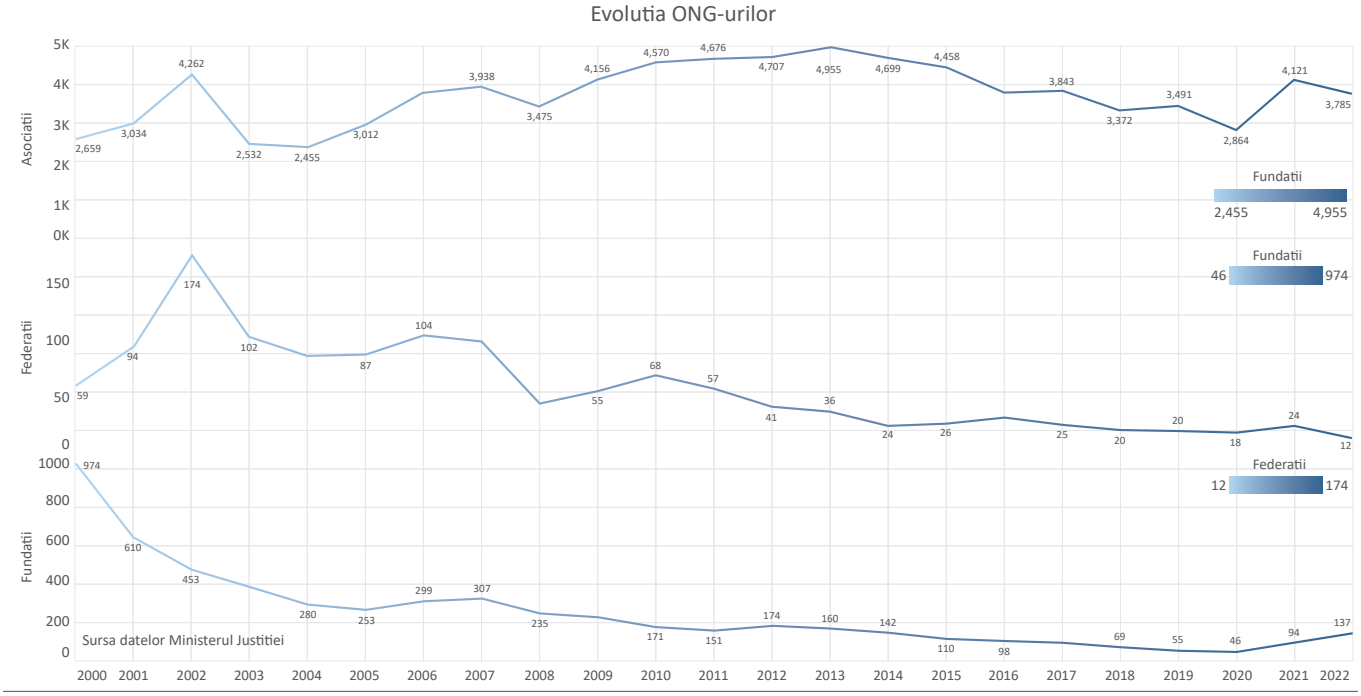
De asemenea, a fost realizat un interviu cu președintele Curții de Apel Galați cu privire la portalul online creat de această instanță[2] pentru comunicarea și transmiterea documentelor către toate instanțele din circumscripția Curții de Apel Galați. Interviul a avut ca scop o mai bună înțelegere a acestui program pilot de digitalizare a serviciilor juridice și a activităților adiacente (achitarea taxei judiciare de timbru, de exemplu) oferite de instanțele judecătorești.

[2] Curtea de Apel Galați, https://cagl.ro/, Accesat 10.12.2022

# III. DATE DESPRE SECTORUL NEGUVERNAMENTAL

Conform datelor din Registrul Național al persoanelor juridice fără scop patrimonial ținut de Ministerul Justiției, la momentul actual, în România există 110.276 asociații, 20.563 fundații și 1.569 federații.

În perioada 2000-2022, după adoptarea O.G. nr. 26/2000[3] s-au înființat 86.716 asociații, 5496 fundații și 1.305 federații, conform datelor primite de la Ministerul Justiției. Cele mai multe dintre acestea se regăsesc la nivelul municipiului București, urmat de județul Cluj și Timiș. La polul opus se află județele: Ialomița, Călărași și Mehedinți, cu cele mai puține organizații neguvernamentale înscrise.




Din această evoluție a ONG-urilor putem observa că apogeul acestora a fost în perioada 2000-2002, imediat după adoptarea O.G. nr. 26/2000. De asemenea, putem observa că anual nu există neapărat diferențe majore de înregistrări ale organizațiilor, fiind oarecum o constantă a numărului. Însă, conform graficului de mai sus, se observă că după apogeul din anul 2002, s-a înregistrat o scădere drastică a organizațiilor nou-înființate începând cu anul 2003, scădere menținută până în anul 2005, această situație fiind cel mai probabil din cauza adoptării O.G. 37/2003. Astfel, prin O.G. 37/2003 s-a introdus obligativitatea organizațiilor neguvernamentale de a depune odată cu cererea de înscriere, avizul ministerului sau organului de specialitate al administrației publice centrale în a cărui sferă de competență își desfășoară activitatea, fiind cel mai probabil un impediment birocratic în înregistrarea de noi organizații.[4]

De asemenea, se poate observa o scădere și în 2008 a numărului ONGurilor nou înființate, probabil ca urmare a diminuării fondurilor acordate de finanțatori externi privați, în urma aderării României la Uniunea Europeană în 2007 și încadrarea acesteia în categoria democrațiilor semi-consolidate.

O nouă diminuare semnificativă a sectorului neguvernamental se poate observa în anul 2020, generată probabil de izbucnirea pandemiei de Covid-19. Doar 2864 de asociații, 18 fundații și 46 federații au fost

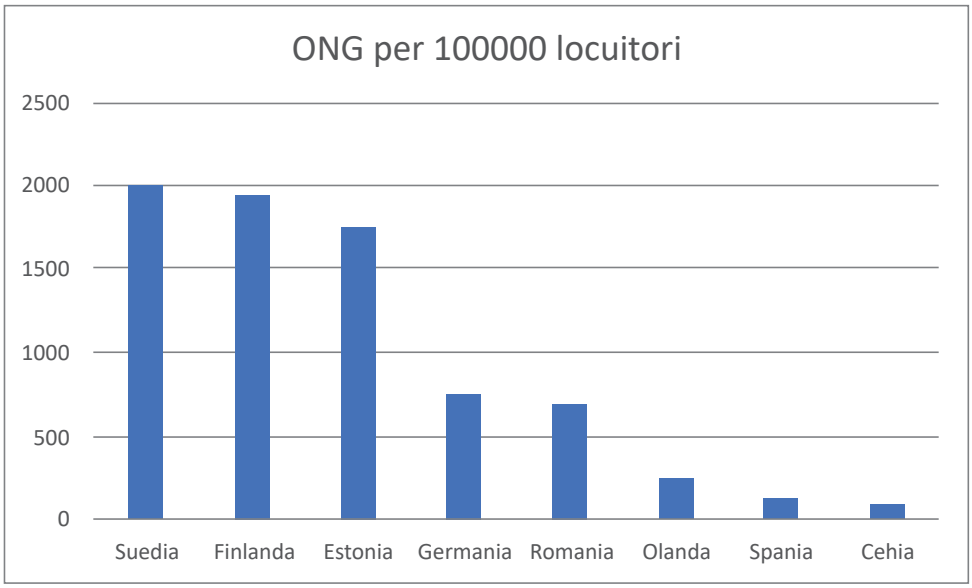
[3] Cu mențiunea că în anul 2000, până la intrarea în vigoare a O.G. 26/2000 ONG-urile s-au înființat în baza Legii nr. 21/1924 .
[4] Ordonanța *37/2003*, Art.7, http://www.legex.ro/Ordonan%C3%85%C2%A3a-37-2003-35272.aspx#:~:text=ORDONANTA%20Nr.%2037%20din%2030%20ianuarie%202003%20pentru,MONITORUL%20OFICIAL%20NR.%2062%20din%201%20februarie%202003, Accesat 10.12.2022

înființate în acel an, urmând ca ulterior să fie urmat același trend de înregistrare anuală.

## 1. Perspectivă comparativă asupra dimensiunii sectorului neguvernamental

Comparând numărul total de organizații neguvernamentale din România raportat la 100.000 de cetățeni, cu cel din alte state europene, precum Suedia, Finlanda, Estonia, Germania, Olanda, Spania și Cehia, putem observa că România se situează la mijloc, conform graficului de mai jos.

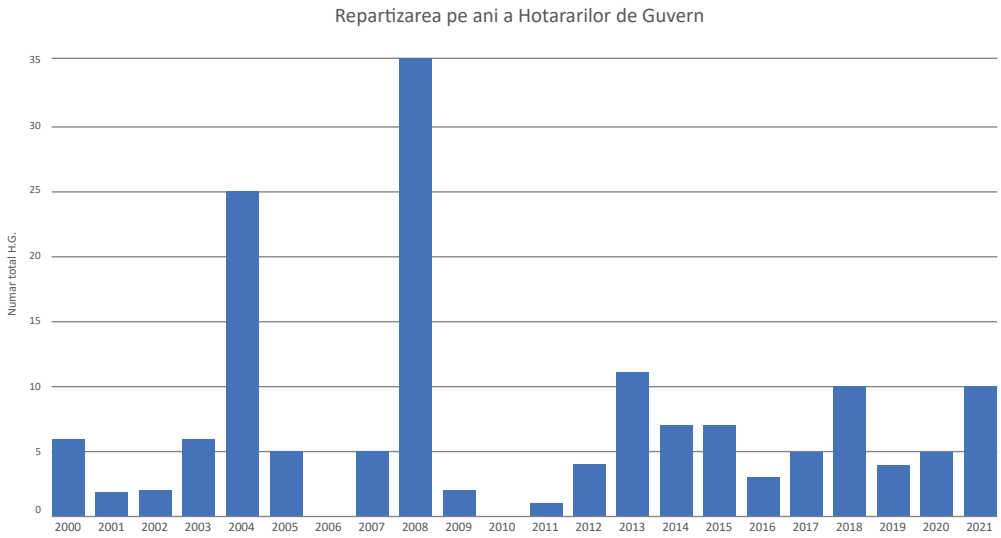
În România, există 132.498 organizații neguvernamentale, conform Registrului Național, având deci 701 organizații la 100.000 de cetățeni, în timp ce în Suedia, sunt 206.506 de organizații[5], (2.009 de organizații la 100.000 de locuitori), în Finlanda, sunt 108.096 organizații[6] (1.943 organizații la 100.000 locuitori), în Estonia, una dintre cele mai digitalizate state europene, sunt 23.390 organizații[7] (1.759 de organizații la 100.000 de locuitori), în Germania există 630.000 organizații (759 de organizații/100,000 locuitori). La polul opus, se află Olanda, Spania și Cehia. În Cehia, există puțin peste 9000 organizații (92 de organizații la 100000 de locuitori), Olanda are aproximativ 42000 organizații (244 organizații la 100000 de locuitori), iar Spania are aproximativ 60000 organizații (127 organizații la 100.000 de locuitori).[8]




[5] Statistics Sweden, *The civil society*, bit.ly/3o4IkrS, Accesat 15.11.2022
[6] Finnish patent and registration office, *Number of associations and religious communities* https://www.prh.fi/en/yhdistysrekisteri/statistics/numberofassociationsandreligiouscommunities.html, Accesat 10.03.2023
[7] USAID, The 2020 CSO S*ustainability Index for Estonia* https://heakodanik.ee/wp-content/uploads/2021/10/USAID-2020-Estonia.pdf, Accesat 6.09.2022
[8] European Commission (2022), *Comparative Legal Analysis Of Associations Laws And Regimes In The Eu, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/21adb612-42cb-11ed-92ed-01aa75ed71a1,* Accesat 12.03.2022

## 2. Organizațiile neguvernamentale cu statut de utilitate publică

O categorie specifică a sectorului o reprezintă ONGurile cu statut de utilitate publică, al căror număr a rămas relativ constant în ultimii ani. Conform datelor publicate de Secretariatului General al Guvernului, în anul 2021 au primit statutul de utilitate publică 155 de asociații și fundații, dintre care una a fost dizolvată, iar una este în proces de dizolvare.[9] De asemenea, în perioada 2000 – 2021 au fost emise 155 de hotărâri de Guvern privind acordarea statutului de utilitate publică.[10]




Analizând graficul de mai sus, putem observa că cele mai multe hotărâri de Guvern pentru acordarea statutului de utilitate publică au fost emise în anul 2008 (35 în total), 2004 (25), iar la polul opus situându-se anii 2006 și 2010, ani în care nu au fost emise H.G și anul 2011 în care a fost emisă o singură Hotărâre de Guvern.

## 3. Evoluția cadrului legal privind organizarea și funcționarea organizațiilor neguvernamentale

În ceea ce privește cadrul legal privind organizarea și funcționarea ONGurilor, în ultimii zece ani au fost raportate o serie de disfuncționalități în aplicarea acestuia, precum durata excesivă a procedurilor de înregistrare, practica neunitară a instanțelor de judecată și rigiditatea procedurilor aplicabile. Încă din anul 2013 s-a constatat că, "Deseori, Curțile nu aplică legea uniform, astfel încât înregistrarea ia mai mult timp în unele locuri, între una și două luni."[11] și că "procesul are o durată semnificativă și presupune îndeplinirea unor condiții complexe și rigide. Rezervarea unei denumiri prin Ministerul Justiției poate dura până la 20 de zile, iar procedura de înregistrare, exclusiv judiciară, poate ajunge la 45 de zile"[12]. Dificultatea parcurge-

[9] Secretariatul General al Guvernului, *Lista persoanelor juridice cu statut de utilitate publică*, https://sgg.gov.ro/1/wp-content/uploads/2022/10/Lista-persoanelor-juridice-beneficiare-ale-statutului-de-utilitate-publica-in-baza-O.G.-26_2000-aferenta-anului-2021.pdf, Accesat 6.07.2022
[10] Idem
[11] Fundația pentru Deszvoltarea Societății Civile, *Indexul Sustenabilității Organizațiilor Societății Civile 2013* – România, pg. 2, https://www.fdsc.ro/library/files/indexusaid_romania2013.pdf, Accesat 9.09.2022
[12] Fundația pentru Deszvoltarea Societății Civile, *Indexul Sustenabilității Organizațiilor Societății Civile 2015* – România, pg. 2 https://www.fdsc.ro/library/files/indexusaidromania_2015+.pdf, Accesat 9.09.2022

rii acestor proceduri este amplificată de faptul că multe ONG-uri nu dețin capacitatea și expertiza necesară pentru a asigura respectarea deplină a prevederilor legale[13].

În ultimii ani, procedura de înregistrare a ONGurilor s-a mai simplificat, de exemplu prin eliminarea actului constitutiv, precum și a cerinței ca statutul să fie încheiat în formă autentică, sau certificată de un avocat, acesta putând fi acum încheiat și sub semnătură privată. Mai mult decât atât, începând cu anul 2016[14], Guvernul, prin intermediul Ministerului Justiției și al Secretariatului General la Guvernului, a lansat o serie de inițiative de consultare a ONGurilor cu privire la dificultățile întâmpinate de acestea în procedurile reglementate de O.G. 26/2000, inclusiv privind funcționarea Registrului Național al ONG-urilor.

În anul 2020, au fost demarate câteva inițiative de digitalizare și debirocratizare a procedurilor de înregistrare, modificare și dizolvare a ONGurilor, la nivelul Guvernului României. În acest sens, au fost organizate întâlniri între reprezentanții autorităților publice și reprezentanți ai societății civile, dar procesul s-a încheiat fără o modificare a cadrului legal.

De asemenea, în vara anului 2021, la nivelul Ministerului Justiției a existat o consultare privind modificarea OG26/2000, în sensul de a transfera datele din Registrul Național ONG către Oficiul Național al Registrului Comerțului. Ministerul a motivat că acest aspect ar duce la un proces de înregistrare mai simplu și mai rapid.

Aceste inițiative nu s-au concluzionat însă în propuneri legislative din partea Guvernului până în prezent, astfel că simplificarea și digitalizarea procedurilor de înregistrare și modificare a ONGurilor rămâne o prioritate.

Dincolo de aceste inițiative ale Guvernului, au existat și o serie de inițiative legislative de simplificare a procedurilor de înființare și modificare a ONGurilor din partea unor parlamentari. Astfel, propunerea legislativă privind registrul comerțului și registrul persoanelor juridice fără scop lucrativ, inițiată în 2021, propunea de asemenea transferul procedurilor de constituire, modificare și dizolvare a ONGurilor la Oficiul Național al Registrului Comerțului.[15] În prezent, propunerea legislativă se află la comisiile permanente ale Camerei Deputaților. Consiliul Economic și Social a dat un aviz nefavorabil acestei propuneri, motivând că trecerea la ONRC a procedurii de înregistrare a organizațiilor neguvernamentale nu ar duce la rezolvarea problemelor din acest sector. Mai mult decât atât, procedura judiciară reprezintă o garanție în fața abuzurilor asupra organizațiilor neguvernamentale, mai ales ținând cont de faptul că ONRC are o conducere numită politic. De asemenea, CES subliniază că această propunere nu rezolvă problemele întâlnite în procedura judiciară de constituire sau dizolvare a unei asociații sau fundații.[16]

[13] Fundația pentru Deszvoltarea Societății Civile, *Indexul Sustenabilității OSC România în 2019*, pg. 2, https://www.fdsc.ro/library/files/csosi-romania-2019-ro.pdf, Accesat 9.09.2022
[14] Fundația pentru Deszvoltarea Societății Civile, *Indexul Sustenabilității Organizațiilor Societății Civile 2016* – România, pg. 2, https://www.stiri.ong/assets/files/romania-2016.pdf, Accesat 9.09.2023
[15] Propunere legislativă privind registrul comerţului şi registrul persoanelor juridice fără scop lucrativ, https://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?cam=2&idp=19646, Accesat 8.09.2022
[16] *Consiliul Economic şi Social, Aviz privind propunerea legislativă privind registrul comerţului şi registrul persoanelor juridice fără scop lucrativ,* https://www.cdep.ro/proiecte/2022/000/60/1/ces63.pdf, Accesat 8.09.2022

# IV. ANALIZA ALTOR MODELE DE REGLEMENTARE DIN EUROPA

Această secțiune oferă o imagine de ansamblu asupra cadrului legal privind înființarea, funcționarea și dizolvarea ONGurilor în 11 state europene, precum și asupra reglementării statutului de utilitate publică și a activității economice. Scopul analizei comparative este acela de a avea un punct de referință în analiza cadrului legal al ONGurilor din România, prin comparație cu alte modele de reglementare din Europa, precum și de a identifica exemple de bună practică.

## 1. Înființarea organizațiilor neguvernamentale

În prima parte a acestei secțiuni a fost analizat cadrul legal privind înființarea și ONGurilor din 11 state europene, respectiv: Cehia, Estonia, Finlanda, Franța, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Olanda, Spania și Suedia. De asemenea a doua parte a analizei s-a concentrat în detaliu pe cadrul de reglementare din Estonia, în vederea unei mai bune înțelegeri a modului în care poate fi simplificat și digitalizat procedura de înregistrare și modificare a actelor constitutive. Cercetarea se bazează preponderent pe surse secundare, dar și pe surse primare, acolo unde acestea au fost accesibile.

În cadrul analizei au fost prezentate pe scurt legislația aplicabilă, categoriile de ONGuri reglementate de legislația fiecărei țări și autoritățile publice responsabile cu înregistrarea acestora, precum și o serie de indicatori pe baza cărora să poată fi evaluat și comparat cadrul de reglementare. Acești indicatori sunt: necesitatea înregistrării ONGului, informațiile obligatorii din cuprinsul documentelor constitutive, costurile de înființare, posibilitatea transmiterii cererii de înființare electronic și durata procedurii de înregistrare a ONGului.

### a) Înregistrarea ONGurilor și autoritățile publice competente

În primul rând, majoritatea statelor analizate solicită înregistrarea ONGurilor pentru a putea desfășura activități pe teritoriul lor. O primă opțiune în acest sens este înregistrarea ONGurilor prin intermediul instanțelor de judecată, în general la instanțele locale. În această categorie se regăsesc state precum Cehia, Estonia sau Germania. O altă opțiune este înscrierea ONGurilor într-un registru dedicat acestora și ținut de o autoritate publică centrală/ minister (de ex. Registrul asociațiilor ținut de ministerul de interne din Spania sau cel pentru fundații ținut de ministerul de justiție), sau într-un registru public în care se regăsesc și persoanele private cu scop lucrativ (de ex. Biroul finlandez de brevetele și înregistrări). În alte cazuri, înscrierea ONGurilor se realizează într-un registru ținut de către autoritățile publice locale, cum este cazul asociațiilor și fundațiilor care acționează local din Italia și al fundațiilor care au obligația de înregistrare în Suedia. Este important de precizat și că unele state practică un sistem mixt.

Doar câteva state nu solicită deloc înregistrarea ONGurilor, cum este cazul asociațiilor și fundațiilor din Suedia (cu excepția cazului în care practică activități economice), sau a anumitor categorii de ONGuri (asociații și fiducii/ trust-uri) din Irlanda.

### b) Informațiile cuprinse în documentele constitutive

În cadrul procedurii de înregistrare a unei organizații, este solicitat cel puțin un document constitutiv

(statut, acord de constituire etc.) ale cărui elemente obligatorii diferă de la un stat la altul. În timp ce anumite state, precum Franța sau Suedia solicită doar prevederea unor informații esențiale (denumirea și scopul), altele, precum Spania, prevăd o listă mai lungă a informațiilor care trebuie incluse în statut. În general, legislația din majoritatea statelor prevede următoarele informații ca fiind obligatorii în cuprinsul documentului constitutiv: denumirea organizației, scopul și mijloacele de atingere a scopului, indicarea patrimoniului și reguli de organizare și de luare a deciziilor. În anumite cazuri, acestea sunt completate cu sediul organizației, drepturile și obligațiile membrilor și cu condițiile de admitere a membrilor. Uneori, informațiile solicitate sunt împărțite în informații esențiale și informații neesențiale/ opționale (de ex. Italia, Franța).

**c) Digitalizarea procesului de înregistrare**

Ca și metodă de înregistrare, majoritatea statelor analizate permit depunerea cererii de înscriere și a documentației aferente, prin mijloace electronice (de ex. Franța, Cehia, Estonia, Irlanda), în timp ce altele nu permit această opțiune (ex. Germania, Italia) sau permit doar pentru înscrierea unor anumite categorii de ONGuri (Finlanda).

De asemenea, în anumite state, notarul are rolul de a intermedia înregistrarea ONGurilor, chiar și atunci când aceasta se realizează prin mijlocare electronice.

**d) Durată**

Durata procedurii de înregistrare a ONGurilor variază între câteva zile lucrătoare, sau chiar pe loc (la notar în Cehia) și câteva săptămâni sau chiar luni (de ex. 6 luni pentru organizații de caritate în Irlanda sau 8 luni pentru fundații în Spania). În medie însă, procedura durează 1-2 săptămâni.

**e) Costuri**

În statele analizate, costurile de înscriere a unei organizații oscilează între gratuitate (Cehia) și 800 EUR (Finlanda). În majoritatea cazurilor însă, taxele sunt de aprox. 50-150 Euro.

Precizăm că nu s-a putut identifica o corelație între autoritatea responsabilă cu înregistrarea cererii și posibilitatea depunerii cererii prin mijloace electronice, durata procedurii sau cuantumul taxei de înscriere.

## Tabel nr. 1: Analiză comparativă privind procedura de înregistrare a ONGurilor [17]

| Nr. | Țară | Tipuri de ONGuri reglementate | Autoritate responsabilă cu înregistrarea | Conținutul obligatoriu al documentelor constitutive | Posibilitate înregistrare online | Costuri de înființare | Durată procedură înregistrare |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1. | Cehia[18] | ● **Asociații** (N/A)<br>● **Fundații** (patrimoniu inițial min. 18,230 EUR)<br>● **Fonduri** (patrimoniu stabilit de fondatori)<br>● **Institute** (patrimoniu stabilit de fondatori) | **Instanța competentă**, în funcție de sediului social al ONG-ului.<br>Potrivit noului Cod civil, înregistrarea unui ONG se poate realiza și de către un **notar public**, însă această opțiune implică taxe suplimentare față de procedura în instanță. | **Statutul** (asociației) va cuprinde:<br>• Denumirea organizației<br>• Sediul organizației<br>• Obiectivele și mijloacele de realizare a acestora<br>• Atribuțiile organelor de conducere<br>• Principiile privind gestionarea resurselor financiare | **Da**, prin intermediul unui cont online (data box) sau cu semnătură electronică verificată oficial. | ● Înființarea la instanță: **28.51 EUR** | **Instanță**: potrivit legii, instanța trebuie să se pronunțe asupra cererii de înregistrare în termen de **5 zile***.<br>**Notar**: înregistrarea se realizează pe loc.<br>*În cazul asociațiilor, dacă instanța respectivă nu se pronunță în termen de 30 de zile, organizația se consideră înființată. |
| 2. | Estonia[19] | ● **Asociații non-profit**<br>● **Fundații** (fără patrimoniu minim, dar poate fi dizolvată dacă activele sunt „în mod evident insuficiente”)<br>● **Contracte de parteneriat** (entități fără personalitate juridică și care nu necesită înregistrare) | Registrul ONGurilor este ținut de **judecătoria din Tartu**<br>Pentru **asociații nonprofit**, înregistrarea se poate face online, cu semnătură electronică, sau prin intermediul unui notar public.<br>Pentru **fundații**, înregistrarea se face doar prin intermediul unui notar public. | **Actul constitutiv** al asociației trebuie să includă:<br>• denumirea organizației<br>• sediul social și adresa<br>• obiectivele organizației<br>• obligațiile membrilor<br>De asemenea, fondatorii trebuie să aprobe statutul organizației ca anexă la actul constitutiv. | Da, cu precizarea că fundațiile trebuie să transmită prin intermediul unui notar public | ● **Asociație non-profit:** taxa la notar începe de la 40 EUR, pentru toate procedurile, în funcție de câți membri sunt; și taxa de stat – 20 euro<br>●**Fundație:**<br>Taxa de stat – 80 euro<br>Taxa notarială – 150-300 euro | Legea nu stabilește un termen de soluționare a cererii, dar **în practică**, procedura durează în general **5 zile lucrătoare**. |

[17] Această analiză a fost realizată pe baza informațiilor cuprinse în Raportul Comisiei Europene, *Comparative legal analysis of associations laws and regimes in the EU* https://data.europa.eu/doi/10.2873/05056,
Accesat 12.12.2022, Raportul ECNL *Registering a Civil Society Organization: A handbook of key laws from 10 countries in Europe and the MENA region (2018)*, https://ecnl.org/sites/default/files/files/ECNL-civil-society-handbook-final-22-Oct-2018.pdf, 5.10.2022, Raportul ECNL (2019) *Registering a Civil Society Organization, Volum 2, A handbook of key laws from 7 countries*, https://ecnl.org/sites/default/files/files/ECNL-Civil-Society-Handbook-Volume-2.pdf, 05.10.2022, precum și a alor surse specifice fiecărei țări.

[18] Legislația aplicabilă în Cehia: Legea nr. 89/2012 - Codul Civil (cu modificări și completări) și Legea nr. 304/2013 privind registrele publice ale persoanelor juridice și ale persoanelor fizice.

[19] Legislația aplicabilă în Estonia: Legea asociațiilor non-profit din 6 iunie 1996, Legea fundațiilor din 15 noiembrie 1995, Legea privind obligațiile din 26 septembrie 2001 și Legea impozitului pe venit din 15 decembrie 1999.

| Nr. | Țară | Tipuri de ONGuri reglementate | Autoritate responsabilă cu înregistrarea | Conținutul obligatoriu al documentelor constitutive | Posibilitate înregistrare online | Costuri de înființare | Durată procedură înregistrare |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 3. | Finlanda[20] | • **Asociații non-profit**<br>• **Fundații** (patrimoniu minim: 50,000 EUR) | Atât asociațiile non-profit cât și fundațiile se înregistrează la **Biroul finlandez de brevetele și înregistrări**[21] | • **Asociații non-profit –** Da<br>• **Fundații –** Nu | **Da**, prin intermediul unui cont online (data box) sau cu semnătură electronică verificată oficial. | • **Asociație non-profit:** taxa de înregistrare poate ajunge la **150-180 EUR** (50 EUR dacă se realizează o verificare preliminară)<br><br>• **Fundație:** taxa de înregistrare poate ajunge la **800 EUR** (200 EUR dacă se realizează o verificare preliminară) | Aproximativ **1- 2 săptămâni** |
| 4. | Franța[22] | • **asociații înregistrate** (asociații înființate în baza Legii 1901"/ asociații fără scop lucrativ)<br>• **asociații de facto** (nu sunt înregistrate, dar care au o existență din punct de vedere legal)<br>Asociațiile înființate în baza Legii 1901 pot fi de două tipuri:<br>- asociație de interes general sau "association d'intérêt general"<br>- asociația în interes comun.<br>Prin derogare de la prevederile legii 1901, asociațiile din teritoriile Bas-Rhin, Haut-Rhin și Moselle, au un statut specific. | Înregistrarea asociațiilor create în baza Legii 1901 se face la **prefectură**. | La înregistrare, asociațiile depun:<br>• lista membrilor fondatori și a persoanelor cu funcții executive<br>• statutul, care va preciza denumirea, scopul și dacă este cazul, activitățile comerciale, afilierea la o federație/ organizație și activitățile monitorizate de o autoritate publică<br>• un proces-verbal al adunării generale în care s-a decis înființarea<br>Legea nu stabilește alte elementele ale statutului. Este recomandată precizarea următoarelor informații în formularului de înregistrare:<br>• denumirea asociației<br>• scopul<br>• perioada pentru care se înființează<br>• sediul<br>• condițiile de admitere | Da (înregistrarea se poate realiza electronic sau fizic) | Înregistrarea asociațiilor este gratuită. | - |

[20] Legislația aplicabilă în Finlanda: Legea asociațiilor nr. 503 din 26 Mai 1989 (cu modificări) și Lege fundațiilor nr. 487din 24.4.2015
[21] Finnish patent and registration office, *Our online services in English*, https://www.prh.fi/en/index.html, Accesat 05.10.2022
[22] Legislația aplicabilă în Franța: Constituția din 4 octombrie 1958 și cele două preambuluri ale sale, Declarația drepturilor omului și cetățeanului din 1789 și Preambulul Constituției din 27 octombrie 1946, Legea din 1 iulie 1901 privind contractul de asociere și Codul fiscal.

| Nr. | Țară | Tipuri de ONGuri reglementate | Autoritate responsabilă cu înregistrarea | Conținutul obligatoriu al documentelor constitutive | Posibilitate înregistrare online | Costuri de înființare | Durată procedură înregistrare |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | și de retragere a membrilor<br>• reguli referitoare la organizare, funcționare și atribuțiile persoanelor cu funcții executive<br>• condițiile de modificare a statutului și de dizolvare a asociație<br>• gestionarea patrimoniului asociației în caz de dizolvare | | | |
| 5. | Germania[23] | ● **Asociații înregistrate** (Verein)<br>● **Fundații** (Stiftung) – fără patrimoniu minim | ● **Asociațiile** se înregistrează în **registrul asociațiilor ținut de instanțe locale/** („Amstgericht")<br>● **Fundațiile nu necesită înregistrare**, dar trebuie recunoscute de autoritățile publice competente din fiecare stat (land) | Pentru înscrierea asociației se depune:<br>a) **o copie a actului constitutiv**, care trebuie să cuprindă:<br>• denumirea organizației (cu includerea sufixului e.V.)<br>• sediul<br>• scopul și intenția de a fi înregistrată ca asociație fără scop lucrativ<br>b) **o copie a documentului de numire** a membrilor consiliului de administrație | Nu | ● Asociații: aprox. 300 EUR, incluzând taxa notarială<br>● Fundații: N/A (nu necesită înregistrare) | **Asociație:** înregistrarea poate dura **câteva săptămâni, sau chiar mai mult**, dacă se solicită scutire de impozit<br>**Fundație:** recunoașterea unei fundații durează aprox. 2 săptămâni. |
| 6. | Grecia[24] | ● **Asociații**<br>● **Fundații**<br>● **Companii civile non-profit (AMKE) – fondate de cel puțin 2 membri** | ● **Asociațiile se înscriu la instanță locală**<br>● **Fundațiile de interes public se autorizează de către ministerul competent și se publică în monitorul oficial.** Apoi, fundația se înregistrează de către **Direcția pentru Legate și Fundații**[25] | Pentru înființarea unei asociații sau fundații sunt necesare:<br>• act constitutiv scris<br>• statut | - | Înregistrarea asociațiilor este **gratuită.** Totuși, procedura impune participarea avocatului (onorariu minim: **190 de euro plus TVA).** | **Înregistrarea se realizează în 2-3 zile lucrătoare.** |
| 7. | Irlanda[26] | ● **Asociații neînregistrate** (organizații fără personalitate juridică, constituite prn acordul verbal | ● **Asociații neînregistrate:** N/A<br>● **Fiducii („Trusturi"):** N/A/ nu se înregistrează | **Documentul constitutiv** al unei organizații de caritate trebuie să cuprindă:<br>• denumirea organizației<br>• obiectivele principale, | **Da** | **Nu există taxă** pentru obținerea statutului de organizație caritabilă | Înregistrarea asociațiilor și a trust-urilor nu este necesară. **Procedura de** |

[23] Legislația aplicabilă în Germania: Codul civil federal, Legea Asociațiilor din 1964 și Legile privind fundațiile din cele 16 state germane
[24] Legislația aplicabilă în Grecia: Codul civil și Legea nr. 4182/2013 privind fundațiile.
[25] Philea. eu, *Legal Environment for Philanthropy in Europe*, https://philea.eu/wp-content/uploads/2021/12/Greece_2020LegalEnvironmentPhilanthropy.pdf, Accesat 08.09.2022
[26] Cadrul legal din Irlanda cuprinde: Legea privind organizațiile de caritate („Charities Act") din 1961, Legea privind organizațiile de caritate din 1973, Legea privind organizațiile de caritate din 2009, Legea privind companiile din 2014, Legea privind trusturile din 1893, Legea privind consolidarea impozitelor din 1997 (modificată) și Legea privind TVAul din 1972 (modificată).

| Nr. | Țară | Tipuri de ONGuri reglementate | Autoritate responsabilă cu înregistrarea | Conținutul obligatoriu al documentelor constitutive | Posibilitate înregistrare online | Costuri de înființare | Durată procedură înregistrare |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | sau scris al membrilor)<br>● **Fiducii („Trusturi”)** / (organizații fără personalitate juridică, în care una sau mai multe persoane administrează proprietatea altor persoane) | * În măsura în care optează pentru statutul de charity, asociațiile și trust-urile se înregistrează la **Autoritatea de reglementare a organizațiilor de caritate** | care trebuie să se încadreze în domeniile prevăzute de lege<br>• modurile de atingere a scopului organizației (de ex. strângerea fonduri sau deținerea de proprietăți)<br>• aria geografică de activitate<br>• reguli privind organizarea și funcționarea, inclusiv atribuțiile organelor de conducere<br>• clauze specifice privind veniturile și patrimoniul | | | **înregistrare la Autoritatea de reglementare a organizațiilor de caritate poate dura până la 6 luni.** |
| 8. | Italia[27] | ● **Asociații** (Associazioni non a scopo di lucro)[28]<br>● **Fundații** s (Fondazioni)[29] – patrimoniul trebuie să fie proporțional cu misiunea fundației (EUR 100,000 este considerat adecvat pentru activitate la nivel național) | Atât **asociațiile**, cât și **fundațiile**, se înregistrează la instituția prefectului („prefettura”) sau la autoritățile publice locale, în funcție de obiectivele organizației (locale sau naționale). Organizațiile sunt apoi înscrise în **Registrul național al celui de-al treilea sector[30].** | Statutul asociației va cuprinde următoarele elemente obligatorii:<br>• denumirea<br>• scopul<br>• indicarea patrimoniului<br>• reguli de organizare și funcționare<br>• drepturile și obligațiile membrilor<br>• condițiile de admitere a membrilor<br>Elemente neesențiale:<br>• dispoziții referitoare la dizolvare<br>• modificarea actului constitutiv și al statutului;<br>• dispoziții privind transferul patrimoniului<br>• transmiterea statutului de asociat<br>• obligația de a face parte din asociație pentru o perioadă determinată<br>• alte dispoziții privind organizarea și funcționarea asociației | Nu | În cazul ambelor tipuri de organizații se aplică o taxă de timbru **(aprox. 250 EUR).** | Pentru ambele tipuri de organizații: **aprox. 140 zile**<br><br>**Procedură:** Notarul depune cererea de înregistrare în termen de 20 de zile. Prefectul are la dispoziție 120 de zile de la data cererii pentru a înregistra asociația/ fundația, cu excepția cazului în care constată că este nevoie de modificări/ completări. Deficiențele vor fi comunicate, iar solicitantul trebuie să răspundă în termen 30 de zile. |
| 9. | Olanda[31] | ● Asociații (cu capacitate legală completă sau limitată)<br>● Fundații – patrimoniul minim | Atât asociațiile cât și fundațiile se înregistrează la **Camera națională de comerț** | - | Da, însă înregistrare online este posibilă numai prin intermediul unui **notar public**. | Taxa de înregistrare este **50 EUR** atât pentru asociații cât și pentru fundații. În general, | **Câteva zile** |

[27] Cadrul legal din Italia cuprinde: Codul Civil și Decretul prezidențial nr. 361 din 10 februarie 2000 privind procedura de recunoaștere a persoanelor juridice de drept privat.
[28] Legislația italiană recunoaște două categorii de asociații: recunoscute și nerecunoscute (fără personalitate juridică). În această analiză au fost incluse doar asociațiile recunoscute.
[29] Fundațiile au personalitate juridică dacă sunt înregistrate în Registrul național
[30] Italia non profit, Guida alla Riforma del Terzo Settore, https://italianonprofit.it/riforma/, Accesat 08.09.2022
[31] Legislația aplicabilă în Olanda: Codul civil și Legea privind guvernanța și supravegherea entităților juridice.

| Nr. | Țară | Tipuri de ONGuri reglementate | Autoritate responsabilă cu înregistrarea | Conținutul obligatoriu al documentelor constitutive | Posibilitate înregistrare online | Costuri de înființare | Durată procedură înregistrare |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | nu este stabilit de lege, dar trebuie să fie proporțional cu obiectivele | | | | înscrierea este facilitată de un notar public, caz în care taxa de înregistrate este inclusă în taxele notariale | |
| 10. | Spania[32] | • **Asociații (Asociación)**<br>• **Fundații (Fundación)** – patrimoniu minim: 30,000 EUR | **Asociațiile** se înregistrează în **Registrul asociațiilor ținut de Ministerului de Interne**[33] (fie regional, fie național- în funcție de obiectivele asociației).<br>**Fundațiile** se înregistrează în **Registrul Național/ Regional al Fundațiilor ținut de Ministerul Justiției** (în funcție de obiectivele organizaționale) | **Acordul de constituire** a asociației va cuprinde:<br>• numele, cetățenia și domiciliul/ sediul fondatorilor<br>• voința fondatorilor de a constitui asociația<br>• denumirea<br>• reguli de funcționare<br>• membrii organelor de conducere provizorii<br>• locul și data încheierii actului<br>• semnăturile fondatorilor<br>**Statutul** va cuprinde:<br>• denumirea asociației<br>• sediul și aria în care organizația își va desfășura principalele activități<br>• durata de funcționare<br>• obiectivele și activitățile<br>• modalitățile de admitere și retragere/ excludere a membrilor, precum și sancțiuni<br>• drepturile și obligațiile membrilor<br>• organele de conducere și reprezentate<br>• atribuțiile organelor de conducere, durata de exercitare a funcțiilor și modalitățile de demitere<br>• cvorumul pentru convocarea ședințelor<br>• sistemul de contabilitate și data de încheiere a exercițiului financiar<br>• patrimoniul inițial și resursele economice. | Nu | Asociații: aprox. **35 EUR**<br>Fundații: aprox. **90 EUR** | **Asociații: 3 luni**<br>**Fundații: 3-8 luni** |

[32] Cadrul legal din Spania cuprinde: Legea 1/2002 privind dreptul de asociere, Legea 50/2002 privind fundațiile spaniole și Legea 43/2015 privind entitățile din sectorul al treilea
[33] Ministerio del Interior, Inscripciones Registrales de las Asociaciones, https://www.interior.gob.es/opencms/es/servicios-al-ciudadano/tramites-y-gestiones/asociaciones/inscripciones-registrales-de-las-asociaciones/, Accesat 06.10.2022

| Nr. | Țară | Tipuri de ONGuri reglementate | Autoritate responsabilă cu înregistrarea | Conținutul obligatoriu al documentelor constitutive | Posibilitate înregistrare online | Costuri de înființare | Durată procedură înregistrare |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 11. | Suedia[34] | • **Asociații non-profit** (ideel förening)<br>• **Fundații** (stiftelse) – nu există un patrimoniu minim, dar acesta trebuie să asigure funcționarea fundației | **Asociațiile non-profit nu au obligația de înregistrare**, cu excepția cazului în care doresc să desfășoare **activități economice**. În acesta caz, se înregistrează în **Registrul comerțului.**<br><br>Înregistrarea fundațiilor este necesară doar în anumite condiții. În aceste cazuri, fundațiile se înregistrează în Registrul fundațiilor, ținut de **autoritățile locale**[35]. | Statutul asociației va cuprinde:<br>• denumirea<br>• scopul<br>• procedura de adoptare deciziilor de către organele de conducere | Da (acolo unde este aplicabil) | **Asociațiile non-profit:** aprox. 130 EUR<br>**Fundații:** între 20 EUR - 60 EUR, în funcție de tipul de fundație | **Asociațiile non-profit: N/A**<br>**Fundații: legea nu stabilește durata procedurii**, iar aceasta poate diferi în funcție de autoritatea locală competentă, dar în general durează **câteva zile**. |

[34] Cadrul legal din Suedia este stabilit de Legea fundațiilor din 1994. Nu există un act normativ privind „asociațiile non-profit".
[35] Stiftelser – Registreringsanmälan, https://bit.ly/3mxyApq, Accesat 06.10.2022

Pentru a înțelege mai bine cadrul legal privind înființarea și funcționarea ONG-urilor din alte state europene, dar și pentru a observa asemănările și diferențele cu cadrul legal din România, am ales să analizăm detaliat cadrul legal din Estonia, având în vedere că este singura țară din lume în care 99% dintre serviciile publice sunt digitalizate.[36]

Comparativ cu România, în Estonia sunt aproximativ 23.000 de asociații și fundații.[37]

## 2. Procedura de înregistrare a organizațiilor neguvernamentale în Estonia

### a) Asociații

În Estonia, o **asociație non-profit** este definită ca fiind o asociație voluntară de persoane al căror obiectiv sau activitate principală nu se bazează pe realizarea de venituri din activități economice. Astfel, se face o distincție între organizațiile non-profit și societățile comerciale.[38] Ca și în România, o organizație non-profit estonă este o persoană juridică de drept privat, capacitatea juridică pasivă a acestora se naște din momentul în care acestea se înscriu în Registrul Asociațiilor și Fundațiilor, și încetează în momentul dizolvării și radierii din respectivul Registru.

Procedura de înființare sau modificare a actelor constitutive se poate realiza inclusiv online, cu utilizarea unei semnături electronice digitale, nefiind nevoie ca reprezentanții organizațiilor să se deplaseze la instanțe. Cooperarea autorităților în ceea ce privește digitalizarea este ridicată și aproximativ 99% din serviciile publice pot fi accesate de la distanță, fără birocrație excesivă.[39] Deoarece la nivelul statului estonian, există carte de identitate electronică, toți cetățenii, inclusiv cei care doresc să înființeze o organizație neguvernamentală, pot accesa serviciile publice online și semna documentele electronic.
Astfel, înregistrarea **asociației** poate fi făcută în două moduri:

a) Online, dacă membrii Consiliului Director dețin semnătură electronică;
b) În fața notarului public

Asociațiile pot fi înființate de către cel puțin două persoane fizice sau juridice. Pentru a se înscrie în Registrul Național, Consiliul de Administrație va depune o cerere care cuprinde diferite informații legate de scopul și obiectivele asociației, semnată de către toți membrii Consiliului.

În registru este obligatoriu să se afișeze activitatea principală a organizației, urmând ca la fiecare modificare adusă activității principale, să se modifice și datele din respectivul registru. Precizăm că în notificarea cu privire la activitatea organizației se utilizează Clasificarea Activităților Economice din Estonia. Cererea de înregistrare împreună cu documentele necesare pentru efectuarea înscrierii în Registru, se depun printr-un sistem electronic al notarilor, iar notarul va atesta cererea respectivă. Notarii sunt obligați să facă

[36] Curs de guvernare.ro, România – Administrație Digitală, 2019, https://cursdeguvernare.ro/cum-a-ajuns-estonia-in-topul-digitalizarii-mondiale-interviu-margus-noormaa-directorul-general-al-autoritatii-estoniene-pentru-sisteme-informatice.html, Accesat 08.09.2022
[37] USAID, *CSO Sustainability Estonia, 2020*, https://heakodanik.ee/wp-content/uploads/2021/10/USAID-2020-Estonia.pdf, Accesat 08.09.2022
[38] European Commission, *Comparative Legal Analysis*, p.144
[39] Enty, *Nonprofit Organizations in Estonia — Is an NPO Really so Beneficial, 2021*, https://enty.io/blog/nonprofit-organizations-estonia, Accesat 06.10.2022

recomandări pe baza documentelor primite, astfel încât dosarul aferent înregistrării să fie completat la o dată ulterioară, dacă este cazul.

Datele care sunt cuprinse în Registrul Asociațiilor și Fundațiilor sunt următoarele: a) Denumirea organizației; b) Sediul și adresa; c) Data aprobării actului constitutiv; d) Începutul și sfârșitul exercițiului financiar; e) Numele și CNP-urile membrilor Consiliului Director; f) Durata asociației, în cazul în care este înființată pe durată determinată și g) Alte informații prevăzute de lege.

Ca și în România, Registrul Asociațiilor și Fundațiilor este completat de către fiecare judecătorie, prin intermediul grefelor. Orice persoană interesată are dreptul de a consulta registrul.

De asemenea, organizațiile neguvernamentale au obligația de a depune un raport anual de activitate. Acesta se depune electronic, în conformitate cu articolul 67 din Codul comercial, în conformitate cu procedura stabilită prin regulamentul ministrului justiției.

Conform articolului 79 din acest Cod, înscrierile în registru se fac pe baza unei cereri a Consiliului Director, în temeiul unei hotărâri judecătorești.

În cazul în care toate documentele sunt în regulă, înregistrarea se face în termen de 5 zile lucrătoare.[40] Dacă unele documente trebuie modificate, Consiliul Director va fi notificat în acest sens prin intermediul platformei, având un termen pentru retransmiterea documentelor.

În ceea ce privește costurile pentru înființarea unei asociații, acestea sunt împărțite în: taxa de stat în valoare de aproximativ 30 euro, și taxa notarială care trebuie plătită doar în cazul în care cererea de înscriere și documentele anexate nu pot fi depuse de către membrii asociați. Taxa notarială variază, în

**b) Fundații**

În ceea ce privește **fundațiile**, acestea sunt definite ca fiind o persoană juridică de drept privat care este înființată pentru a administra și utiliza bunuri pentru realizarea obiectivelor specificate în actul constitutiv. Aceasta poate fi înființată de cel puțin un fondator, în comparație cu asociația trebuie să aibă cel puțin doi membri. La fel ca și în cazul asociațiilor non-profit, capacitatea juridică pasivă de naște în momentul înscrierii în Registrul Asociațiilor și Fundațiilor și încetează în momentul dizolvării/ radierii fundației. În comparație cu asociația, fundația trebuie aibă în denumirea sa cuvântul „fundație”.

În comparație cu asociațiile non-profit estoniene care pot depune cererea de înregistrare direct la instanță, online, utilizând semnătură electronică, fundațiile pot fi înregistrate doar prin intermediul unui notar public.[41]

[40] *Estonian Parliament, Estonian Foundation Act, 1995* https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/510042014001/consolide/current, Accesat 06.10.2022
[41] *Guidance for NGOs operating in Estonia,* https://www.lexmundi.com/media/yyvhfrw1/guidance-for-ngos-operating-out-of-estonia.pdf, Accesat 08.09.2022

Fundația se înființează printr-o hotărâre a membrilor fondatori care prevede: a) Denumirea, sediul și adresa fundației; b) numele și reședința sau sediile și adresele fondatorilor și codurile personale de identificare sau codurile de înregistrare ale acestora; c) suma de bani și alte bunuri, precum valoarea acestora care urmează să fie transferate fundației de către fondatori și d) numele, reședința și codurile personale ale membrilor Consiliului Director și ai Consiliului de Supraveghere.

Membrii fondatori vor depune o cerere pentru a înregistra fundația în Registrul Asociațiilor și Fundațiilor, specificând activitatea principală a acesteia, urmând ca fiecare modificare să fie notificată. De asemenea, și în cazul fundațiilor se utilizează Clasificarea Activităților Economice din Estonia. Cererea legalizată se depune, împreună cu alte documente necesare, pentru a se efectua înscrierea în sistemul electronic, prin intermediul notarului care a atestat cererea.

În ceea ce privește costurile pentru înființarea unei fundații, acestea sunt: taxa de stat în valoare de aproximativ 80 euro, și taxa notarială care variază între 150-300 euro.[42]

Prin urmare, comparativ cu România, procedura de înființare a unei organizații neguvernamentale este mult mai simplă în Estonia, având în vedere că există posibilitatea de a depune documentele online. Mai mult decât atât, platforma creată pentru depunerea documentelor este intuitivă și ușor accesibilă, iar fiecare modificare a documentelor este anunțată printr-o notificare scrisă. Considerăm că acest model poate fi un exemplu pentru statul român, mai ales că și termenul de soluționare a dosarelor este mai scurt, dar și a faptului că procedurile sunt digitalizate, oferind astfel accesibilitate organizațiilor neguvernamentale.

## 3. Statutul de utilitate publică, activitatea economică și dizolvarea organizațiilor neguvernamentale

### a. Statutul de utilitate publică

#### Definirea conceptului

Organizațiile neguvernamentale pot avea ca scop promovarea unui interes public (general sau al unei colectivități) sau a unui interes privat nepatrimonial al membrilor. Pentru a încuraja promovarea interesului public, multe state europene au introdus statutul de utilitate publică, care poate fi recunoscut asociațiilor și fundațiilor, precum și altor entități, care prin activitățile lor servesc un interes public.

Acest mecanism permite acordarea unor beneficii fiscale sau de altă natură, doar acelor organizații care desfășoară activități care aduc un beneficiu societății,  Astfel, statele “recunosc faptul că organizațiile de utilitate publică răspund mai eficient nevoilor comunităților locale și ale societății în ansamblu.”[43] În plus, reglementarea acestui statut contribuie și la încurajarea transferul de resurse private către ONGuri, prin

[42] *Guidance for NGOs operating in Estonia,* https://www.lexmundi.com/media/yyvhfrw1/guidance-for-ngos-operating-out-of-estonia.pdf, Accesat 08.09.2022
[43] David Moore, Katerina Hadzi-Miceva, and Nilda Bullain. "A comparative overview of public benefit status in Europe." *Int'l J. Not-for-Profit L.* 11 (2008): 5.

crearea unor stimulente pentru donații private (corporative sau individuale), încurajarea cooperării între stat și ONGuri pentru acordarea serviciilor sociale, promovarea transparenței și a bunei guvernanțe în rândul acestor organizații (care sunt adesea supuse unei supravegheri mai stricte), precum și creșterea încrederii publicului în societatea civilă.[44]

În general, statutul de utilitate publică este recunoscut printr-o procedură distinctă, simultan sau subsecvent dobândirii personalității juridice de către organizație. Există mai multe opțiuni de reglementare a acestui statut. O primă opțiune este aceea a includerii lui în același act normativ care reglementează organizarea și funcționarea ONGurilor, atunci când toate categoriile de entități care sunt eligibile pentru recunoașterea acestui statut sunt guvernate de același act normativ. O altă variantă este de a reglementa statutul de utilitate publică printr-un act normativ separat, care tratează subiectul într-o manieră comprehensivă. Nu în ultimul rând, anumite state optează pentru enumerarea activităților considerate ca fiind de utilitate publică în legislația fiscală, fiind prevăzute și unele beneficii fiscale pentru realizarea acestor activități.[45]

**Criterii de acordare a statutului**

Criteriile de acordare a statutului de utilitate publică diferă de la o țară la alta, reflectând obiectivele politice, tradiția și nevoile fiecărei societăți în parte. În general, cadrul legal enumeră anumite activități, adesea formulate în termeni generali, care sunt considerate a contribui la promovarea interesului public și care sunt eligibile pentru recunoașterea statutului de utilitate publică[46].

Următoarele activități sunt considerare ca fiind de utilitate publică în legislația statelor europene:

*1. Atletism amator;*
*2. Arte;*
*3. Asistență sau protecția persoanelor cu dizabilități fizice sau mentale handicap fizic sau mental;*
*4. Asistență pentru refugiați;*
*5. Acte de caritate;*
*6. Drepturile civile sau drepturile omului;*
*7. Protecția consumatorilor;*
*8. Cultură;*
*9. Promovarea valorilor democratice;*
*10. Ecologie sau protecția mediului înconjurător;*
*11. Educație, formare și dezvoltare;*
*12. Eliminarea discriminării pe bază de rasă, etnie, religie sau orice alt criteriu prevăzut de lege;*
*13. Eliminarea sărăciei;*
*14. Sănătate;*

[44] Idem.
[45] Idem, pg. 6.
[46] Idem, pg. 8.

*15. Conservarea patrimoniului;*
*16. Ajutor umanitar sau ajutor în caz de dezastre;*
*17. Asistență medicală;*
*18. Protecția copiilor, a tinerilor și a persoanelor defavorizate;*
*19. Protecția sau îngrijirea animalelor rănite sau vulnerabile;*
*20. Reducerea presiunii asupra resurselor publice;*
*21. Religie;*
*22. Știință;*
*23. Coeziunea socială;*
*24. Dezvoltarea socială sau economică;*
*25. Bunăstarea socială*[47]*.*

În aproape toate statele, această listă este deschisă, fiind lăsată și opțiunea ca alte activități, nemenționate de lege, să servească unui interes general.

Multe state exclud anumite activități din categoria celor de utilitate publică, precum: activitățile politice și legislative (de ex. lobby-ul și campaniile politice, finanțarea partidelor politice. În anumite cazuri sunt excluse și activităților sportive sau religioase.

Anumite state impun și alte criterii pentru recunoașterea statutului de utilitate publică, precum: stabilirea unor anumite organe de conducere și control care să asigure supravegherea activităților desfășurate și a modului de cheltuire a fondurilor publice, restricții privind desfășurarea de activități economice, interdicția de a participa la activități politice sau restricții privind gestionarea resurselor financiare[48].

**Instituția responsabilă și procedura aplicabilă**

Instituția care are în atribuții recunoașterea statutului de utilitate publică diferă de la un stat la altul, și este în general responsabilă și pentru retragerea statutului (dacă este cazul), precum și pentru monitorizarea îndeplinirii obligațiilor aferente statutului de către organizațiile neguvernamentale. În anumite state, instituția responsabilă este autoritatea fiscală (de ex. Germania), în altele statutul este acordat de instanțele de judecată, sau de o instituție publică aflată în subordinea Guvernului (de ex. Ministerul de Justiție). O altă opțiune este acordarea statutului de către o comisie independentă sau de către o autoritate publică la recomandarea unei astfel de comisii (de ex. Estonia). Această ultimă opțiune reprezintă o abordare inovativă care asigură un grad ridicat de calitate a procesului de evaluare și independență față de factorul politic[49].

Procedura de acordare a statutului diferă, de asemenea, de la un stat la altul, dar indiferent de instituția responsabilă și de etapele care trebuie urmate, experții recomandă ca „procesul de recunoaștere sau

[47] Idem. pg. 8.
[48] Idem pg. 13-14
[49] Idem, pg. 16-19.

înregistrare să fie clar, rapid și simplu de parcurs, iar în cazul refuzului de acordare a statutului de utilitate publică, legea trebuie să prevadă norme specifice."[50] Garanțiile procedurale recomandate includ stabilirea unor termene limită pentru evaluarea cererii de recunoaștere a statutului, reglementarea obligației instituției responsabile de a motiva decizia de respingere a cererii în scris și dreptul de a contesta refuzul de recunoaștere a statutului la instanță independentă. În Europa Centrală și de Est, termenele de evaluare a cererii variază între 14 zile și 3 luni.[51]

**b. Activitatea economică a organizațiilor neguvernamentale**

Organizațiile neguvernamentale urmăresc prin definiție realizarea unui scop nepatrimonial, astfel că desfășurarea unor activități economice pentru a realiza profit nu poate reprezenta obiectivul principal al acestora. Toate statele analizate permit organizațiilor neguvernamentale[52] să desfășoare activități economice, în măsura în care acestea servesc la îndeplinirea scopului organizației și profitul obținut nu este distribuit membrilor asociați. În anumite cazuri este reglementat în mod expres faptul că profitul realizat trebuie să fie reinvestit în activitățile sociale ale organizației. Suplimentar, anumite state prevăd și obligația de a respecta legislația specifică sau principiile etice și de moralitate publică.

Regimul fiscal al activităților economice diferă de la un stat la altul, în anumite cazuri fiind aplicate cerințe mai stricte pentru a beneficia de facilități fiscale. Un exemplu în acest sens îl constituie Irlanda, un activitatea economică trebuie să aibă loc în cursul îndeplinirii scopului principal al organizației sau măcar auxiliară scopului principal) ori să fie desfășurată în principal de către beneficiarii organizației, pentru a beneficia de facilități fiscale.

**c. Dizolvarea organizațiilor neguvernamentale**

Condițiile și procedura de lichidare a organizațiilor neguvernamentale[53] diferă de la un stat la altul, însă putem remarca anumite trăsături comune. Una dintre acestea este faptul că lichidarea organizației se realizează de către persoanele care administrează asociația (Comitet executiv, Consiliu director etc.), mai puțin dacă Adunarea generală a desemnat alți lichidatori externi (Finlanda, Germania) sau dacă instanța sau statutul au desemnat alți lichidatori (Olanda, Spania). În Italia, pe de altă parte, atunci când se constată dizolvarea, judecătorul numește cel puțin un lichidator, cu excepția cazului în care în statut este prevăzută o altă procedură. În general, există obligativitatea de a anunța public lichidarea organizației.

În anumite cazuri, lichidarea nu este necesară dacă, la momentul dizolvării, Adunarea generală a aprobat bilanțul final, întocmit de Comitetul executiv, care atestă că asociația nu are datorii (Finlanda) sau dacă bunurile asociației sunt transferate către o altă asociație (Cehia).

Organizațiile sunt considerate dizolvate atunci când s-a făcut o înscriere în acest sens în Registrul public dedicat acestora.

[50] Idem, pg. 22.
[51] Idem, pg. 23.
[52] Datele utilizate în cadrul acestei analize comparative cu privire la reglementarea activității economice se referă doar la asociații.
[53] Datele utilizate în cadrul acestei analize comparative cu privire la dizolvare și lichidare se referă doar la asociații.

## Tabel nr 2: Analiză comparativă privind statutul de utilitate publică, activitate economică și dizolvarea[54]

| Nr. | Țară | Statutul de utilitate publică | Activitate economică | Procedură de dizolvare |
|---|---|---|---|---|
| 1. | Cehia | O asociație poate fi de utilitate publică dacă contribuie prin activitățile sale la bunăstarea societății în general. Legislația enumeră câteva domenii de activitate:<br>• Servicii de sănătate<br>• Ajutor social<br>• Dezvoltarea și protejarea valorilor culturale și spirituale<br>• Protecția drepturilor omului<br>• Educație<br>• Știință<br>• Mediu<br>• Angajare | Membrii pot desfășura activități economice suplimentare dacă sunt legate de scopul asociației. Ei trebuie să utilizeze veniturile obținute din această activitate pentru atingerea obiectivelor stabilite prin statutul sau actul constitutiv al organizației. | O asociație încetează să aibă personalitate juridică în momentul în care este radiată din Registrul Asociațiilor. Lichidarea nu este obligatorie în cazul în care bunurile asociației sunt transferate către o altă asociație (după fuziune sau unificarea celor două). În cazul în care lichidarea este obligatorie, procesul de lichidare este reglementat de Codul civil și alte legi speciale. |
| 2. | Estonia | Noțiunea de interes public este menționată în legislația estoniană, (de ex. în Legea privind funcția publică și în Legea privind impozitul pe venit), dar nu este definită. În general, desemnează organizațiile cu obiective sociale generale, sunt transparente și care sprijină anumite grupuri ce au nevoie de susținere. Acestea sunt cuprinse într-o listă aprobată de Guvern, însă doar o mică parte din organizațiile care desfășoară efectiv activități de interes public sunt cuprinse în această listă. | Obiectivul sau activitatea principală a unei asociații non-profit nu poate fi obținerea de venituri din activități economice. Veniturile unei asociații pot fi utilizate numai pentru a atinge obiectivele menționate în statutul său. O asociație fără scop lucrativ nu poate distribui profiturile membrilor săi. | - |
| 3. | Finlanda | Statutul de utilitate publică este condiționat de îndeplinirea, în mod cumulativ a următoarelor două condiții:<br>a) organizația exercită o activitate exclusiv în favoarea unui bun public în sens intelectual, social, moral sau material;<br>b) salariile angajaților au un nivel rezonabil.<br>Acest statut este acordat pe o perioadă de maximum 5 ani, de către o autoritate fiscală[55]. | O asociație are dreptul de a exercita o activitate comercială sau economică dacă aceasta este prevăzută în statut, dacă este în legătură cu realizarea scopului principal, sau dacă este considerată nesemnificativă din punct de vedere economic. | Potrivit legii, atunci când Adunarea generală a asociației decide dizolvarea asociației, Comitetul executiv trebuie să ia măsurile necesare pentru lichidarea organizației, cu excepția cazului în care adunarea generală a desemnat unul sau mai mulți lichidatori pentru a înlocui Comitetul executiv. Cu toate acestea, măsurile de lichidare nu sunt necesare dacă, la momentul în care a decis dizolvarea organizației, Adunarea generală a aprobat bilanțul final, întocmit de Comitetul executiv, care atestă că asociația nu are datorii.<br>Asociația este considerată dizolvată atunci când s-a făcut o înscriere în acest sens în Registrul asociațiilor. |

[54] Această analiză a fost realizată pe baza informațiilor cuprinse în Raportul Comisiei Europene, *Comparative legal analysis of associations laws and regimes in the EU* https://data.europa.eu/doi/10.2873/05056, Accesat 20.10.2022, precum și a alor surse menționate distinct.
[55] Secretariatul General al Guvernului, Analiză privind Evidența unică a persoanelor juridice fără scop patrimonial cu statut de utilitate publică, 2018, shorturl.at/cfnoV, Accesat 20.03.2023

| Nr. | Țară | Statutul de utilitate publică | Activitate economică | Procedură de dizolvare |
|---|---|---|---|---|
| 4. | Franța | Pentru a dobândi statutul de utilitate publică, asociațiile trebuie în primul rând să fie de interes public. Noțiunea de interes public sau utilitate publică nu este definită de lege.<br>Pentru a fi înregistrată (de către Ministerul de Interne) ca fiind de interes public, o asociație trebuie să:<br>• fie înregistrată de cel puțin trei ani, cu excepția cazului în care dovedește că are suficiente resurse pentru a-și asigura echilibrul financiar;<br>• respecte principiile libertate, egalitate, fraternitate și demnitatea persoanei umane, precum și a simbolurilor Republicii<br>• nu conteste caracterul laic ai Republicii;<br>• nu încalce ordinea publică.<br>Pe lângă aceste condiții care atestă că asociația este de interes general, pentru a recunoașterea SUP, asociația trebuie să aibă:<br>• o influență și o reputație mai mare decât la nivel local<br>• cel puțin 200 de membri implicați efectiv și real în activitatea asociației<br>• o guvernanță democratică reglementată de statut<br>• stabilitate financiară serioasă (venit anual de minimum 46 000 EUR, din care subvenții publice reprezintă mai puțin de jumătate și sold pozitiv în ultimii trei ani financiari) | Este permisă realizarea de activități economice, dar distribuirea profiturilor este interzisă. | - |
| 5. | Germania | Conceptul de beneficiu public este definit de Codul Fiscal și este asociat unor beneficii fiscale. Astfel, există trei tipuri de scutiri fiscale:<br>a) Scopurile de utilitate publică – O organizație poate dobândi acest statut dacă activitățile sale au ca scop sprijinirea beneficiarilor din punct de vedere material, moral sau intelectual;<br>b) Scopuri de binefacere – O organizație poate dobândi acest statut dacă sprijină persoane vulnerabile. | Conform Codului Civil, organizațiile neguvernamentale nu pot avea ca scop principal desfășurarea unei activități economice. Potrivit art. 14 din Codul Fiscal, activitatea economică este o activitate independentă care generează venituri sau beneficii economice. De aceea, în principiu, o asociație nu poate avea activități comerciale/ economice, însă poate desfășura unele activități adiacente realizării scopului, considerate activități secundare. | Lichidarea este o etapă premergătoare dizolvării, care este inițiată de către Consiliul de administrație (Consiliul director), cu excepția situației în care Adunarea Generală numește alte persoane externe. Este obligatoriu ca lichidarea să fie anunțată public. |

| Nr. | Țară | Statutul de utilitate publică | Activitate economică | Procedură de dizolvare |
|---|---|---|---|---|
| 6. | Grecia | Legislația nu cuprinde o definiție generală clară cu privire la interesului public urmărit de organizațiile neguvernamentale. | O organizație poate avea activități economice, cu respectarea principiilor etice și de moralitate publică. Astfel, consiliul director este răspunzător pentru toate deciziile legate de activitatea economică. De asemenea, membrii nu pot încasa niciun profit. Acesta trebuie să fie reinvestit în activitățile sociale ale organizației. | Cazuri de dizolvare a asociației:<br>• Autodizolvare – ca urmare a deciziei Adunării Generale, adoptată în prezența a cel puțin ¾ din membri prezenți, cu cvorum de ½ membri;<br>• Dizolvare spontană – În cazul întrunirii unor anumite condiții prevăzute în statut, privind durata determinată de funcționare sau diminuarea numărului de membri sub cel prevăzut în statut.<br>• Dizolvare legală – ca urmare a deciziei instanței, la cererea cel puțin 1/5 din membri sau a autorității de supraveghere.<br>Dizolvarea fundației poate avea loc din motivele menționate în actul constitutiv sau în decretul prezidențial |
| 7. | Irlanda | Echivalentul cel mai apropiat al acestui concept în legislația Irlandeză este **statutul de organizație caritabilă**.<br>Pentru a fi eligibilă pentru acest statut, organizația trebuie:<br>• să aibă activitate pe teritoriului statului irlandez;<br>• să aibă exclusiv scopuri caritabile;<br>• să aducă un beneficiu publicului larg, în țară sau peste hotare.Scopul caritabil poate cuprinde:<br>a) Promovarea educației;<br>b) Promovarea religiei;<br>c) Promovarea bunăstării comunității. | Organizațiile caritabile pot desfășura anumite activități economice sau de comerț, numai în cazul în care veniturile obținute din acele activități sunt utilizate pentru promovarea scopului caritabil.<br>În plus, pentru a beneficia de facilități fiscale, organizația trebuie să îndeplinească, una dintre următoarele condiții:<br>1. Activitatea economică să aibă loc în cursul îndeplinirii scopului principal al organizației, sau să fie măcar auxiliară scopului principal.<br>2. Activitatea economică trebuie să fie desfășurată în principal de către beneficiarii organizației. | Dacă o organizație neînregistrată este dizolvată, activele vor fi utilizate în scopuri caritabile.<br>Organizațiile caritabile trebuie să notifice autoritatea de reglementare cu privire la intenția de lichidare. Niciun excedent nu poate fi plătit membrilor fără acordul Autorității |
| 8. | Italia | Asociațiile din Italia pot acționa în interes privat sau în interes public. În cazul în care acționează în interes public, trebuie să desfășoare activități pentru întreaga societate, precum:<br>• intervenții și servicii sociale<br>• educație,<br>• promovarea legalității<br>• protecția civilă<br>• promovarea sănătății<br>• primirea și integrarea migraților<br>• promovarea și protejarea drepturilor omului, a drepturilor civile, sociale și politice etc. | Asociațiile pot desfășura activități comerciale, caz în care se aplică legislația privind impozitul pe profit. Aceste activități presupun:<br>• activitățile plătite în favoarea membrilor care nu intră în scopul stabilit de statut<br>• activitățile plătite desfășurate în favoarea unor persoane care nu sunt membre în asociație;<br>• veniturile obținute din sponsorizări și publicitate<br>• toate celelalte activități desfășurate prin intermediul unei organizații antreprenoriale.<br><br>În plus, anumite activități (de ex. realizarea de bunuri destinate vânzării, servicii hoteliere și de cazare, transport și depozitare, organizarea de sejururi turistice, organizarea de târguri și expoziții de natură comercială), sunt considerate comerciale prin definiție, chiar dacă sunt desfășurate în favoarea membrilor. | Asociațiile se dizolvă în următoarele situații:<br>• În cazurile menționate în actul constitutiv<br>• Când scopul asociației a fost îndeplinit sau este imposibil de îndeplinit<br>• Când niciunul dintre membri nu mai există<br>• Prin hotărâre a membrilor, adoptată de cel puțin trei sferturi dintre membri asociați<br><br>La cererea oricărei persoane interesate, prefectura poate constata existența uneia din cauzele de mai sus.<br>Când se constată dizolvarea, judecătorul desemnat numește cel puțin un lichidator, cu excepția cazului în care în statut este prevăzută o altă procedură. Numirea se face în cel mult 30 de zile de la declanșarea procedurii de dizolvare. |

| Nr. | Țară | Statutul de utilitate publică | Activitate economică | Procedură de dizolvare |
|---|---|---|---|---|
| 9. | Olanda | Interesul public este definit ca fiind acel interes al societății pe care piața liberă sau societatea nu îl poate îndeplini.<br><br>Începând cu anul 2008, administrația fiscală poate desemna o organizație ca fiind de utilitate publică, cu condiția a cel puțin 90% din activitățile acesteia să fie direcționate spre atingerea binelui comun. | O asociație poate desfășura activități comerciale, însă profitul nu poate fi distribuit între membri, ci către îndeplinirea scopului organizației. | Dizolvarea asociației poate fi voluntară sau involuntară.<br><br>Persoanele care administrează asociația acționează în calitate de lichidatori ai bunurilor acesteia, în măsura în care instanța sau statutul nu au desemnat alți lichidatori. În comunicările legate de asociație, la denumirea acesteia se va adăuga sintagma „în lichidare”. |
| 10. | Spania | Potrivit Legii 1/2002, domeniile de interes general sunt: "civic, educațional, științific, cultural, sport, sănătate, promovarea valorilor constituționale, promovarea drepturilor omului, asistență socială, cooperare pentru dezvoltare, promovarea femeilor, protecția copiilor, promovarea egalității de șanse și a toleranței, protecția mediului înconjurător, promovarea economiei sociale sau a cercetării, promovarea voluntariatului social, protecția consumatorilor, protecția și îngrijirea persoanelor aflate în risc de excluziune din motive fizice, sociale, economice sau culturale, precum și și alte asemenea".<br>Pentru a fi recunoscută ca fiind de utilitate publică, asociația trebuie să se înregistreze în Registrul corespunzător nivelului său de activitate (național, regional sau local).<br><br>Aceasta trebuie să îndeplinească cumulativ mai multe condiții: a) scopurile statutare să promoveze interesul general și să fie de natură civică, educațională, științifică, culturală, sportivă, de promovare a valorilor constituționale și a drepturilor omului, de cooperare pentru dezvoltare, de cercetare, precum și alte scopuri de natură similară. De asemenea, activitatea lor nu trebuie să fie limitată doar în beneficiul membrilor săi, iar remunerarea reprezentanților să nu fie făcută din fonduri publice sau din subvenții. O altă condiție este legată de resursele deținute, astfel încât organizația să poată asigura respectarea scopurilor definite prin statut. De asemenea, pentru a putea obține acest statut, activitatea unei asociații trebuie să fie continuă, timp de cel puțin doi ani anterior depunerii cererii.[56] | Asociațiile pot desfășura activități economice necesare pentru îndeplinirea scopului, cu respectarea legislației specifice fiecărei activități.<br><br>În principiu, nu există nicio limitare în ceea ce privește activitățile economice care pot fi desfășurate, dar profiturile provenite din exercitarea activităților economice vor fi utilitate doar pentru îndeplinirea scopului și nu pot fi sub nicio formă distribuite membrilor sau altor persoane apropiate acestora. | Cazuri de dizolvare a asociației:<br>• în baza dispozițiilor prevăzute în statut<br>• prin hotărâre a Adunării generale<br>• prin hotărâre judecătorească definitivă, dacă a încălcat legea penală sau dacă se constată că este o asociație secretă sau paramilitară.<br><br>Etapele lichidării:<br>• odată cu dizolvarea asociației se începe și procedura de lichidare, organizația păstrând personalitate juridică până la definitivarea lichidării<br>• membrii organului reprezentativ devin lichidatori, cu excepția cazului în care se prevede numirea altor lichidatori în statut, sau dacă judecătorul desemnează o altă persoană. |

[56] *Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación*, https://t.ly/8LkJ, Accesat 10.09.2022

| Nr. | Țară | Statutul de utilitate publică | Activitate economică | Procedură de dizolvare |
|---|---|---|---|---|
| 11. | Suedia | Utilitatea publică este definită drept o activitate pe care societatea o consideră ca fiind un demers ce trebuie susținut, de ex. promovarea culturii, a sportului etc. Asociațiile care desfășoară activități de utilitate publică pot beneficia de anumite scutiri fiscale. | Organizațiile neguvernamentale pot desfășura activități economice, dar veniturile trebuie să fie utilizate pentru scopul asociației și nu pot fi distribuite membrilor. | Dizolvarea poate fi inițiată de către adunarea generală, cu votul a cel puțin 2/3 din membri.<br>De asemenea, Oficiul privind Registrul comerțului poate decide cu privire la lichidarea obligatorie a unei asociații. |

# V. ANALIZA REGLEMENTĂRII ȘI APLICĂRII CADRULUI LEGAL PRIVIND ORGANIZAREA ȘI FUNCȚIONAREA ONGURIOR DIN ROMÂNIA

# 1. Aspecte generale

O.G. nr. 26/2000 definește categoriile de ONGuri, procedura de înregistrare, modificare și dizolvare a acestora, obținerea statutului de utilitate publică, organizarea registrelor publice ale ONGurilor, precum și alte aspecte legate de organizare și funcționarea ONGurilor. Procedura se completează cu legea civilă.

Potrivit legii, organizațiile neguvernamentale (asociații, fundații și federații) sunt persoane juridice de drept privat care urmăresc desfășurarea unor activități de interes general, în interesul unor colectivități sau în interesul personal nepatrimonial al fondatorilor. Acestea pot fi înființate de persoane fizice sau juridice, care decid să pună la comun resurse materiale, cunoștințe sau munca lor pentru a duce la îndeplinire misiunea organizației. Asociațiile și fundațiile se pot grupa în număr de cel puțin două pentru a constitui federații.

Ultima modificare a Ordonanței de Guvern nr.26/2000 s-a realizat prin Legea 276/2020 și a adus atât modificări de formă, cât și de fond. Unele dintre cele mai importante modificări sunt cele legate de documentele necesare, dat fiind că în prezent, în vederea dobândirii personalității juridice, membrii organizației nu mai sunt obligați să încheie și actul constitutiv, ci doar statutul.

De asemenea, la momentul actual, statutul poate fi încheiat și sub semnătură privată (cu excepția cazului în care patrimoniul organizației include bunuri imobile), spre deosebire de reglementarea anterioară, care cerea ca acesta să se încheie în formă autentică sau certificată de un avocat.

O altă modificare esențială este reprezentată de prevederea expresă a faptului că întrunirile Adunării generale și ședințele Consiliului Director pot avea loc și prin mijloace electronice de comunicare, iar deciziile luate în urma ședințelor pot fi semnate cu semnătură electronică extinsă.

Noile reglementări aduc modificări esențiale și în ceea ce privește denumirea organizației, această modificare fiind aplicabilă doar asociațiilor. Astfel, în prezent, nu mai este obligatoriu să fie cuprins cuvântul „asociație" în denumire. În ceea ce privește ședințele Adunării Generale unei organizații, acestea pot avea loc și prin mijloace electronice de comunicare, iar hotărârile adunării generale pot fi semnate inclusiv prin semnătură electronică digitală. De asemenea, în cazul asociațiilor care sunt conduse doar de persoane fizice, nu mai este obligatorie depunerea declarației pe propria răspundere atunci când singurii beneficiari reali sunt persoanele fizice, depunerea declarației privind beneficiarul real fiind obligatorie doar pentru asociațiile sau fundațiile formate din persoane juridice. De asemenea, declarația privind beneficiarul real are formă de înscris sub semnătură privată, nu forma autentică, așa cum era prevăzut în reglementarea anterioară, ea putând fi transmisă și prin mijloace electronice, cu semnătură electronică sau prin servicii de poștă și curier.

Pe de o parte, modificările aduse cadrului legal simplifică oarecum procedura de înființare a unei organi-

zații, prin faptul că nu mai este necesară încheierea actului constitutiv și nici autentificarea sau atestarea vreunui document.

Pe de altă parte, reglementarea expresă a posibilității de a adopta hotărârile Adunării generale și deciziile Consiliului director prin utilizarea semnăturii electronice extinse, deși menită să simplifice și să digitalizeze procedurile interne ale ONGurilor, impune de fapt condiții mai rigide. Anterior acestei modificări legislative, respectivele documente puteau fi semnate oricum cu semnătură electronică, în lipsa unei prevederi contrare. La momentul actual însă, legea limitează tipul de semnătură electronică ce poate fi folosită la cea cu cel mai înalt nivel de încredere. Acest aspect este problematic pentru multe ONGuri, având în vedere că respectivele documente trebuie semnate de toți membrii, iar în practică, mulți dintre aceștia nu dețin acest tip de semnătură electronică.

Conform unor date statistice[57], în anul 2017, în România erau aproximativ 160.000 de semnături calificate emise la nivelul statului, majoritatea celor care beneficiau de aceste semnături fiind firmele private, ceea ce demonstrează că această prevedere nu oferă neapărat un avantaj organizațiilor neguvernamentale.

## 2. Înființarea organizațiilor neguvernamentale

Asociațiile și fundațiile dobândesc personalitate juridică prin înscrierea lor în Registrul asociaţiilor şi fundaţiilor de la judecătoria în a cărei circumscripție teritorială îşi au sediul.

Prima etapă în procesul de înființare a unei asociații sau fundații o reprezintă verificarea disponibilității denumirii eliberată de Ministerul Justiției. Acest document atestă că denumirea aleasă respectă prevederile legii și că nu este deja folosită de o altă organizație.

În cazul în care asociații/ fondatorii doresc ca denumirea viitoarei organizații să includă cuvinte precum "național", "român" sau derivate ale acestora, vor trebui să obțină și acordul prealabil al Secretariatului General al Guvernului. Procedura obținerii acestui acord și termenul de soluționare a cererii nu sunt clar reglementate. Este neclar și ce condiții trebuie să îndeplinească viitoarele organizații pentru a primi aprobarea utilizării acestor termeni. În comparație cu organizațiile neguvernamentale care, și după, modificarea OG nr.26/2000, au nevoie de acordul prealabil al Secretariatului General al Guvernului, societățile comerciale care doresc să aibă în denumire cuvinte precum cele menționate mai sus, odată cu adoptarea legii nr. 265/2022, acest acord nu va mai fi necesar, Registrul Comerțului având atribuția de a verifica denumirile.[58]

Următoarea etapă constă în alegerea sediului (social) al viitoarei organizații și, dacă este cazul, încheierea unui contract de închiriere sau comodat, pentru a dovedi dreptul de utilizare a bunului respectiv. Apoi, viitorii asociați sau fondator/ fondatori redactează statutul asociației/ fundației, care se încheie prin act

[57] Raluca Ion, De cinci ani nu am mai avut de-a face cu vreun funcționar de la ghișeu", 2020 https://republica.ro/zde-cinci-ani-nu-am-mai-avut-de-a-face-cu-vreun-functionar-de-la-ghiseu-documentul-electronic-care-poate, Accesat 10.09.2022

[58] Marta Popa, Beatrice Bălbărău, Modificări cu privire la regimul societăților comerciale şi formalitățile la Registrul Comerțului, 2022, https://www.universuljuridic.ro/modificari-cu-privire-la-regimul-societatilor-comerciale-si-formalitatile-la-registrul-comertului/, Accesat 10.09.2022

sub semnătură privată[59]. În cazul fundațiilor, fondatorii vor constitui și un patrimoniu inițial, care trebuie să fie echivalentul a cel puţin de 10 ori salariul minim brut pe ţară[60].

Apoi, asociații sau fondatorii trebuie să obțină certificatul de cazier fiscal, conform art. 8 din O.G. nr.39/2015. Cererea privind eliberarea certificatului de cazier fiscal se poate transmite și electronic, iar acesta poate fi emis în scris sau în formă electronică, neexistând taxe aferente.

După parcurgerea acestor etape, persoanele împuternicite să desfășoare procedura de dobândire a personalității juridice trebuie să depună o cerere la instanța competentă (judecătoria în circumscripția căreia își are sediul viitoarea organizație), la care va anexa următoarele:

• statutul într-o singură copie certificată pentru conformitate cu originalul de persoana împuternicită;
• acte doveditoare ale sediului (de ex. titlu de proprietate, contract de închiriere, contract de comodat);
• acte doveditoare ale patrimoniului iniţial (doar în cazul fundațiilor și al asociațiilor care au bunuri imobile în patrimoniul inițial);
• copii ale actelor de identitate ale fondatorilor şi ale membrilor consiliului director (certificate pentru conformitate cu originalul);
• declaraţie pe propria răspundere a persoanei împuternicite, privind beneficiarii reali ai fundaţiei, în sensul reglementărilor din domeniul prevenirii şi combaterii spălării banilor şi finanţării terorismului;
• dovada disponibilităţii denumirii eliberată de Ministerul Justiţiei sau, după caz, refuzul motivat al eliberării acesteia;
• cazier fiscal.

Potrivit legii, un judecător verifică cererea și documentele anexate, în termen de 3 zile de la depunerea acestora, iar dacă consideră că acestea respectă prevederile legii, să dispună înscrierea organizației în Registrul asociaţiilor şi fundaţiilor. Judecătorul poate dispune înscrierea organizației chiar dacă Ministerul Justiţiei a refuzat eliberarea dovezii privind disponibilitatea denumirii, în măsura în care consideră acest refuz ca neîntemeiat.

Dacă judecătorul consideră că documentele depuse nu întrunesc cerințele legii, acesta îl va cita pe reprezentantul asociației, în camera de consiliu, și îi va cere să remedieze neregularitățile constatate. Persoana citată poate formula cerere de judecată în lipsă, în conformitate cu Codul de Procedură Civilă.

Un caz aparte îl constituie situațiile în care neregularitățile vizează încălcarea principiilor democratice, prin scopurile sau obiectivele viitoarei organizații. Potrivit art. 9 alin. (2) din O.G. 26/2000, instanța trebuie să asigure respectarea art. 40 alin. (2) din Constituție, potrivit căruia “organizațiile care, prin scopurile ori prin activitatea lor, militează împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept ori a suveranității, a

[59] Începând cu anul 2020. Anterior, era necesară încheierea actului constitutiv şi al statutului asociației în formă autentică sau atestată de avocat, iar al fundaţiei, în formă autentică.
[60] Cu excepția cazului în care fundația are ca scop exclusiv “efectuarea operațiunilor de colectare de fonduri care să fie puse la dispoziţia altor asociaţii sau fundaţii, în vederea realizării de programe de către acestea din urmă”, caz în care patrimoniul inițial ar fundației poate fi de cel puţin de două ori salariul minim brut pe ţară. (art. 15 alin. 5 din O.G. 26.2000)

integrității sau a independentei României sunt neconstituționale." În cazul ridicării acestei suspiciuni, va fi citat la termenul de judecată și parchetul de pe lângă instanța sesizată.

Dacă neregularitățile identificate de judecători sunt înlăturate la termenul fixat, acesta dispune înscrierea asociaţiei în Registrul asociaţiilor şi fundaţiilor, însă dacă problemele semnalate nu au fost soluționate, iar persoana citată lipsește nejustificat, cererea va fi respinsă. Termenul de pronunțare al acestei soluții este de 24 ore, iar redactarea încheierii ar trebui să se facă în 48 ore de la pronunțare. Persoana care a formulat cererea poate face apel, dacă se consideră nedreptățită de soluția pronunțată. Apelul se soluționează "de urgenţă şi cu precădere" (art. 11 alin. 4 din O.G. 26/2000). Desigur, persoana în cauză are și posibilitatea de a formula o nouă cerere de înființare a organizației, tot la judecătorie.

## 3. Modificarea datelor înscrise în Registrul asociaţiilor şi fundaţiilor

Modificarea oricăror elemente prevăzute în statutul organizației – inclusiv cele privind scopul sau obiectivele organizației, cât și cele privind sediul social și componența organelor de conducere - se realizează tot prin înscrierea modificării în Registrul asociaţiilor şi fundaţiilor de la grefa judecătoriei competente. Astfel, înscrierea are rol constitutiv și nu de asigurare a publicității și opozabilității față de terți.

În vederea înscrierii modificărilor, persoana împuternicită va depune o cerere la care va anexa hotărârea adunării generale sau, după caz, a consiliului director, în copie certificată pentru conformitate cu originalul. O modificare adusă prin Legea 276/2020 care contribuie la simplificarea procedurii, reglementează posibilitatea organizării adunării generale și a ședințelor consiliului director "prin mijloace electronice de comunicare directă la distanţă", precum și semnarea deciziile adoptate în cadrul acestora, cu semnătură electronică extinsă.

Soluționarea cererilor de înscriere a modificărilor se face de către instanță urmând aceeași procedură și în aceleași termene precum înscrierea organizației.

Atunci când modificarea înscrisă vizează schimbarea sediului dintr-o circumscripție teritorială în alta, aceasta trebuie menționată atât în Registrul asociaţiilor şi fundaţiilor de la grefa judecătoriei vechiului sediu, cât şi în cel aferent noului sediu. Aceasta este o consecință a existenței câte unui registru la fiecare judecătorie, care nu este conectat în timp real cu celelalte registre.

În perioada 2000-2022, 7.439 de organizații au operat modificări privind scopul, dintre care 6152 asociații, 1125 fundații și 162 de federații. De asemenea, 5.050 de organizații au operat modificări de sediu, dintre care 3953 asociații, 1075 fundații și 22 de federații, cu mențiunea că este posibil ca o parte dintre organizațiile care au operat modificări de scop să fi operat și modificări ale sediului.[61]

[61] Răspuns Ministerul Justiției, adresă nr. 88603/16.11.2022

## 4. Accesul la date despre sectorul ONG

Organizațiile neguvernamentale dobândesc personalitate juridică prin înscrierea în Registrul Asociațiilor și Fundațiilor aflat la grefa judecătoriei sau după caz, a tribunalului, în a cărei circumscripție își are sediul.

De asemenea, la nivelul Ministerul Justiției este constituit Registrul național al persoanelor juridice fără scop patrimonial, denumit Registrul național al ONG, în scopul evidenței tuturor asociațiilor, fundațiilor și federațiilor constituite la nivel național. Potrivit art. 74 din OG 26/2000 și Regulamentului privind organizarea Registrelor ONGurilor[62], instanțele judecătorești comunică din oficiu Ministerului Justiției o serie de informații privind ONGurile, în termen de 3 zile de la rămânerea definitive a hotărârii de înființare sau aprobare a modificărilor statutului acestora, împreună cu înscrisurile doveditoare.

Astfel, la momentul actual există cel puțin două evidențe(registre): 1. Registrul Lotus (electronic) la nivelul fiecărei instanțe; 2. Registrul de la nivelul Ministerului Justiției (electronic).

Grefierii delegați de la nivelul instanțelor au acces la Registrul de la nivelul Ministerului Justiției, printr-un program, trimițând compartimentului de specialitate din cadrul Ministerului Justiției, datele despre ONGuri însoțite de copii de pe hotărârile judecătorești și înscrisurile doveditoare. Conform legii, replicarea datelor se efectuează în termen de 3 zile de la rămânerea irevocabilă a hotărârii judecătorești[63].

Printre informațiile înscrise în Registrul asociaţiilor şi fundaţiilor de la nivelul instanțelor, se numără: “numele sau, după caz, denumirea asociaţilor”/ “numele sau, după caz, denumirea fondatorilor” și “componenţei nominale a consiliului director şi a organului de control, precum şi a persoanei sau persoanelor desemnate să reprezinte asociaţia”.

Potrivit aceluiași regulament, “Registrul naţional se ţine în sistem computerizat, conform modelelor prevăzute în anexele nr. VII.1-VII.5, prin replicarea de către instanţele judecătoreşti a înscrierilor cuprinse în registrele speciale ţinute de acestea către serverul central instalat la sediul Ministerului Justiţiei.”

În anexele nr. VII.1-VII.5 se prevăd rubrici privind numele persoanelor menționate mai sus, fără a se preciza necesitatea furnizării de date de identificare. Potrivit art. 75 alin (1) din OG 26/2000, Registrul național este public, cu excepția datelor care se supun reglementărilor privind protecția datelor cu caracter personal şi a datelor din evidența privind beneficiarii reali.

## 5. Statutul de utilitate publică

### a) Condițiile pentru obținerea statutului de utilitate publică

Statutul de utilitate publică este reglementat de art. 38 și următoarele din O.G. 26/2000, și este perceput

[62] Regulamentul privind organizarea Registrului asociaţiilor şi fundaţiilor, Registrului federaţiilor şi Registrului naţional al persoanelor juridice fără scop patrimonial aprobat prin Ordinul 954/B/C/2000, https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/22357, Accesat 10.09.2022
[63] Idem, Articolul 39

ca fiind orice activitate care vizează atingerea unor scopuri benefice în domenii de interes general sau al unor colectivități, în măsura în care organizația guvernamentală (asociație, fundație sau federație) îndeplinește și alte condiții, respectiv:

- funcționează de cel puțin 3 ani și a realizat o parte din obiectivele stabilite, făcând dovada unei activități neîntrerupte prin acțiuni semnificative;
- prezintă un raport de activitate din care să rezulte desfășurarea unei activități anterioare semnificative, însoțit de situațiile financiare anuale și de bugetele de venituri și cheltuieli pe ultimii 3 ani;
- deține un patrimoniu, logistică, membri și personal angajat, corespunzător îndeplinirii scopului propus; valoarea activului patrimonial pe fiecare dintre cei 3 ani anteriori în parte este cel puțin egală cu valoarea patrimoniului inițial/de 3 ori valoarea salariului brut pe țară garantat în plată;
- are colaborării și parteneriate cu instituții publice sau asociații ori fundații din țară și din străinătate; a obținut rezultate semnificative în ceea ce privește scopul propus sau poate prezenta recomandări privind continuarea activității din partea unor autorități competente din țară sau din străinătate.

Pe lângă aceste condiții, pentru a putea obține statutul de utilitate publică, o federație, trebuie să aibă cel puțin două treimi din numărul organizațiilor care o alcătuiesc cu statut de utilitate publică (art. 45 alin. 2 din OG nr. 26/2000).

**b) Procedura acordării statutului de utilitate publică**

Recunoașterea organizațiilor neguvernamentale ca fiind de utilitate publică se face prin hotărâre a Guvernului, pe durată nedeterminată.

În vederea obținerii acestui statut, organizația neguvernamentală depune o cerere către Secretariatul General al Guvernului, iar în termen de 15 zile, acesta o depune la organul de specialitate al administrației publice centrale în a cărui arie de competență apreciază că se înscrie activitatea organizației solicitante. Împreună cu cererea, organizația trebuie să depună următoarele documente:

- copii după statut și dovada dobândirii personalității juridice;
- dovada bonității organizației emisă de banca la care aceasta are deschis contul; dovada privind situația juridică a sediului;
- actele de identificare ale membrilor Consiliului Director,
- datele de identificare (denumirea, sediul și codul de identificare) ale persoanelor juridice cu care organizația colaborează în mod frecvent în vederea realizării obiectului său de activitate;
- situațiile financiare anuale împreună cu bugetele de venituri și cheltuieli pe ultimii 3 ani de activitate.

După depunerea cererii, ministerul de resort este obligat ca în termen de 60 zile să propună Guvernului României recunoașterea dacă aceasta îndeplinește condițiile legii. În cazul în care, asociația sau fundația nu îndeplinește aceste condiții, autoritatea competentă va da un răspuns motivat către respectiva organizație, în termen de 30 zile de la data luării deciziei.

Ulterior, Guvernul României, în termen de 90 zile de la depunerea cererii și a documentelor, decide asupra propunerii de recunoaștere. În cazul în care, propunerea de acordare a statutului este respinsă, aceasta va fi comunicată de către autoritatea administrativă în termen de 120 zile de la data depunerii cererii și a documentelor justificative.

**c) Beneficiile și obligațiile organizațiilor care obțin statutul de utilitate publică**

Organizațiile care au obținut statutul de utilitate publică au următoarele drepturi:

a) de a i se atribui în folosință gratuită bunurile publice;
b) de a menționa în toate documentele pe care le întocmește faptul că asociația sau fundația este recunoscută ca fiind de utilitate publică.

Prevederea din OG 26/2000 care oferă posibilitatea de a se atribui organizațiilor neguvernamentale dreptul de folosință gratuită a bunurilor publice se coroborează cu dispozițiile Codului Administrativ (OUG 57/2019). Astfel, la art. 108 lit. d) din acest cod se precizează: „consiliile locale şi consiliile judeţene hotărăsc, în condiţiile prevăzute în partea a V-a a prezentului cod, ca bunurile ce aparţin domeniului public sau privat, local sau judeţean, după caz, să fie date în folosinţă gratuită instituţiilor de utilitate publică”. Conform art. 5 pct. 29.aa)„instituţia de utilitate publică - persoana juridică de drept privat care, potrivit legii, a obţinut statut de utilitate publică”.

În acord cu această dispoziție, art. 349 lit. f) din cod prevede că în actul prin care se realizează darea în folosinţă gratuită a bunurilor proprietate publică (hotărâre de Guvern, de consiliului judeţean sau local) se va menționa inclusiv “obligaţiile instituţiei de utilitate publică beneficiară”. Pe de altă parte, art. 362 alin. (2) din cod reglementează dreptul organizațiilor neguvernamentale de utilitate publică, cât și al celor care desfășoară activități de binefacere de a primi în folosință gratuită bunuri public în proprietatea privată a statului. Mai precis, se specifică faptul că: “Bunurile proprietate privată a unităților administrativ-teritoriale pot fi date în folosință gratuită, pe termen limitat, după caz, persoanelor juridice fără scop lucrativ, care desfășoară activitate de binefacere sau de utilitate publică, ori serviciilor publice”

Având în vedere că organizațiile nonguvernamentale care obțin statutul de utilitate publică sunt percepute ca fiind beneficiare ale unor facilități, acestea au serie de obligații, precum:

- menținerea activității și a performanțelor care au determinat obținerea statutului de utilitate publică;
- transmiterea către autoritățile publice oricăror modificări ale statutului, rapoarte de activitate însoțite de situațiile financiare anuale. Autoritatea administrativă are obligația de a asigura consultarea acestor documente de către orice persoană interesată;
- publicarea rapoartelor de activitatea și situațiile financiare în Monitorul Oficial, respectiv în Registrul național al persoanelor juridice fără scop patrimonial, în termen de trei luni de la încheierea anului financiar.

**d) Încetarea statutului de utilitate publică**

Legea prevede posibilitatea retragerii statutului de utilitate publică, prin hotărâre a Guvernului, în cazul în care organizația în cauză nu mai îndeplinește condițiile care au stat la baza recunoaşterii utilităţii publice sau nu și-a îndeplinit obligațiile legale. Nu este reglementată posibilitatea renunțării voluntare la acest statut.

## 6. Activitatea economică a organizațiilor neguvernamentale

OG 26/2000O prevede că organizațiile neguvernamentale pot realiza venituri din activităţi economice directe (art. 46 alin. 1 lit. d), putând desfășura "orice alte activităţi economice directe dacă acestea au caracter accesoriu şi sunt în strânsă legătură cu scopul principal al persoanei juridice" (art. 48). Legea nu detaliază însă caracterul accesoriu sau în funcție de ce criterii se stabilește legătura activității economice cu scopul principal al organizației.

## 7. Dizolvarea organizațiilor neguvernamentale

Dizolvarea organizațiilor neguvernamentale se realizează conform art. 54 și a următoarelor din O.G. nr. 26/2000, având la baza în principal hotărârea adunării generale a membrilor fondatori care este aprobată de către judecătoria din circumscripția în care respectiva organizație își are sediul.

Asociațiile și federațiile pot fi dizolvate de drept în următoarele cazuri: dacă au fost înființate pe durată determinată și s-a împlinit durata; dacă s-a realizat scopul pentru care au fost constituite sau nu a fost posibilă realizarea acestuia și în termen de 3 luni de la constatarea acestui fapt nu a fost schimbat scopul; dacă nu este posibilă constituirea adunării generale sau a consiliului director timp de cel puțin un an sau dacă numărul de asociați a fost redus sub limita stabilită de lege și nu a fost complinit timp de trei luni.

Dizolvarea de drept a unei fundații poate avea loc în următoarele cazuri: dacă s-a împlinit durata pentru care a fost constituită, dacă s-a realizat scopul pentru care a fost înființată sau a fost imposibilă realizarea scopului și acesta nu a fost schimbat în termen de trei luni, și nu în ultimul rând, dacă nu se poate constitui Consiliul Director și această situație durează mai mult de un an de la data la care, potrivit statutului, acesta trebuia constituit.

O altă posibilitate de dizolvare a celor trei entități, este prin intermediul unei hotărâri judecătorești definitive, la cererea Ministerului Public sau a oricărei persoane interesate. Astfel, în cazul în care scopul sau activitatea organizației a devenit ilicită sau contrară ordinii publice sau realizarea acestuia este urmărită prin mijloace ilicite sau contrare ordinii publice; dacă respectiva organizația urmărește alt scop decât cel pentru care aceasta a fost înființată sau aceasta a devenit insolvabilă, respectiv dacă asociația desfășoară activități pentru care, potrivit legii, sunt necesare autorizații administrative prealabile și nu obține autorizaţiile respective.

Un aspect important de menționat este faptul că doar asociațiile și federațiile pot fi dizolvate prin hotărârea adunării generale, această procedură  având două etape.

Prima etapă, numită și etapa dizolvării este momentul în care adunarea generală va întocmi hotărârea adunării generale împreună cu un proces-verbal, având la dispoziție 15 zile de la data ședinței să depună documentele la judecătoria în a cărei circumscripție teritorială își are sediul asociația, pentru a putea fi înscrisă ulterior în Registrul Asociației și Fundațiilor ca fiind dizolvată. Ulterior, prin încheiere, instanța constată dizolvarea asociației, dispune mențiunile ce vor fi înscrise în registrul special aflat la grefa Judecătoriei, desemnând lichidatorul. Pe lângă elementele obligatorii pe care trebuie să le cuprindă hotărârea de dizolvare, precum: datele persoanei juridice, titlul, data, locul,  aceasta va cuprinde și numirea unui lichidator, destinația bunurilor rămase, împreună cu împuternicirea persoanei care va depune hotărârea la judecătorie.

A doua etapă,  este cea a lichidării și începe după adoptarea hotărârii de dizolvare a asociației, moment în care activitatea organizației încetează, fiind nevoie de numirea unui lichidator care va face un inventar pentru bunurile rămase și va încheia un bilanț care să constate situația asociației. Astfel, după finalizarea lichidării, lichidatorul este obligat să depună bilanțul, în maximum două luni, registrul jurnal și un memorandum, declarând toate acțiunile de lichidare în Registrul special aflat la grefa judecătoriei. Dacă în termen de 30 zile de la depunerea documentelor nu se înregistrează nici o contestație, bilanțul se consideră aprobat, iar lichidatorul va remite celor în drept bunurile și sumele rămase  după lichidare. După finalizarea lichidării, lichidatorii sunt nevoiți să ceară radierea asociației sau fundației din Registrul asociațiilor și fundațiilor. Astfel, asociația sau fundația încetează să mai aibă personalitate juridică la data radierii din Registrul Asociației și Fundațiilor. Radierea organizației se face în baza actului constatator eliberat lichidatorilor, prin care este atestată descărcarea acestora de obligațiile emise.

# VI. ANALIZA PROBLEMELOR IDENTIFICATE

Majoritatea reprezentanților sectorului ONG și a avocaților consultați consideră procedurile analizate ca fiind dificile, rigide, consumatoare de timp și caracterizate de o birocrație excesivă. De asemenea, aceste proceduri sunt percepute ca fiind ineficiente, inflexibile și neadaptate nevoile organizațiilor neguvernamentale. Prin extensie, autoritățile publice responsabile cu adoptarea sau aplicarea cadrului legal privind organizarea și funcționarea ONGurilor sunt percepute de unii respondenți ca fiind inflexibile și neimplicate în optimizarea legislației.

Astfel, principalele probleme identificate sunt următoarele:

## 1. Control judecătoresc asupra unor aspecte neesențiale

Rolul primordial al controlului judecătoresc asupra procedurilor de înființare și modificare a organizațiilor neguvernamentale este acela de a veghea la respectarea principiilor democratice garantate de Constituție și de a garanta independența societății civile. Cu toate acestea, cadrul legal actual cere ca judecătorul să se pronunțe cu privire la o serie de alte elemente operaționale sau care țin de organizarea internă a asociației/ fundației.

De exemplu, la înființarea organizației, este obligatorie detalierea în statutul asociației, a următoarelor aspecte: modul de dobândire şi de pierdere a calităţii de asociat, drepturile şi obligaţiile asociaţilor, categoriile de resurse patrimoniale ale asociaţiei, atribuţiile organelor de conducere, administrare şi control și destinaţia bunurilor, în cazul dizolvării. În cazul fundației, este necesară menționarea atribuţiilor organelor de conducere, administrare şi control, procedurii de desemnare şi de modificare a componentei acestor organe și destinaţia bunurilor, în cazul dizolvării.

De asemenea, este necesară pronunțarea unei hotărâri judecătorești în cazul modificării acestor elemente, precum și în cazul modificării componenței nominale a organelor de conducere, administrare şi control ale asociaţiei sau a sediului organizației. Procedura de modificare implică adesea aceleași termene și costuri precum procedura de înființare.

## 2. Neclaritatea legii și practica neunitară

O altă problemă semnalată de majoritatea respondenților este aceea că reglementarea unor aspecte din cadrul procedurii de înființare și de modificare sunt neclare în legislație și sunt deseori aplicate neunitar de instanțele de judecată, de la o circumscripție teritorială la alta. Practica neunitară se observă atât cu privire la aspectele administrative, ca de exemplu, numărul de exemplare a unor documente solicitate sau, modalitatea de semnarea a documentelor, cât și la nivelul unor aspecte substanțiale. De asemenea, respondenții s-au confruntat cu astfel de situații și în fața instituțiilor publice (ANAF, Ministerul Justiției) sau a altor entități (bănci).

Ca urmare a acestor neclarități o parte dintre reprezentanții ONG întâmpină obstacole în procedurilor de înființare/ modificare, ceea ce duce la un proces mai îndelungat, având în vedere necesitatea corectării documentelor depuse sau furnizarea de documente suplimentare. Potrivit reprezentanților uneia dintre

instanțele consultate: “Dosarul corect întocmit este excepția. Sunt extrem de multe greșeli. Cele mai dese erori în statute se referă la drepturile membrilor, obligațiile organelor de conducere care se contrazic între ele și termene care se contrazic.”

## 2.1 Neclarități cu privire la organizarea și funcționarea organizațiilor neguvernamentale

**a) Egalitatea în drepturi a membrilor asociați și garanții procedurale**

Legea stabilește că regulile privind organizarea şi funcţionarea adunării generale sau ale consiliului director ale asociației, se stabilesc prin statut și că “Consiliul director îşi poate elabora un regulament intern de funcţionare” (art. 21 alin. 5, art. 24 alin. 3). Având în vedere lipsa unor prevederi care să stipuleze principii generale în lege, precum egalitatea votului membrilor asociați sau aspecte de procedură care să asigure respectarea drepturilor acestora de a participa la adunarea generală a asociației, pot exista încălcări ale acestor drepturi în redactarea statutului viitoarei organizații.

*Există și membri fondatori care vor să monopolizeze asociația, de exemplu, să prevadă în statut că adunarea generală se convoacă prin publicarea convocării într-un ziar și la sediu. Consider că legea ar trebui să menționeze mai clar procedura de convocare. (judecător, București).*

Comparând OG 26/2000 cu reglementarea anterioară (Legea nr.21/1924), observăm astfel că actuala reglementare nu acoperă anumite aspecte privind organizarea și funcționarea organizațiilor neguvernamentale, care ar putea sprijini viitorii membri asociați în redactarea statutului. Astfel, vechea reglementare reglementa expres: egalitatea între membri asociați, procedura de convocare a adunării generale sau majoritățile necesare pentru cvorum și adoptarea hotărârilor. De asemenea, se specifica faptul că anumite prevederi erau de ordine publică (de la care organizațiile nu pot deroga) și altele sunt de ordine privată, astfel că anumite aspecte erau obligatorii (de ex. egalitatea membrilor asociați), iar altele erau supletive (procedura de convocare și majoritățile necesare pentru luarea deciziilor).

**b) Numirea cenzorilor sau a comisiei de cenzori în cazul fundației sau a federației**

Legea este lacunară cu privire la situațiile în care este obligatorie numirea unui cenzor în cazul fundațiilor și federațiilor. Astfel, în cazul fundației, numirea unui cenzor sau a unei comisii de cenzori este obligatorie în toate cazurile, însă nu se precizează criteriul de alegere între cele două variante. Pe de o parte, art. 28-29 prevăd posibilitatea existenței unui cenzor sau, după caz a unei comisii de cenzori, iar art. 31 prevede doar faptul că structura comisiei de cenzori trebui să fie alcătuită dintr-un număr impar de membri.

Aceeași neclaritate se observă și în cazul federațiilor, legea prevăzând doar că “retragerea din federaţie se poate face numai în urma aprobării de către cenzori sau experţi independenţi a unui raport cu privire la exerciţiul financiar” (art. 37 alin. 3).

**c) Procedura de obținere a probării de a utiliza cuvintele „român” și „național” în denumire**

O altă neclaritate vizează procedura și condițiile pe care organizațiile neguvernamentale trebuie să le îndeplinească pentru a obține aprobarea de a utiliza cuvintele „român” și „național” în denumire. Acest aspect a reieșit atât din discuțiile cu reprezentanții ONG cât și cu reprezentanții SGG, care au declarat că: “Practic actuală este neunitară. Diferă de la an la an. Nu există un cadru clar, astfel că fiecare funcționar aplică după cum știe.”

**d) Descrierea activității economice în statutul ONGurilor**

Cercetarea a evidențiat o practică judiciară neunitară cu privire la interpretarea “caracterului accesoriu” al activității economice şi “în strânsă legătură cu scopul principal” al organizației, aspect care este curprins în statutul organizației. În timp ce unii dintre judecătorii consultați consideră că organizațiile neguvernamentale pot realiza orice tip de activitate economică, cu condiția ca veniturile realizate să fie direcționate către realizarea scopului nepatrimonial, alții au interpretat că însăși tipul de activitate economică trebuie să aibă legătură cu obiectivele și activitățile organizației.

Mai mult, există o neclaritate la nivelul sectorului și o practică neunitară la nivelul instanțelor cu privire la includerea codurilor CAEN în statutul organizației, având în vedere că legea nu acoperă acest aspect.

*„Sunt multe ONGuri care au coduri CAEN”(A.V., reprezentant ONG)*

*,,Noi i-am lăsat să le includă, atâta timp cât au spus că veniturile se duc către realizarea scopului” (judecător, judecătoria Sector 6, București)*

*“În statutele primite am găsit și coduri CAEN și nu este în regulă.” (judecător, judecătoria Sector 3, București).*

Observăm astfel că practica neunitară survine tocmai prin prisma faptului că unele instanțe acceptă ca în statut să fie incluse coduri CAEN, altele nu. Totuși, unii dintre reprezentanții organizațiilor care desfășoară activități economice subliniază importanța codurilor CAEN, întrucât acestea ar putea ajuta la o analiză cu privire la rolul ONGurilor în anumite domenii, sau chiar ar putea facilita accesarea unor finanțări care prevăd utilizarea unor asemenea coduri.

## 2.2 Neclarități privind procedura aplicabilă în fața instanței

**a) Modalitatea de întocmire a documentelor**

Practica judiciară neunitară a fost raportată și în privința înscrierii informațiilor în registrul asociațiilor și fundațiilor și a modului de redactare a documentelor pentru înscrierea modificărilor la statut.

„A trebuit să reiau toată procedura de modificare a statutului pentru că nu am pus un tabel cu seria și numărul de buletin ca anexă. Le aveam pe lista de prezență, dar nu și ca anexă. Am convocat încă o adunare generală, ca

să avem încă o listă cu semnături. Am convocat peste 400 membri. Noroc că ne-au lăsat cu mandate cei de la judecătorie, pentru că ne era imposibil să adunăm atâția membri într-un timp scurt". (H.O., reprezentant ONG)

**b) Persoanele care semnează statutul**

Un exemplu de lacună legislativă privind procedura de modificare se referă la solicitarea instanței ca statutul modifica să fie semnat de către toți membrii. Această cerință este extrem de dificil de îndeplinit de către organizațiile care au sute de membri, așa cum este cazul organizațiilor de elevi sau de studenți.

*"la nivel de documente, perspectiva diferită a instanțelor, fiind dificil să știi ce ți se cere. O instanță mi-a cerut ca toți membrii să semneze noul statut. Gândiți-vă la o organizație cu 450 membri. Pe alta nici nu a interesat-o acest aspect." (H.O., reprezentant ONG)*

**c) Documentele ce urmează a fi depuse și numărul de exemplare**

O altă neclaritate se referă la documentele ce urmează a fi depuse pentru înscrierea organizației și rezultă din formularea de la art. 7 alin. (2), respectiv art. 17 alin. (2) din OG 26/2000, potrivit căreia cererea va fi însoțită „doar" de documentele enumerate în cuprinsul respectivului articol. Această prevedere creează confuzie, întrucât pot exista și alte documente solicitate, prevăzute în cuprinsul unor legi speciale, precum OG nr. 39/2015 privind cazierul fiscal.

*„Au fost câteva situații după ce s-a modificat OG cu acel cuvânt „doar", în ceea ce privește documentele. Au fost câțiva avocați care spuneau că nu este necesar și cazierul fiscal, dacă nu scrie în OG. Însă, le-am explicat că și legea cazierului fiscal e o lege specială și au înțeles. Acum nu mai sunt probleme." (Reprezentant instanță)*

În plus, s-a constatat o practică neunitară cu privire la numărul de exemplare solicitate pentru diferite documente, precum statutul organizației.

*„O dată mi s-a cerut un număr de exemplare a statutului, cu altă ocazie un alt număr. (C.P., reprezentant ONG).*

## 3. Dependența de sprijin juridic pentru realizarea procedurilor

Majoritatea respondenților consideră că taxele aplicabile procedurilor de constituire sau modificare, nu reprezintă un obstacol, mai ales în urma modificărilor legislative aduse în anul 2020, prin care s-a eliminat cerința atestării statutului de către avocat sau de către notar și obligativitatea de a demonstra un patrimoniu minim în cazul asociațiilor. În schimb, costurile generate de necesitatea de a obține sprijinul unui avocat în realizarea acestor proceduri sunt semnificative.

O mare parte dintre respondenți au afirmat că deseori apelează la un avocat sau la alte resurse juridice pentru a duce la îndeplinire procedurile care implică relaționarea cu instanțele de judecată, considerând că nu au suficiente cunoștințe în domeniu. Ei argumentează că procedurile sunt prea complicate și că se tem că necunoașterea acestora i-ar putea costa mai mult decât consultanța juridică, în cazul în care cererea adresată

instanței este respinsă. Nevoia de consiliere juridică externă este generată de formalismul instanțelor cât și de lipsa de claritate a legislației și practica judiciară neunitară.

*„Pentru cei care nu au deloc educație juridică sau nu au timp, apar costurile legate de colaborarea cu un avocat." (O.V, reprezentant ONG)*

*„A trebuit să lucrăm cu avocați în toate situațiile. Singuri nu ne-am fi descurcat." (T.C., reprezentant ONG)*

*„Dacă nu ai cunoștințe juridice minime în fața instanței, dosarul se respinge chiar dacă documentele sunt în regulă." (M., reprezentant ONG)*

## 4. Lipsa interoperabilității între instituții publice

Organizațiile neguvernamentale trebuie să se adreseze mai multor instituții publice pentru a obține diferite documentele necesare în cadrul procedurilor de înființare sau modificare(de exemplu, cazierul fiscal al asociaților/ membrilor fondatori, dovada disponibilității denumirii), precum și a altor proceduri, sau pentru a proba informații care se află deja în registrele publice.

Lipsa digitalizării este asociată cu lipsa interoperabilității între instituțiile publice, înțeleasă drept lipsa capacității diferitelor instituții publice de a interacționa în scopul realizării unor obiective care aduc beneficii reciproce și care implică partajarea de informații şi cunoștințe între instituții, prin intermediul proceselor profesionale pe care acestea le sprijină, utilizând schimbul de date între respectivele sisteme informatice deținute de acestea.

*„Datele ținute de instituțiile publice nu sunt sincronizate între ele. Datele raportate de ONGurile de utilitate publică nu sunt corelate cu registrul de la Ministerului Justiției și de la ANAF." (O.V., reprezentant ONG)*

Lipsa interoperabilității este percepută adesea de respondenți drept "necooperare interinstituțională".

*„Întotdeauna ne cer documente care există deja în alte registre. Nu am văzut entități publice care sunt interconectate sau fac ei demersuri pentru obținerea informațiilor. Noroc cu pandemia că au mai acceptat și varianta digitală. Altfel, eram la ghișeu cu dosarul cu șină." (T.C., reprezentant ONG)*

## 5. Absența digitalizării

O parte semnificativă a problemelor cu care se confruntă reprezentanții societății civile în procedurile de constituire sau de modificare a actelor constitutive, precum și în alte proceduri conexe, apar ca urmare a lipsei digitalizării. Lipsa digitalizării proceselor și procedurilor se aplică tuturor etapelor avute în vedere, inclusiv corespondența cu instanțele de judecată în cadrul procedurilor de înființare, modificare sau dizolvare, cât și în privința obținerii extrasului din Registrul Asociațiilor și Fundațiilor.

Majoritatea respondenților s-au confruntat cu situații în care au fost nevoiți să se deplaseze până la instanța judecătorească pentru a depune anumite documente administrative în original.

*„Depunem fizic, personal sau prin poștă. Împuternicirea avocațială, taxa de timbru, cazierul fiscal trebuie să fie în original. Membrii străini trebuie să dea o declarație, în loc de cazier fiscal (în original, depinde și de instanțe dacă acceptă și copie). Majoritatea instanțelor cer și CD sau stick (cu copie a documentelor).” (C.P., reprezentant ONG)*

Alți respondenți subliniază faptul că, deși unele instanțe acceptau depunerea unor documente online, ulterior erau nevoiți să le depună și fizic pentru a fi conforme cu originalul. Din aceste motive, lipsa digitalizării este o cauză a procedurilor extrem de birocratice și neunitare, iar respondenții consideră că prin digitalizare s-ar elimina o mare parte din obstacole.

*„Răspunsul pare foarte simplu: se numește digitalizare. Ministerul Justiției trebuie să își facă un registru digitalizat la care instanța să aibă acces. De asemenea, să fie interoperabilitate între instanțe și ANAF: ANAF eliberează cazierul fiscal, apoi mergem înapoi la instanță și tot așa.”( O.V., reprezentant ONG)*

Din discuțiile cu reprezentanții instanțelor de judecată a reieșit că transmiterea documentelor exclusiv în format electronic nu este acceptată de toate instanțele judecătorești în absența unor prevederi exprese în cuprinsul legii. O parte dintre respondenți consideră că legiuitorul ar trebui să specifice clar faptul că dosarele pot fi trimise și prin intermediul e-mailului, sau chiar existența unei platforme la nivel de instanță sau la nivel național.

Pe de altă parte, reprezentații altor instanțe au declarat că acceptă ca întregul dosar să fie transmis prin e-mail, interpretând că documentele sunt semnate olograf, iar legea nu specifică faptul că semnătura trebuie să fie în original. Totuși, alți reprezentanți ai instanțelor acceptă transmiterea documentelor pe e-mail doar dacă acestea sunt semnate cu semnătură electronică, o semnătură pe care nu multe organizații o dețin în prezent.

Chiar și în situațiile în care comunicarea cu instanțele de judecată se realizează prin corespondență pe email, reprezentanții ONG și avocații intervievați au atras atenția cu privire la dificultatea confirmării primirii mesajului și a documentelor transmise, sau a căutării informațiilor prin corespondență.

*„Interacțiunea cu instanța ar putea fi automatizată – nu prin corespondență pe email, ci prin intermediul unei platforme. Dacă există contestații sau are nevoie de clarificări ce nu pot fi oferite online, atunci înțeleg necesitatea de a te prezenta fizic la instanță. Platforma ar trebui să fie valabilă la nivel național și să asigure inclusiv practică unitară.” (H.O., reprezentant ONG)*

Nu în ultimul rând, absența digitalizări poate genera și alte inconveniente practice, precum degradarea sau pierderea documentelor.

*„Pentru că nu au fost digitalizate (ci tehnoredactate) deciziile de înființare se degradează. Din astfel de rațiuni, ar trebui să existe o bază de date generale cu toate ONGurile.” (O.V., reprezentant ONG)*

O excepție notabilă care reprezintă în același timp exemplu de bună practică este Curtea de Apel Galați, care a digitalizat toate procedurile judecătorești, prin intermediul platformei cagl.ro. Platforma oferă posibilitatea cetățenilor de a comunica și de a depune documentele necesare online, nefiind nevoie ca aceștia să se mai

deplaseze la sediul instanței. Astfel, în urma interviurilor avute cu reprezentanții Curții de Apel a reieșit faptul că cetățenii au posibilitatea de a crea un dosar exclusiv electronic, inclusiv declararea unei căi de atac ordinare și extraordinare. De asemenea, documentele transmise prin intermediul platformei pot fi semnate olograf și scanate, fără a mai fi depuse ulterior în original.

Potrivit reprezentantului instanței, în ultimii 5 ani, o treime din numărul total de dosare au fost depuse exclusiv online, uneori existând zeci de solicitări online pe zi, ceea ce demonstrează faptul că digitalizarea poate înlocui cu succes procedura actuală.

*„Avem și sute de solicitări pe zi. De exemplu, după 5 ani, o treime dintre dosare sunt depuse în format electronic, ceea ce este îmbucurător pentru noi. De asemenea, inclusiv certificatele de grefă sau hotărârile judecătorești definitive se comunică prin intermediul acestui portal". ( Reprezentant Curtea de Apel Galați).*

## 6. Durata mare a procedurilor de înființare și modificare

Reprezentații sectorului ONG și avocați care sprijină activitatea acestora consideră că atât procedura de înființare a unei organizații, cât și procedura de modificare a actelor constitutive au o durată excesivă, cu atât mai mult dacă ne raportăm la modificări cu caracter administrativ, precum sediul organizației sau componența organelor de conducere. Principalele cauze ale acestei situații sunt problemele menționate mai sus, precum neclaritatea legii și lipsa digitalizării și a interoperabilității între instituții publice, care sunt amplificate de supraaglomerarea instanțelor de judecată.

O parte dintre respondenți consideră că inclusiv procedura rezervării denumirii are o durată prea mare, ceea ce influențează durata totală a procesului de înființare a organizației.

## 7. Accesul limitat la date despre sectorul ONG

Registrul Național ONG de la nivelul Ministerului Justiției în forma sa actuală nu poate îndeplini cu succes funcția de a asigura liberul acces la date despre sectorul ONG, întrucât: informațiile din registru nu sunt actualizate în timp real, datele nu sunt colectate în mod unitar, obținerea de extrase din registru durează o perioadă lungă de timp și presupune o procedură nedigitalizată, iar anumite informații esențiale, deși cuprinse în registrul într-o formă sau alta lipsesc din varianta publică a acestui registru.

În ceea ce privește termenul de transmitere a datelor de la instanțe la Registrul național ONG, chiar dacă legea stabilește un termen de 3 zile pentru această operațiune (precum și datele care trebuie înscrise în cele două registre), cercetarea noastră a evidențiat neactualizarea unor informații pentru durate mult mai mari de timp. În anumite cazuri, neactualizarea registrului nu se datorează întârzierilor în transmiterea datelor de către instanțe, ci constrângerilor tehnice ale registrului național.

Un exemplu în acest sens este legat de modificările pe care le fac organizațiile studențești, deoarece majoritatea dintre ele au potrivit statutului, un mandat limitat al președinților, dar și a Adunării Generale care se poate schimba anual, sau chiar o dată la 6 luni. Întrucât documentul excel în care este ținut registrul nu poate susține

un număr atât de mare de modificări, unul dintre respondenți a explicat că ultima modificare ce apare în registru este din 2016, chiar dacă au mai existat modificări de atunci.

De asemenea, s-a observat o practică neunitară cu privire la tipurile de date înscrise de către diferite instanțe (de exemplu, înscrierea directorului executiv).

*„În primul rând, este aproape imposibil să înțelegi registrul de la nivelul Ministerului Justiției, pentru că nu se actualizează la timp. Ultima actualizare a datelor organizației noastre este din 2016, deși noi am avut aproape anual modificări, însă au transmis că nu mai sunt rubrici disponibile în registrul online. Totuși, în versiunea scriptică de la instanță sunt actualizate informațiile." (H.O., reprezentant ONG)*

De asemenea, s-a constatat că nu toate informațiile cuprinse în registrele ținute de instanțele judecătorești, se regăsesc și în Registrul de la nivelul Ministerului Justiției. În plus, unele instanțe nu eliberează extrase din Registrul Asociațiilor și Fundațiilor, comunicând că extrasul poate fi eliberat doar de către Ministerul Justiției. La ministerul Justiției, extrasul poate fi obținut în baza unei cereri scrise depuse fizic, în termen de 30 zile. Deseori, respondenții s-au confruntat cu un timp ridicat și în ceea ce privește solicitarea unui extras din Registrul Asociațiilor și Fundațiilor aflat la instanțe, media de așteptare fiind de 5 zile.

*„În iunie, am solicitat un extras din Registrul Asociațiilor și Fundațiilor și a fost eliberat în septembrie, pentru că a fost vacanță judecătorească. Alții, mai norocoși, au trimis pe email solicitarea și apoi a ajuns și prin poștă, în 2 zile. Alții l-au primit în două săptămâni. Alte judecătorii nu eliberează deloc acest extras, pentru că spun că este de atribuția Ministerului Justiției să elibereze acest extras. La Ministerul Justiției sunt costuri și durate foarte mari." (R.M., avocat)*

Nu în ultimul rând, anumite informații, precum numele asociaților/ fondatorilor și ale persoanelor din componența organelor de conducere ale organizațiilor neguvernamentale nu se mai regăsesc în Registrul național ONG publicat pe site-ul Ministerului Justiției. Începând cu luna martie 2022, aceasta au fost eliminate de către minister pe motiv că în respectivul document s-ar fi strecurat și date cu caracter personal. Totuși, este important ca numele asociaților/fondatorilor dar și ai persoanelor din componența organelor de conducere să fie publice, astfel încât să existe o transparență a acestor date, dar și de a spori încrederea cetățenilor în societatea civilă. Prin urmare, modul actual de prezentare a Registrului ONG cuprinde date incomplete, neactualizate la timp, și care prezintă puțină utilitate pentru persoanele interesate. În plus, registrul este depășit din punct de vedere tehnic, iar consultarea acestuia poate genera probleme tehnice.

De asemenea, se remarcă o lipsă de coerență cu privire la datele din evidența mai multor instituții publice cu privire la anumite categorii de ONGuri, precum cele de utilitate publică. Astfel, conform Evidenței unice a persoanelor juridice fără scop patrimonial cu statut de utilitate publică, de la nivelul Secretariatului General al Guvernului[64], în anul 2021, erau 155 de persoane juridice care au dobândit acest statut, iar conform Registrului Național ONG actualizat la data de 22 decembrie 2022, erau 142 de astfel de organizații neguvernamentale., din care 113 asociații, 24 fundații și 5 federații.

[64] Secretariatul General al Guvernului, *Evidența unică a persoanelor juridice*, https://sgg.gov.ro/1/evidenta-unica-a-persoanelor-juridice/, Accesat 10.09.2022

Această situație generează nu doar o lipsă de transparență cu privire la sectorul ONG, cât și birocrație suplimentară în sarcina organizațiilor neguvernamentale, prin necesitatea obținerii de extrase din registru, în vederea probării unor informații despre propria organizație.

## 8. Disfuncționalități privind statutul de utilitate publică al organizațiilor neguvernamentale

**a) Procedură de acordare a statutului excesiv de birocratică, netransparentă și arbitrară**

În general, reprezentanții ONGurilor care au avut experiență cu această procedură consideră că procedura este greoaie și netransparentă, astfel că foarte puține organizații au obținut acest statut, deși multe dintre ele susțin că îndeplineau criteriile de acordare. Prin urmare, nu condițiile în sine creează disfuncționalități, ci mai degrabă procedura, care este neclară și de lungă durată. Deși legea stabilește termenele pentru fiecare etapă de soluționare a cererii, potrivit reprezentanților organizațiilor care au trecut prin acest demers, în practică, aceste termene nu se respectă. Reprezentanții ONG consultați au subliniat că între momentul depunerii cererilor și momentul obținerii statutului de utilitate publică au trecut și ani de zile.

*„ Avem un ONG cu peste 200 angajați. Am depus cerere pentru obținerea statutului, însă l-am obținut după aproximativ 11 ani". (Reprezentant ONG)*

Faptul că procedura de acordare a statutului de utilitate publică este împărțită între mai multe instituții responsabile (Guvern, Secretariatul General al Guvernului și ministerele de resort) presupune o strânsă colaborare între acestea, crescând șansele de apariție a unor deficiențe de comunicare care ar putea duce la depășirea termenelor legale. De asemenea, nu există nicio sancțiune în cazul în care aceste termene nu sunt respectate.

Mai mult, având în vedere că potrivit art. 39 din OG 26/2000, Secretariatul General al Guvernului, și nu solicitantul, alege organul de specialitate al administrației publice centrale competent în soluționarea cererii, există riscul ca dosarul să fie respins ca urmare a unei alegeri necorespunzătoare.

**b) Cerințe excesive privind acordarea statutului de utilitate publică federațiilor**

Cerința suplimentară impusă federațiilor de a avea cel puțin două treimi din numărul organizațiilor care o alcătuiesc cu statut de utilitate publică (art. 45 alin. 2) este percepută de reprezentanții ONG drept restrictivă și nejustificată. Faptul că organizațiile membre ale unei federații nu îndeplinesc condițiile pentru recunoașterea acestui statut, sau nu doresc să obțină acest statut, nu afectează în niciun fel capacitatea federației de a servi un interes general sau al unor colectivități și de a avea o utilitate publică.

**c) Lipsa unor beneficii reale asociate statutului de utilitate publică**

Decizia privind acordarea unui bun aflat în proprietatea (publică sau privată) a autorităților publice nu trebuie justificată, legea prevăzând doar posibilitatea organizațiilor neguvernamentale de a primi astfel de bunuri în

folosință. Dincolo de acest aspect, potrivit reprezentanților ONG, autoritățile publice interpretează prevederile Codului administrativ condiționând acordarea unui bun public în folosință gratuită, de îndeplinirea de către organizația solicitantă, în mod cumulativ, a condiției privind statutul de utilitate publică și a condiției de a desfășura activități de binefacere.

În practică, cele mai multe cazuri, organizațiile cu statut de utilitate publică nu au beneficiat de dreptul de a utiliza bunuri publice (imobile), astfel că mulți dintre respondenți consideră că acest statut nu oferă niciun sprijin real acestor organizații în desfășurarea activității, creând în principal doar obligații pentru acestea.

*„Pentru organizațiile cu statut de utilitate publică sunt vreo 10 obligații: Noi am publicat raport de-a lungul anilor. E o procedură complicată care nu are sens, pentru că nu am primit un feedback. Ele nu ar trebui să fie văzute doar ca o formă de control, ci ca un mod de sprijinire al acestor ONGuri. Statul nu ar trebui să aibă o abordare autoritară." (G.R., reprezentant ONG)*

*„Cu toate acestea, niciodată nu am primit un bun public în folosință gratuită. Acest mecanism nu funcționează, decât poate pe cunoștințe. Organizațiile care sunt într-adevăr de utilitate publică, care sunt independente politic, nu obțin." (G.R., reprezentant ONG)*

*„Știu că foarte puține ONGuri au primit acest statut și că și mai puține dintre acestea au primit și sediu. Iar cele care l-au primit, l-au primit politic. Noi am cerut sediu, dar ni s-a spus că nu au spațiu. Nu cred că ni s-ar fi oferit nici dacă aveam statutul de utilitate publică. Unele ONGuri au un impact de utilitate publică, însă nu au acest titlu. În orice caz, statul le sprijină foarte puțin." (T.C., reprezentant ONG)*

## 9. Procedură lungă și costisitoare de dizolvare

Durata îndelungată a procedurii de dizolvare este confirmată atât de reprezentanți ONG, cât și de reprezentanții instanțelor judecătorești, aceștia din urmă subliniind că durata medie a procedurii este de peste 6 luni. Din acest motiv, multe organizații inactive sunt lăsate în suspensie, fără a fi dizolvate.

Conform Registrului Asociațiilor și Fundațiilor, de la nivelul Ministerului Justiției, în decembrie 2022, existau 1179 de asociații dizolvate dintr-un număr total de 110.153. În ceea ce privește fundațiile, în România la momentul actual sunt 20.556 de fundații, dintre care 203 sunt dizolvate. În România, sunt înregistrate 1569 de federații, dintre care 35 sunt dizolvate.

În perioada 2000 – 2022 au fost dizolvate, radiate și lichidate 5574 de organizații neguvernamentale, dintre care 5035 asociații, 55 federații și 472 de fundații, potrivit datelor furnizate de Ministerul Justiției.

În cadrul cercetării a fost identificat un singur respondent care a avut experiența derulării unei proceduri de dizolvare.

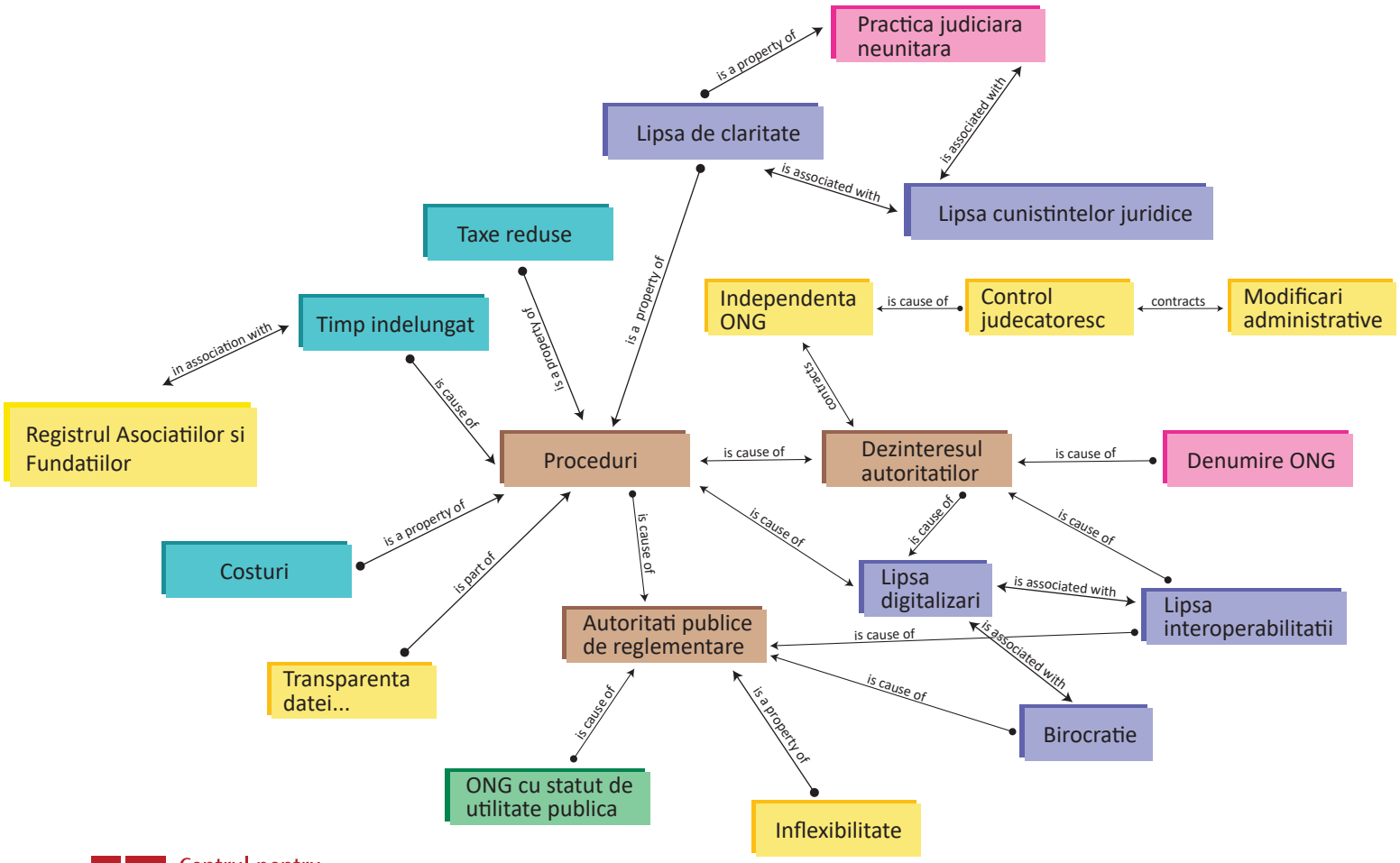
**Studiu de caz: procedura de dizolvare**

**Fundația X** a fost înființată în anul 1993, dar începând cu anul 2013 nu a mai avut suficiente resurse financiare pentru a desfășura activități. În anul 2021 unul dintre membrii fondatori a depus cererea de dizolvare la instanța judecătorească, menționând că organizația nu mai avea fonduri suficiente încă din anul 2013. Judecătorul desemnat a constatat că lipsa resurselor financiare nu este motiv de dizolvare a unei fundații, motivând în încheiere, că o fundație poate fi desființată doar dacă nu s-a întrunit Consiliul Director, pentru o durată mai mare de un an de la data la care, potrivit statutului, acesta trebuia constituit (art. 58 din OG nr.26/2000). Hotărârea de respingere a cererii a fost comunicată în termen de trei luni de la depunerea dosarului.

Respondentul este nevoit să depună o nouă cerere de dizolvare, deși consideră că faptul că Consiliul Director nu s-a mai întrunit din anul 2013 reieșea din documentația depusă încă de la început.

Durata îndelungată este dată și din cauza legii, care specifică în mod expres că lichidarea nu se poate face în mai puțin de 6 luni, chiar dacă în realitate ar putea fi diferit. Totuși, instanțele încearcă să finalizeze procedura de lichidare în mai puțin de 6 luni, termenul legal fiind interpretat ca un termen de recomandare. Astfel, respondenții instanțelor consideră că toate procedurile avute în baza OG 26/2000 pot fi în continuare la instanțele judecătorești, tocmai pentru a se asigura legalitatea și legitimitatea organizațiilor neguvernamentale, dar și pentru a se asigura garantarea independenței acestui sector.

- **Reprezentare grafică a problemelor identificate**



Pe baza subiectelor menționate de respondenți în cadrul cercetării, au fost create o serie de coduri care au permis realizarea unei reprezentări grafice a problemelor identificate, a cauzelor acestora, a principalilor actori și a legăturii dintre aceste elemente. Analizând graficul de mai sus, putem observa că procedurile dificile și lacunare sunt percepute ca fiind cauzate de autoritățile publice și de dezinteresului acestora. Observăm, de asemenea, lipsa datelor din Registrul Național al persoanelor juridice fără scop patrimonial, în special cele legate de componența Consiliului Director, scopul și obiectivele organizațiilor. Într-adevăr, taxele reduse (de înființare sau modificare a documentelor), fac partea din proceduri, și sunt considerate foarte reduse, dar procedurile durează o perioadă nejustificat de îndelungată, ceea ce poate duce la apariția unor alte costuri (servicii juridice). Caracterul birocratic al procedurilor este cauzat de lipsa digitalizării și a interoperabilității instituțiilor. Simplificarea și digitalizarea anumitor proceduri, împreună cu digitalizarea Registrului Național, ar putea duce la reducerea termenelor de înființare, modificare și dizolvare. În plus, lipsa de claritate a legii duce la o practică judiciară neunitară, iar reprezentanții organizațiilor neguvernamentale sau persoanele care vor sa înființeze o organizație adesea nu au suficiente cunoștințe juridice pentru a gestiona această situație. Prin urmare, ei apelează la juriști sau alte resurse juridice, pentru a se asigura că dosarul este complet și corect întocmit.

Dincolo de aceste neajunsuri, majoritatea reprezentaților ONG consideră că un control judecătoresc asupra modului de organizare și funcționare a ONGurilor protejează societatea civilă de influența factorului politic și de eventuale presiuni din partea acestuia, garantând astfel independența sectorului. Prin urmare, opinia majoritară în cadrul reprezentanților ONG consultați este că cel puțin procedura de înregistrare, modificare privind aspecte substanțiale și de dizolvare trebuie să se supună în continuare controlului judecătoresc.

# VII. EVALUAREA CADRULUI LEGAL

Pe baza rezultatelor cercetării am realizat o evaluare a cadrului legal actual, prin raportare la modelele de reglementare din alte state europene, utilizând următorii indicatori:

1. **Garantarea independenței sectorului ONG** – înțeleasă drept capacitatea obiectivă a cadrului de reglementare de a proteja ONGurlor împotriva unor decizii arbitrare cu primire la înființarea, modificarea sau dizolvarea acestora și implicit de imixtiunea factorului politic sau a altor factori de interes în activitatea acestora.

2. **Timp** – definit ca timpul mediu necesar realizării unei proceduri, pe baza informațiilor oferite de respondenți. A fost luată în considerare atât experiența persoanelor cu pregătire juridică și experiență în domeniu, cât și a celor neinițiate.

3. **Costuri** – luând în considerare doar costurile monetare rezultate din însumarea taxelor percepute de autoritățile publice și valoarea minimă a patrimoniului necesar. Celelalte costuri se reflectă în cadrul altor indicatori.

4. **Claritatea prevederilor legale** – se referă la coerența textului de lege și la experiența respondenților cu privire la înțelegerea prevederilor legale, necesitatea consultări unor materiale suplimentare sau obținerii de expertiză juridică. A fost luată în considerare atât experiența persoanelor cu pregătire juridică, cât și a celor cu studii în alte domenii.

5. **Accesibilitatea procedurii** – definită ca disponibilitatea obiectivă a procedurii pentru persoanele interesate, prin raportarea la: numărul de instituții publice implicate în proces, posibilitatea depunerii cererii și obținerii documentelor solicitate, online, distanța față de instanță sau alte instituții și programul de lucru al acestor instituții.

6. **Asigurarea liberului acces la date despre sectorul ONG** – înțeleasă ca incluzând accesibilitatea publicului și a terților interesați la informații generale despre ONGuri (actualizate la zi), date deschise despre sectorul ONG, centralizarea datelor cu privire la ONGuri și accesul justițiabililor la propriul dosar/ obținerea de extrase din registre publice.

Pentru fiecare din acești indicatori, a fost acordată o notă de la 1 la 5, unde 5 reprezintă o performanță foarte bună, iar 1 o performanță foarte slabă.

Primii cinci indicatori au fost evaluați prin raportare la fiecare procedură în parte: înființare, modificare și dizolvare, în timp ce ultimul indicator a fost evaluat global.

**Tabel nr. 3: Evaluarea cadrului de legal**

| Nr. | Indicatori | Proceduri | | | | Scor |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Înființare ONG | Modificare documente constitutive | Acordarea statutului de utilitate publică | Dizolvare | |
| 1. | Garantarea independenței sectorului ONG | 5 | 5 | 4 | 5 | 4,75 |
| 2. | Timp | 3 | 3 | 1 | 2 | 2,25 |
| 3. | Costuri | 5 | 5 | 3 | 3 | 4 |
| 4. | Claritatea prevederilor legale | 2 | 3 | 3 | 3 | 2,75 |
| 5. | Accesibilitatea procedurii (distanța de instanță, programul de lucru, posibilitate depunere online) | 2 | 2 | 1 | 1 | 1,5 |
| 6. | Asigurarea iberului acces la date despre sectorul ONG | 2 | | | | |
| **Total general** | | **2,87** | | | | |

# VIII. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Procedurile care guvernează înființarea și funcționarea ONGurilor sunt percepute de majoritatea respondenților, reprezentanți ai sectorului ONG și avocați, drept rigide, anevoioase, birocratice și, consumatoare de timp. De asemenea, procedurile sunt văzute ca inflexibile și uneori chiar nejustificate, în deosebi atunci când e vorba de modificarea unor elemente administrative din cuprinsul documentelor constitutive ale organizației.

Această situație este generată de următoarele **disfuncționalități**:

1. **Control judecătoresc asupra unor aspecte neesențiale**, precum regulile de organizare internă a asociației/ fundației sau modificări operaționale privind sediul și componența organelor de conducere, administrare și control. Modificarea acestor ultime aspecte este supusă aceleiași proceduri în instanță precum schimbarea scopului sau a obiectivelor organizației.

2. **Neclaritatea legii și practica neunitară a instanțelor și a altor instituții/ entități, asociată acesteia**. Această problemă afectează organizațiile neguvernamentale atât pe perioada funcționării, cât și în etapa înființării, întrucât este neclar pentru viitorii membri asociați/ fondatori cum trebuie întocmit statutul sau ce presupun anumite aspecte de procedură. De asemenea, există riscul prelungirii procedurii de înființare dacă judecătorul consideră că documentele nu sunt complete sau corect întocmite și solicită remedierea acestor lipsuri.

Subiectele identificate în cercetare ca fiind neclare și generând o practică neunitară se referă la atât la aspecte de fond, cât și de procedură. **Aspectele de fond identificate ca fiind neclare** sunt următoarele: a) Egalitatea în drepturi a membrilor asociați și absența unor garanții procedurale, b) Numirea cenzorilor sau a comisiei de cenzori în cazul fundației sau a federației, c) Procedura de obținere a probării de a utiliza cuvintele „român” și „național” în denumire d) Descrierea activității economice în statutul ONGurilor. **Aspectele de procedură neclare** se referă la: a) Modalitatea de întocmire a documentelor, b) Persoanele care semnează statutul, c) Documentele ce urmează a fi depuse și numărul de exemplare solicitate.

3. **Dependența organizațiilor neguvernamentale și a persoanelor care vor să înființeze organizații neguvernamentale de sprijin juridic pentru realizarea procedurilor**. Această problemă este strâns legată de neclaritatea legii și de practica neunitară, dar și de formalismul asociat instanțelor de judecată.

4. **Lipsa interoperabilității între instituții publice** care determină necesitatea obținerii de către reprezentanții ONG a unor documente care atestă informații ce sunt deja cuprinse în bazele de date ale unor instituții publice. Această problemă este înțeleasă de reprezentanții ONG drept “necooperare între instituțiile publice” și generează birocrație nejustificată.

5. **Absența digitalizării procedurilor de înființare, modificare și dizolvare a ONGurilor**, care este de asemenea o cauză a birocrației excesive. Multe instanțe nu acceptă transmiterea documentelor doar sub formă electronică, considerând că ar fi nevoie de o reglementare expresă în acest sens. Altele acceptă transmiterea documentelor cu semnătură electronică certificată avansată. Alte etape și proceduri se realizează doar prin depunerea unei cereri în format fizic.

6. **Durata mare a procedurilor de înființare și modificare**, ca urmare a unui cumul de factori precum: neclaritatea legii și practica neunitară, lipsa digitalizării și interoperabilității între instituții publice, amplificați de supraaglomerarea instanțelor de judecată.

7. **Accesul limitat la date despre sectorul ONG** generată de existența mai multor registre, la nivelul instanțelor și unul la nivel național, și neactualizarea datelor în timp real între acestea. De asemenea, din registrul național ONG au fost eliminate numele asociaților/ fondatorilor și al persoanelor din componența organelor de conducere.

8. **Disfuncționalități privind statutul de utilitate publică al organizațiilor neguvernamentale** care cuprind: a) Procedură excesiv de birocratică, netransparentă și arbitrară de acordare a statutului, ca urmare a nerespectării termenelor de către autoritățile publice, precum și absența digitalizării; b) Cerințe excesive pentru acordarea statutului de utilitate publică federațiilor și c) Lipsa unor beneficii reale asociate statutului de utilitate publică, multe dintre organizații neprimind un bun public în folosință.

9. **Procedură lungă și costisitoare de dizolvare a organizațiilor neguvernamentale**, determinată de factori precum absența digitalizării, termene îndelungate și necesitatea contractării unui lichidator. Această situație face ca multe dintre organizațiile inactive să nu fie dizolvate.

În ciuda acestor disfuncționalități, majoritatea reprezentanților ONG consultați consideră că sistemul judiciar este cel mai apt să asigure independența societății civile de factorul politic, astfel că propun menținerea sistemului actual de înființare, modificare și dizolvare la instanțele de judecată.

Prin urmare, formulăm următoarele **recomandări**

## I. Modificări la nivel de lege:

**• Aspecte privind procedura de înființare și modificare a ONGurilor**

1. **Reglementarea posibilității de a modifica informații administrative cu privire la organizație, din cuprinsul statutului, printr-o simplă notificare a instanței competente, fără alte formalități.** Aceste aspecte se referă la componența Adunării generale (în cazul asociației), respectiv a consiliului director și adresa sediului organizației în cazul tuturor organizațiilor. În statut se va prevedea doar “cel dintâi sediu”. Notificarea va fi însoțită de înscrisurile doveditoare. Modificarea acestor informații va fi înscrisă în Registrul asociațiilor și fundațiilor doar cu scopul asigurării publicității, transparenței și opozabilității față de terți.

2. **Eliminarea obligativității includerii normelor privind organizarea internă a asociațiilor/ fundațiilor în cuprinsul statutului.** Includerea acestor norme în statut va fi opțională, fondatorii putând opta pentru reglementarea acestora aspecte în cadrul unui regulament intern. Astfel, statutul va cuprinde în mod obligatoriu:

• În cazul **asociației**: a) datele de identificare ale membrilor asociaţi, b) exprimarea voinţei de asociere şi

precizarea scopului şi a obiectivelor asociaţiei; c) denumirea asociaţiei; d) cel dintâi sediu; e) durata de funcţionare a asociaţiei; f) patrimoniul iniţial; g) componenţa nominală a celor dintâi organe de conducere, administrare şi control; h) persoana sau, după caz, persoanele împuternicite să desfăşoare procedura de dobândire a personalităţii juridice și i)semnăturile membrilor asociaţi.

• În cazul **fundației**: a) datele de identificare ale fondatorului sau, după caz, ale fondatorilor; b)explicitarea scopului şi a obiectivelor fundaţiei; c) denumirea fundaţiei; d) cel dintâi sediu; e)durata de funcţionare a fundaţiei; f) patrimoniul iniţial; g) componenta nominală a celor dintâi organe de conducere, administrare şi control ori regulile pentru desemnarea membrilor acestor organe; h) persoana sau persoanele împuternicite să desfăşoare procedura de dobândire a personalităţii juridice; i)procedura de desemnare şi de modificare a componentei organelor de conducere, administrare şi control, pe parcursul existenţei fundaţiei; j) semnăturile fondatorului/ fondatorilor.

3. **Reglementarea expresă a posibilității de a transmite cererile de înființare (inclusiv verificarea disponibilității denumirii), modificare și dizolvare prin mijloace electronice de comunicare la distanță, precum și emiterea certificatului de înregistrare a ONGurilor în formă electronică.** Această modificare are scopul de a reduce durata acestor proceduri și de a facilita comunicarea între reprezentanții organizațiilor și reprezentanții instanțelor și ai instituțiilor publice (Ministerul Justiției, Secretariatul General al Guvernului).

4. **Eliminarea necesității obținerii unei aprobări prealabile pentru a utilizarea cuvintelor «naţional» sau «român»** ori derivatele acestora în denumirea organizației neguvernamentale.

5. **Înlocuirea cerinței de a depune o traducere legalizată pentru înscrierea unei organizații care are denumirea într-o limbă străină,** cu cea de a depune o simplă traducere, realizată de un traducător autorizat.

**• Organizarea internă a organizațiilor neguvernamentale**

6. **Prevederea expresă a egalității voturilor membrilor asociați** (normă imperativă), atât pentru o mai mare claritate a legii, cât și pentru a preîntâmpina eventuale obstacole în procedura de înființare a organizației.

7. **Înlocuirea Consiliului director cu Directorul,** ca organ ce asigură punerea în executare a hotărârilor Adunării generale, în cazul asociațiilor care au doar 3 membri, în vederea simplificării operațiunilor curente ale organizațiilor respective.

8. **Reglementarea posibilității ca hotărârile Adunării generale să fie semnate și de către reprezentantul legal sau altă persoană desemnată,** în cazul în care nu există posibilitatea semnării acestora de către toți membrii, precum în cazul asociațiilor cu mulți membri sau dacă ședința se desfășoară online și nu toți membrii au semnătură electronică certificată avansată.

9. **Revenirea la reglementarea anterioară Legii 276/2020 cu privire la valoarea minimă a activului patri-**

**monial inițial al fundației** de 100 salarii minime garantate în plată.

10. **Instituirea obligației de a avea o comisie de cenzori sau de a contracta un auditor extern**, pentru organizațiile care înregistrează venituri anuale de peste 4.000.000 Euro, precum și a opțiunii de a contracta un auditor extern pentru asociațiile cu mai mult de 100 de membri;

11. **Reglementarea instituției suspendării organizațiilor neguvernamentale**, care să fie aplicabilă organizațiilor care nu obțin certificatul de înscriere în Registrul asociaţiilor şi fundaţiilor prevăzut la art. 12 alin. (2) din OG 26/2000, în termen de un an.

**• Statutul de utilitate publică**

12. **Ajustarea cerințelor impuse organizațiilor care solicită recunoașterea statutului de utilitate publică** la nevoile reale ale societății și la condițiile de funcționare a organizațiilor neguvernamentale, după cum urmează:

a. Instituirea cerinței de a arăta că activitatea desfășurată răspunde unei nevoi reale a societății sau a unei comunități;

b. reglementarea posibilității de a dovedi existența resurselor umane corespunzătoare îndeplinirii scopului propus și prin intermediul voluntarilor și a colaboratorilor, nu doar prin personalul angajat;

c. eliminarea cerinței de a face dovada colaborării cu instituții publice sau organizații din ţară şi din străinătate.

13. **Diminuarea numărului de documente solicitate pentru recunoașterea statutului de utilitate publică**, prin eliminarea documentelor care atestă informații ce pot fi verificate în registrele publice (dobândirea personalității juridice și situația juridică a sediului organizației), a datelor de identificare ale persoanelor cu care organizația colaborează și a copiilor de pe contractele de muncă ale angajaţilor (care urmează a fi înlocuite cu o declarație pe proprie răspundere).

14. **Prevederea dreptului organizației solicitante de a alege una sau mai multe instituții publice în a căror sferă de competenţă îşi desfăşoară activitatea și care îi vor analiza cererea**, putând opta pentru cel mult trei domenii de activitate. În cazul în organizația nu exprimă o opțiune, Secretariatul General al Guvernului va decide asupra acestui aspect.

15. **Scurtarea termenului de analiză a solicitării de recunoaștere a statutului de utilitate publică la cel mult 60 zile** de la depunerea dosarului complet, precum și instituirea unui termen inițial de 5 zile lucrătoare, în care autoritatea competentă trebuie să examineze cererea şi documentele anexate și să informeze solicitantul dacă este necesară completarea dosarului. **În cazul în care Guvernul nu soluționează cererea în termenul stabilit, solicitarea se va considera respinsă**, iar organizația solicitantă va avea dreptul de a contesta această soluție în instanță.

16. **Instituirea obligației Guvernului de a motiva respingerea** cererii de acordare a statutului de utilitate publică, în cadrul aceluiași termen general de cel mult 60 zile.

17. **Eliminarea cerinței suplimentare impuse federațiilor** care solicită recunoașterea statutului de utilitate publică, **de a avea cel puțin două treimi din numărul organizațiilor care o alcătuiesc cu statut de utilitate publică.**

18. **Instituirea obligației reprezentanților autorităților publice de a motiva refuzul de a atribui în folosință gratuită bunuri aflate în proprietate publică,** la solicitarea unei organizații neguvernamentale de utilitate publică.

19. **Reglementarea posibilității de renunțare voluntară la statutul de utilitate publică,** printr-o cerere scrisă adresată Secretariatului General al Guvernului.

**• Activitatea economică**

20. **Clarificarea caracterului accesoriu al activității economice**, în sensul de a preciza faptul că organizațiile neguvernamentale pot desfășura orice activități economice directe, cu condiția ca veniturile realizate să fie utilizate exclusiv pentru realizarea scopului principal al organizației.

21. **Reglementarea necesității de a menționa** activitățile economice directe derulate de organizație în cuprinsul statutului, cu corespondența codurilor CAEN, acolo unde este cazul.

**• Asigurarea liberului acces la date despre sectorul ONG**

22. **Unificarea registrelor cu privire la organizațiile neguvernamentale**, astfel încât să existe un singur Registru care să asigure accesul efectiv al publicului la date cu privire la sectorul ONG, cu respectarea legislației privind protecția datelor cu caracter personal. Datele de la nivelul instanțelor vor fi transmise la nivel național, în timp real. Această propunere este în acord și cu prevederile Strategiei de Dezvoltare a sistemului judiciar, care propune digitalizarea Registrului ONG până în anul 2025.

**• Procedura de dizolvare și lichidare**

23. **Diminuarea termenului în care lichidatorii nu pot încheia operațiunile şi nu pot remite celor în drept contul gestiunii, de la 6 luni la 3 luni** de la data publicării dizolvării organizației.

24. **Dizolvarea de drept a organizațiilor neguvernamentale care au avut activitatea suspendată timp de 3 ani.**

25. **Stabilirea atribuției Consiliului director sau, după caz, a Directorului asociației**, de a lua măsurile necesare pentru lichidarea organizației, cu excepția cazurilor în care Adunarea generală, instanța sau statutul asociației desemnează unul sau mai mulți lichidatori externi.

## II. Modificări operaționale

26. **Crearea unei platforme online pentru a intermedia comunicarea și transmiterea documentelor (cereri și înscrisuri doveditoare)** dintre organizațiile neguvernamentale (sau persoane care vor să înființeze organizații neguvernamentale), pe de o parte, și instanțele de judecată și instituțiile publice cu atribuții în desfășurarea acestor proceduri (de ex. Ministerul Justiției), pe de altă parte.

27. **Instituirea unui formular online în cadrul platformei susmenționate, pentru depunerea cererilor de înființare, modificare și dizolvare** a organizațiilor neguvernamentale și furnizarea de informații unitare la nivel național cu privire la documentele care trebuie anexate și procedura aplicabilă.

Acest raport de cercetare a fost realizat în cadrul proiectului *Reducerea presiunii administrative și digitalizarea procesului de înființare, organizare și funcționare a organizațiilor neguvernamentale în România derulat de Asociația Centrul pentru Legislație Nonprofit cu sprijinul financiar Active Citizens Fund România*, program finanțat de Islanda, Liechtenstein și Norvegia prin Granturile SEE 2014-2021. Scopul proiectului îl reprezintă creșterea capacității și sustenabilității organizațiilor neguvernamentale prin promovarea unui cadru juridic favorabil și a unor instrumente utile bazate pe tehnologie pentru înregistrare, organizare și funcționare într-o perioadă de 18 luni. Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a Granturilor SEE și Norvegiene 2014-2021; pentru mai multe informații accesați www.eeagrants.org. „Lucrăm împreună pentru o Europă verde, competitivă și incluzivă".

# BIBLIOGRAFIE

1. Carothers, Thomas și William Barndt, "Civil society." *Foreign policy* (1999): 18-29

2. Comisia Europeană (2022), *Comparative Legal Analysis Of Associations Laws And Regimes In The EU, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/21adb612-42cb-11ed-92ed-01aa75ed71a1,*

3. Consiliul Economic și Social, *Aviz privind propunerea legislativă privind registrul comerţului şi registrul persoanelor juridice fără scop lucrativ,* https://www.cdep.ro/proiecte/2022/000/60/1/ces63.pdf,

4. Curs de guvernare.ro, România – Administrație Digitală, 2019, https://cursdeguvernare.ro/cum-a-ajuns-estonia-in-topul-digitalizarii-mondiale-interviu-margus-noormaa-directorul-general-al-autoritatii -estoniene-pentru-sisteme-informatice.html

5. Curtea de Apel Galați, https://cagl.ro/

6. Enty, *Nonprofit Organizations in Estonia — Is an NPO Really so Beneficial, 2021,* https://enty.io/blog/nonprofit-organizations-estonia

7. Estonian Parliament, *Estonian Foundation Act, 1995* https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/510042014001/consolide/current

8. European Center for Not-for-Profit Law (2018), *Registering a Civil Society Organization: A handbook of key laws from 10 countries in Europe and the MENA region*, https://ecnl.org/publications/handbook-registering-civil-society-organization-cso-new-volume-out-now

9. European Center for Not-for-Profit Law (2019), *Registering a Civil Society Organization, Volum 2, A handbook of key laws from 7 countries* https://ecnl.org/sites/default/files/files/ECNL-Civil-Society-Handbook- Volume-2.pdf

10. Finnish patent and registration office, *Number of associations and religious communities* https://www.prh.fi/en/yhdistysrekisteri/statistics/numberofassociationsandreligiouscommunities.html,

11. Finnish patent and registration office, *Our online services in English*, https://www.prh.fi/en/index.html,

12. Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile, *Indexul Sustenabilităţii Organizaţiilor Societăţii Civile 2013 – România*, https://www.fdsc.ro/library/files/indexusaid_romania2013.pdf

13. Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile, *Indexul Sustenabilităţii Organizaţiilor Societăţii Civile 2015* – România, https://www.fdsc.ro/library/files/indexusaidromania_2015+.pdf

14. Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile, *Indexul Sustenabilității OSC România în 2019,* https://www.fdsc.ro/library/files/csosi-romania-2019-ro.pdf

15. Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile, *Indexul Sustenabilităţii Organizaţiilor Societăţii Civile 2016 – România, pg. 2*, https://www.stiri.ong/assets/files/romania-2016.pdf

16. *Guidance for NGOs operating in Estonia*, https://www.lexmundi.com/media/yyvhfrw1/guidance-for-ngos-operating-out-of-estonia.pdf

17. Ion, Raluca „De cinci ani nu am mai avut de-a face cu vreun funcționar de la ghișeu", 2020 https://republica.ro/zde-cinci-ani-nu-am-mai-avut-de-a-face-cu-vreun-functionar-de-la-ghiseu-documentul-electronic-care-poate

18. Italia non profit, *Guida alla Riforma del Terzo Settore*, https://italianonprofit.it/riforma/

19. *Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación*, https://t.ly/8LkJ

20. Ministerio del Interior, *Inscripciones Registrales de las Asociaciones*, https://www.interior.gob.es-/opencms/es/servicios-al-ciudadano/tramites-y-gestiones/asociaciones/inscripciones-registrales-de-las-asociaciones/

21. Moore, David Katerina Hadzi-Miceva, and Nilda Bullain. "A comparative overview of public benefit status in Europe." *Int'l J. Not-for-Profit L.* 11 (2008): 5.

22. Ordonanța *37/2003*, Art.7, http://www.legex.ro/Ordonan%C3%85%C2%A3a-37-2003-35272.aspx-#:~:text=ORDONANTA%20Nr.%2037%20din%2030%20ianuarie%202003%20pentru,MONITORUL%20OFICIAL%20NR.%2062%20din%201%20februarie%202003

23. Philea. eu, *Legal Environment for Philanthropy in Europe*, https://philea.eu/wp-content/uploads/2021/12/Greece_2020LegalEnvironmentPhilanthropy.pdf

24. Popa, Marta Beatrice Bălbărău, *Modificări cu privire la regimul societăților comerciale şi formalitaţile la Registrul Comerțului, 2022*, https://www.universuljuridic.ro/modificari-cu-privire-la-regimul- societatilor-comerciale-si-formalitatile-la-registrul-comertului/

25. Propunere legislativă privind registrul comerţului şi registrul persoanelor juridice fără scop lucrativ, https://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?cam=2&idp=19646

26. Regulamentul privind organizarea Registrului asociaţiilor şi fundaţiilor, Registrului federaţiilor şi Registrului naţional al persoanelor juridice fără scop patrimonial aprobat prin Ordinul 954/B/C/2000, https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/22357

27. Secretariatul General al Guvernului, Evidența unică a persoanelor juridice, https://sgg.gov.ro/1/evidenta-unica-a-persoanelor-juridice/

28. Secretariatul General al Guvernului (2018), *Analiză privind Evidența unică a persoanelor juridice fără scop patrimonial cu statut de utilitate publică, 2018*, shorturl.at/cfnoV

29. Secretariatul General al Guvernului , *Lista persoanelor juridice cu statut de utilitate publică*, https://s-gg.gov.ro/1/wp-content/uploads/2022/10/Lista-persoanelor-juridice-beneficiare-ale-statutului-de-utilitate-publica-in-baza-O.G.-26_2000-aferenta-anului-2021.pdf

30. Statistics Sweden, The civil society, bit.ly/3o4IkrS,

31. Stiftelser – Registreringsanmälan, https://www.e-tjanster.lansstyrelsen.se/formservice/formDownload?serviceName=lst_cfd_multiserv_formhotell_tr&scriptcomponent.cmtagname=trex-lst-registrering_stiftelse-cfd&service_name=registrering_stiftelse&skip.login=yes

32. *The establishment of a non-profit association*, https://www.mtyabi.ee/en/cso-establishment/

33. USAID, *CSO Sustainability Estonia*, 2020, https://heakodanik.ee/wp-content/uploads/2021/10/USAID-2020-Estonia.pdf

34. USAID, *The 2020 CSO Sustainability Index for Estonia* https://heakodanik.ee/wp-content/uploads/2021/10/USAID-2020-Estonia.pdf

Material realizat cu sprijinul financiar Active Citizens Fund România, program finanțat de Islanda, Liechtenstein și Norvegia prin granturile SEE 2014-2021. Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a granturilor SEE Norvegiene 2014-2021; pentru mai multe infomații accesați: www.eeagrants.org