

MOTIVAȚIE

Organizațiile neguvernamentale joacă un rol primordial în consolidarea democrației în România și reprezintă un factor decisiv în procesul de elaborare a politicilor publice. Pentru o bună funcționare, acestea au nevoie de un cadru legal flexibil și modern, care să asigure un echilibru între libertatea de asociere și protejarea principiilor statului de drept, dar și să garanteze independența societății civile față de autoritățile statului. În prezent, în România există 110.276 asociații, 20.563 fundații și 1.569 federații, conform Registrului Național al persoanelor juridice fără scop patrimonial ținut de Ministerul Justiției. Până în decembrie 2022, au fost dizolvate 1179 asociații, 203 fundații și 35 federații.

În ultimii ani, cadrul legal privind organizarea și funcționarea organizațiilor neguvernamentale a stârnit numeroase controverse, iar majoritatea reprezentanților sectorului neguvernamental consideră că procedurile privind constituirea, modificarea sau dizolvarea organizațiilor sunt rigide, anevoioase, birocratice și au o durată excesivă. Potrivit cercetării realizate de CLNR, această situație se datorează următoarelor cauze:

1. Controlul judecătoresc asupra unor aspecte și modificări statutare neesențiale (administrative);
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. 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);
4. 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;
5. 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;
6. Durata mare a procedurilor de înființare și modificare a documentelor constitutive ale ONGurilor;
7. 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 inactice să nu fie dizolvate.

- **Procedura de înființare și modificare**

În momentul actual, atât procedura de înființare, cât și cea de modificare a documentelor constitutive sunt proceduri exclusiv judiciare, întrucât rolul judecătorului este esențial în 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 și cu privire la o serie de elemente operaționale, sau care țin de organizarea internă a asociației/fundației, ceea ce duce deseori la durată îndelungată a procedurilor.

Astfel, în etapa de înființare a organizației, este obligatorie detalierea în statutul asociației a mai multor aspecte (atât administrative, cât și operaționale), și pronunțarea unei hotărâri judecătorești în cazul modificării acestor elemente, precum și în cazul modificării componenței nominale a organelor de conducere, administrare și control ale asociației sau a sediului organizației. Procedura de modificare implică adesea aceleași termene și costuri precum procedura de înființare.

De asemenea, reglementarea unor aspecte din cadrul procedurii de înființare și de modificare este neclară, iar interpretarea legii de către instanțele de judecată este adesea neunitară. Drept urmare, mulți dintre reprezentanții ONG întâmpină obstacole în procedurile de înființare/modificare, având în vedere necesitatea corectării documentelor depuse sau furnizarea de documente suplimentare, ceea ce duce la un proces mai îndelungat.

- **Organizarea internă**

Spre deosebire de reglementarea anterioară, OG 26/2000 nu acoperă anumite aspecte privind organizarea și funcționarea organizațiilor neguvernamentale, care ar putea sprijini viitorii membri asociați în redactarea statutului organizației, cum ar fi egalitatea votului membrilor asociați. Încălcarea acestui principiu, poate conduce la apariția unor obstacole atât în procedura de înființare, cât și de modificare.

De asemenea, potrivit legii, Adunarea generală este organul de conducere al asociației, iar hotărârile acesteia sunt puse în executare de către Consiliul director. Multe asociații au însă un număr redus de membri, situație care duce la dublarea componenței Adunării generale cu cea a Consiliului director, ceea ce îngreunează derularea operațiunilor curente ale organizației. Mai mult, practica arată că în multe organizații neguvernamentale, funcția executivă este asigurată de un Director împuternicit de către Consiliul Director.

Deși la prima vedere, reglementarea expresă prin Legea 276/2020, a posibilității semnării documentelor prin semnătură electronică avansată reprezintă un avantaj, în realitate aceste documente puteau fi semnate electronic și anterior acestei modificări, iar noua reglementare impune un anumit tip de semnătură electronică, pe care mulți reprezentanți ONG nu îl dețin. În plus, instanțele de judecată solicită adesea ca hotărârile organelor de conducere să fie semnate de către toți membrii, ceea ce este dificil de realizat în special în cazul asociațiilor cu un număr mare de membri (de ex. asociații studențești).

- **Statutul de utilitate publică**

Procedura acordării acestui statut este percepută de reprezentanții ONG ca fiind greoaie și netransparentă. De asemenea puține organizații au obținut acest statut, deși multe dintre ele îndeplineau criteriile prevăzute de lege. Prin urmare, nu condițiile în sine creează disfuncționalități, ci mai degrabă procedura, care este complicată și de lungă durată. Deși legea stabilește termenele pentru fiecare etapă de soluționare a cererii, potrivit reprezentanților organizațiilor care au trecut prin acest demers, aceste termene nu se respectă în practică, iar refuzul acordării statutului este adesea nejustificat. Unii dintre reprezentanții ONG consultați au declarat că între momentul depunerii cererii și momentul obținerii statutului de utilitate publică au trecut și ani de zile.

O altă problemă subliniată de sectorul ONG este lipsa unor beneficii reale asociate statutului de utilitate publică, întrucât 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.

- **Activitatea economică**

Conform art. 48 din O.G nr. 26/2000, organizațiile neguvernamentale pot desfășura orice alte activități economice directe dacă acestea au caracter accesoriu și sunt în strânsă legătură cu scopul principal al persoanei juridice. Interpretarea caracterului accesoriu și în strânsă legătură cu scopul organizației este dificilă pentru mulți reprezentanți ai sectorului și generează o practică neunitară la nivelul instanțelor de judecată. Unii dintre judecători consideră că organizațiile neguvernamentale pot realiza orice tip de activitate economică, cu condiția ca veniturile realizate să fie direcționate către realizarea scopului nepatrimonial, iar alții consideră că însăși tipul de activitate economică trebuie să aibă legătură cu obiectivele și activitățile organizației.

- **Dizolvarea**

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 neguvernamentale inactive sunt lăsate în suspensie, fără a fi 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. Se estimează însă că numărul organizațiilor care nu mai desfășoară activitate sunt însă mult mai multe, însă reprezentanții acestora nu au inițiat procedura de dizolvare din cauza duratei excesive și a costurilor ridicate.

Potrivit legii, este obligatorie numirea unui lichidator extern autorizat în condițiile legii, iar lichidarea nu se poate face în mai puțin de 6 luni, chiar dacă în multe cazuri durata acestei proceduri ar putea fi mai mică. De asemenea, legea nu prevede posibilitatea dizolvării de drept a organizațiilor inactive.

- **Accesul limitat la date despre sectorul ONG**

Actualul Registru Național ONG de la nivelul Ministerului Justiției nu poate îndeplini cu succes funcția de a asigura liberul acces la date despre sectorul ONG, din următoarele motive: 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 registrului.

Propuneri și recomandări supuse consultării

Ca răspuns la aceste provocări, CLNR a formulat 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 asociației, b) exprimarea voinței de asociere și precizarea scopului și a obiectivelor asociației; c) denumirea asociației; d) cel dintâi sediu; e) durata de funcționare a asociației; f) patrimoniul inițial; g) componenta nominală a celor dintâi organe de conducere, administrare și control; h) persoana sau, după caz, persoanele împuternicite să desfășoare procedura de dobândire a personalității juridice și i) semnăturile membrilor asociației.
- În cazul **fundației**: a) datele de identificare ale fondatorului sau, după caz, ale fondatorilor; b) explicitarea scopului și a obiectivelor fundației; c) denumirea fundației; d) cel dintâi sediu; e) durata de funcționare a fundației; f) patrimoniul inițial; g) componenta nominală a celor dintâi organe de conducere, administrare și control ori regulile pentru desemnarea membrilor acestor organe; h) persoana sau persoanele împuternicite să desfășoare procedura de dobândire a personalității juridice; i) procedura de desemnare și de modificare a componentei organelor de conducere, administrare și control, pe parcursul existenței fundației; 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 utiliza cuvintelor «național» 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 patrimonial 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 asociațiilor și fundațiilor 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 țară și 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 angajaților (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 competență își desfășoară activitatea și care îi vor analiza cererea,** putând opta pentru cel mult trei domenii de activitate. În cazul în care 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 și 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 și 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 înscrieri 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.

Subiecte supuse consultării

Având în vedere problemele identificate și recomandările de mai sus, vă rugăm să ne transmiteți propunerile și observațiile dvs., reflectând asupra următoarelor întrebări:

- 1. Cum pot fi simplificate și debirocratizate procedurile de înființare și modificare a ONGurilor?**
- 2. Ce ar trebui schimbat în reglementarea statutului de utilitate publică și a drepturilor și obligațiilor asociate acestuia?**
- 3. În ce fel considerați că ar trebui reglementată activitatea economică a ONGurilor?**
- 4. Ce măsuri credeți că ar trebui adoptate pentru a îmbunătăți accesul publicului la date despre sectorul ONG?**
- 5. Cum poate fi simplificată și scurtată procedura de dizolvare și lichidare a ONGurilor?**

Vă rugăm ca în cadrul depozității dvs. să abordați una sau mai multe din întrebările de mai sus, precizând subiectul/subiectele vizate. Depoziția poate fi formulată în scris (max. 3 pagini) sau audio-video (max. 5 minute).

Depozițiile dumneavoastră trebuie transmise obligatoriu până în data de **14 mai, ora 18:00**, la adresa diandra.tanasa@clnr.ro. Acestea pot fi susținute verbal în cadrul audierii publice care va avea loc în data de **17 mai**, la ARTHUB, Str. Gen. Constantin Budișteanu, nr.10, sau online, pentru persoanele care nu locuiesc în București. Depozițiile vor fi analizate de către Comisia de Experți, compusă din: av. Cristinel Buzatu, av. Radu Mititean și av. Petre Matei, și vor sta la baza unui raport-sinteză.