



CONSILIUL LEGISLATIV

Procedura Generală de Funcționare

nr. 104 / 26.03.2006

Procedura Permanentă de Funcționare

nr. 233 / 7.04.2026

AVIZ

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

Analizând propunerea legislativă pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații (b104/26.02.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/998/02.03.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D156/03.03.2026,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect completarea Ordonanței Guvernului nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 246/2005, cu modificările și completările ulterioare, cu un nou articol, art. 48².

Potrivit *Expunerii de motive*, propunerea legislativă este argumentată prin existența unui anumit nivel de „vulnerabilitate atunci când nu există un nivel ridicat de transparență în ce privește proveniența sumelor primite (*n.r.* de către asociații, fundații sau federații), întrucât este cu atât mai greu să se realizeze o analiză a modului de utilizare a acestora. O altă vulnerabilitate ce reiese din această situație este reprezentată de lipsa unei verificări corespunzătoare a îndeplinirii obligațiilor de respectare a valorilor Uniunii Europene pentru toate activitățile desfășurate de destinatari”.

2. Propunerea se încadrează în categoria legilor ordinare, iar în aplicarea art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

3. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Referitor la **Expunerea de motive**, constatăm că nu sunt prezentate clar și complet **măsurile concrete ce se urmăresc a fi stabilite prin prezenta propunere**. Astfel, instrumentul de motivare nu conține **justificarea temeinică** a soluției legislative preconizate pentru **art. 48²**, ceea ce contravine dispozițiilor art. 32 alin. (2) teza I din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia „*Motivarea trebuie să se refere la forma finală a proiectului de act normativ*”.

În actuala redactare, Expunerea de motive nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare prevăzută de art. 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, nefiind prezentate, printre altele, cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, implicațiile pe care noua reglementare le are asupra legislației în vigoare, compatibilitatea cu reglementările comunitare în materie, cu deciziile Curții de Justiție a Uniunii Europene, precum și consultările derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ.

Atragem atenția asupra faptului că o fundamentare sumară nu asigură înțelegerea soluțiilor preconizate și, cu precădere, a scopului și a corectitudinii acestora în raport cu jurisprudența obligatorie a Curții Constituționale¹ și a Curții de la Luxemburg.

5. Analizând conținutul propunerii legislative, precizăm că soluția legislativă preconizată pentru **art. 48² încalcă principiul legalității**, prevăzut la **art. 1 alin. (5) din Constituție**, în componenta referitoare la **calitatea legii**.

Astfel, semnalăm că prin modalitatea de exprimare a intenției normative se instituie reguli contrare dispozițiilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor

¹ Cu privire la problematica lipsei de fundamentare temeinică a actelor normative, Curtea Constituțională a reținut în Decizia nr. 139/2019 că „*În lipsa motivării, în sensul arătat, a legii adoptate, nu se poate cunoaște rațiunea legiuitorului, esențială pentru înțelegerea, interpretarea și aplicarea acesteia. (...) Caracterul sumar al instrumentului de prezentare și motivare, precum și lipsa de fundamentare temeinică a actelor normative au fost sancționate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa, în raport cu aceleași exigențe de claritate, predictibilitate a legii și securitate a raporturilor juridice impuse de art. 1 alin. (5) din Constituție, cu invocarea deopotrivă a normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative*”.

normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care nu sunt de natură să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă, **fiind susceptibile să încalce prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție.**

Precizăm că, pentru a asigura legislației interne o cât mai bună înțelegere și implicit o aplicare corectă, este esențial ca redactarea acesteia să fie una de calitate. Referitor la acest aspect, menționăm că, potrivit art. 6 alin. (1) teza I din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *„Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. [...]”*.

Cu privire la aceste aspecte, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri², statuând că *„una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative”* și că *„respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se constituie într-un veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art. 1 alin. (5) din Constituție”*.

Totodată, menționăm că, astfel cum a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale³, Curtea a reținut că principiul legalității presupune existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor, conducând la caracterul de *lex certa* al normei. Legiuitorului îi revine obligația ca în actul de legiferare, indiferent de domeniul în care își exercită această competență constituțională, să dea dovadă de o atenție sporită în respectarea acestor cerințe, concretizate în claritatea, precizia și predictibilitatea legii⁴.

În acest sens, precizăm următoarele:

5.1. Din punct de vedere al unificării și sistematizării legislației, semnalăm că obiectul de reglementare al prezentei propuneri legislative nu se respectă dispozițiile art. 13 lit. a) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *„Actul normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislației, scop în care: a) proiectul de act normativ trebuie corelat cu prevederile actelor*

² A se vedea paragraful 35 din Decizia Curții Constituționale nr. 22/2016 care trimite la Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, Decizia nr. 17 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 79 din 30 ianuarie 2015, paragrafele 95 și 96.

³ A se vedea, în acest sens, spre exemplu, Decizia nr. 193 din 6 aprilie 2022, paragraful 23, Decizia nr. 189 din 2 martie 2006, sau Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012.

⁴ A se vedea Decizia nr. 845 din 18 noiembrie 2020, paragraful 92.

normative de nivel superior sau de același nivel, cu care se află în conexiune”.

Totodată, sunt încălcate și prevederile art. 14 alin. (1) din același act normativ, potrivit căruia „(1) *Reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ*”.

Având în vedere cele de mai sus, semnalăm că, *de lege lata*, cadrul național de prevenire și combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului este reglementat de **Legea nr. 129/2019 pentru prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative**, cu modificările și completările ulterioare.

Legea nr. 129/2019 transpune în legislația națională **Directiva (UE) 2015/849** a Parlamentului European și a Consiliului din 20 mai 2015 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului, de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012 al Parlamentului European și al Consiliului și de abrogare a Directivei 2005/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului și a Directivei 2006/70/CE a Comisiei, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, seria L, nr. 141 din 5 iunie 2015, precum și **Directiva (UE) 2016/2.258** a Consiliului din 6 decembrie 2016 de modificare a Directivei 2011/16/UE în ceea ce privește accesul autorităților fiscale la informații privind combaterea spălării banilor, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, seria L, nr. 342 din 16 decembrie 2016;

Astfel, art. 11 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 129/2019 prevede obligativitatea identificării beneficiarului real și adoptării de măsuri rezonabile pentru a verifica identitatea acestuia, inclusiv în privința asociațiilor, fundațiilor și entităților fără personalitate juridică similare, astfel încât entitatea raportoare să se asigure că a identificat beneficiarul real, precum și pentru a înțelege structura de proprietate și de control a clientului.

Potrivit prevederilor art. 19 alin. (1) din Legea nr. 129/2019, „(1) **Persoanele juridice de drept privat, fiduciile și orice construcție juridică similară fiduciilor sunt obligate să obțină și să dețină informații adecvate, corecte și actualizate cu privire la beneficiarul lor real, inclusiv cu privire la modalitatea prin care se concretizează această calitate, și să le pună la dispoziția organelor de control și a autorităților de supraveghere, la solicitarea acestora**”, iar potrivit alin. (5) lit. b), „(5) *Informațiile prevăzute la alin. (1) sunt înregistrate:*

(...) *b) într-un registru central organizat la nivelul Ministerului Justiției pentru asociații și fundații*".

De asemenea, potrivit prevederilor art. 26¹ alin. (1) din respectiva lege, în cadrul atribuțiilor specifice, Oficiul Național de Prevenire și Combatere a Spălării Banilor „supraveghează pe bază de risc activitatea asociațiilor și fundațiilor înființate în baza Ordonanței Guvernului nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 246/2005, cu modificările și completările ulterioare, și identifică tipurile de asociații și fundații vulnerabile la utilizarea abuzivă în scopul finanțării terorismului, conform evaluării naționale de risc prevăzute la art. 1 alin. (3) și evaluării riscului de spălare a banilor și finanțare a terorismului la nivel sectorial prevăzute la alin. (4) al aceluiași articol”.

Pe de altă parte, față de obligațiile de raportare ale persoanelor juridice fără scop patrimonial, menționăm aplicarea dispozițiilor art. 34 alin. (3¹) din **Legea contabilității nr. 82/1991**, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia „**Persoanele juridice fără scop patrimonial care, în exercițiul financiar de raportare, au primit sume reprezentând subvenții, sponsorizări, sume redirecționate, conform legii, din impozitul pe profit, impozitul pe venitul microîntreprinderilor, respectiv din impozitul pe venitul datorat de persoanele fizice, precum și alte forme similare de finanțare, indiferent de valoarea cumulată a acestora, întocmesc o declarație care însoțește situațiile financiare anuale și evidențiază sumele astfel primite, respectiv utilizate**”.

5.2. Precizăm că, de lege lata, Ordonanța Guvernului nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 246/2005, cu modificările și completările ulterioare prevede deja obligații de publicitate pentru anumite categorii de asociații sau fundații.

Astfel, potrivit prevederilor art. 41 alin. (1) lit. f) din actul normativ de bază, *recunoașterea utilității publice conferă asociației sau fundației obligația de a publica, în extras, în termen de 3 luni de la încheierea anului calendaristic, rapoartele de activitate și situațiile financiare anuale în Monitorul Oficial al României, precum și în Registrul național al persoanelor juridice fără scop patrimonial*.

Totodată, potrivit art. 74 alin. (2) din actul normativ de bază, sunt stabilite deja anumite obligații în sarcina asociațiilor și fundațiilor recunoscute ca fiind de utilitate publică, acestea fiind obligate să comunice Ministerului Justiției, în extras, copii de pe rapoartele de

activitate și situațiile financiare anuale, însoțite de dovada eliberată de Regia Autonomă „Monitorul Oficial” că s-a solicitat publicarea acestora și în Monitorul Oficial al României.

De asemenea, precizăm că, în temeiul art. 73⁵ din actul normativ de bază, funcționează *Registrul național al persoanelor juridice fără scop patrimonial*, registru public ținut de Ministerul Justiției.

5.3. Referitor la soluția legislativă preconizată pentru **art. 48² alin. (1)**, precizăm că evaluarea finală a compatibilității normelor interne cu dreptul UE revine exclusiv **Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE)** - instituția UE care asigură respectarea dreptului în interpretarea și aplicarea tratatelor, potrivit prevederilor art. 19 alin. (1) din Tratatul privind Uniunea Europeană - TUE.

Față de cele anterior precizate, indicăm drept relevantă *Hotărârea Comisia/Ungaria (Transparență asociativă) (C - 78/18)*, pronunțată la 18 iunie 2020, prin care Marea Cameră a Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) a admis acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, introdusă de Comisia Europeană împotriva acestui stat membru. Curtea a constatat că, prin impunerea unor obligații de înregistrare, de declarare și de publicitate anumitor categorii de organizații ale societății civile care beneficiază în mod direct sau indirect de un ajutor străin care depășește un anumit prag și prin faptul că a prevăzut posibilitatea de a aplica sancțiuni organizațiilor care nu respectă aceste obligații, Ungaria a introdus restricții discriminatorii și nejustificate atât în privința organizațiilor în cauză, cât și a persoanelor care le acordă un asemenea ajutor. *Aceste restricții sunt contrare obligațiilor care revin statelor membre în temeiul libertății de circulație a capitalurilor prevăzute la articolul 63 TFUE, precum și al articolelor 7, 8 și 12 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, referitoare la dreptul la respectarea vieții private și de familie, la dreptul la protecția datelor cu caracter personal și la dreptul la libertatea de asociere.*

În susținerea hotărârii anterior menționate, se precizează și faptul că „dreptul la protecția datelor cu caracter personal consacrat la articolul 8 alineatul (1) din cartă, care este strâns legat de dreptul la respectarea vieții private și de familie garantat la articolul 7 din Cartă (...) se opune ca informațiile referitoare la persoane fizice identificate

⁵ Precizăm că dispozițiile din actul normativ de bază sunt detaliate prin *Regulamentul privind organizarea Registrului asociațiilor și fundațiilor, Registrului federațiilor și Registrului național al persoanelor juridice fără scop patrimonial*, aprobat prin Ordinul ministrului Justiției nr. 954/B/C/2000, precum și prin *Ordinul ministrului finanțelor publice nr. 62/2009 pentru aprobarea modelului extrasului situațiilor financiare anuale care se publică de asociațiile, fundațiile și federațiile recunoscute, potrivit legii, ca fiind de utilitate publică.*

sau identificabile să fie difuzate unor terți, indiferent dacă este vorba despre autorități publice sau despre public în general, cu excepția cazului în care această difuzare intervine în temeiul unei prelucrări corecte care răspunde cerințelor prevăzute la articolul 8 alineatul (2) din cartă (...). În afara acestei ipoteze, difuzarea menționată, care constituie o prelucrare a datelor cu caracter personal, trebuie, așadar, să se considere că limitează dreptul la protecția datelor cu caracter personal garantat la articolul 8 alineatul (1) din cartă. (...) În consecință, *obligățiile de declarare și de publicitate prevăzute de Legea privind transparența limitează dreptul la respectarea vieții private și de familie consacrat la articolul 7 din Cartă*”.

Pe de altă parte, semnalăm că expresia „*cu precizarea tuturor datelor de identificare ale persoanelor fizice și juridice*”, prin gradul mare de generalitate, este improprie stilului normativ, deoarece nu răspunde cerințelor de claritate și predictibilitatea a textului normativ.

5.4. La soluția legislativă preconizată pentru **alin. (2)**, semnalăm că ipoteza juridică potrivit căreia „*Lista se depune la Ministerul Finanțelor publice odată cu situațiile financiare anuale*” este greșită, deoarece situațiile financiare anuale se depun la **Agencia Națională de Administrare Fiscală**.

De asemenea, potrivit art. I din Ordinul viceprim-ministrului, ministrului finanțelor nr. 255/2025 cu privire la reglementarea unor aspecte de raportare contabilă „*Persoanele juridice fără scop patrimonial care au primit sume de natura celor prevăzute la art. 34 alin. (3¹) din Legea contabilității nr. 82/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare, întocmesc Declarația privind situația de trezorerie, în formatul prevăzut în anexa nr. 1. (...) Persoanele juridice fără scop patrimonial care, în cursul exercițiului financiar de raportare, au primit sume de natura celor prevăzute la art. 34 alin. (3¹) din Legea contabilității nr. 82/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în valoare cumulată de maximum 100.000 lei pot folosi pentru întocmirea Declarației privind situația de trezorerie formatul prevăzut în anexa nr. 2 (...)*”.

Totodată, semnalăm că, pe de o parte, că expresia „*Publicarea se face cu protejarea datelor cu caracter personal ale persoanelor fizice, cu excepția numelui*”, prin gradul mare de generalitate, este improprie stilului normativ.

Pe de altă parte, exceptarea de la aplicarea protecției datelor cu caracter personal a publicării numelui este contrară art. 9 din **Regulamentul (UE) 2016/679** al Parlamentului european și al

Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE (Regulamentul general privind protecția datelor)”.

5.5. Semnalăm că, potrivit prevederilor art. 24 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *„(1) Soluțiile legislative preconizate prin proiectul de act normativ **trebuie să acopere întreaga problematică a relațiilor sociale ce reprezintă obiectul de reglementare pentru a se evita lacunele legislative**”.*

Menționăm că, în actuala redactare, soluțiile legislative sunt incomplete, nefiind reglementată sancțiunea în ipoteza neîndeplinirii obligațiilor instituite.

*

* *

Ca urmare a celor de mai sus, este necesar ca propunerea legislativă să fie reconsiderată în totalitate, atât din punctul de vedere al configurării soluțiilor legislative preconizate, care trebuie să fie în concordanță cu dispozițiile legale în vigoare, cât și din punctul de vedere al exprimării soluțiilor, în acord cu exigențele de tehnică legislativă, în mod clar și precis, fără echivoc.

PRESEDINTE

Florin IORDACHE

București

Nr. 268/25.03.2026