



**AVIZ**  
**referitor la propunerea legislativă privind  
organizarea activității de lobby**

Analizând propunerea legislativă privind organizarea activității de lobby, transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.B102 din 23.03.2010,

**CONSILIUL LEGISLATIV**

În temeiul art.2 alin.1 lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

**Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri:**

1. Propunerea legislativă are ca obiect organizarea activității de lobby realizată de persoane fizice sau juridice, scopul activității de lobby, interdicții în desfășurarea activității de lobby, înregistrarea acestei activități, sancțiuni etc., fiind parte importantă a procesului de creație a legislativului unui stat democratic și elementul cheie în raportul dintre legislativ, Guvern, administrație locală și sectorul privat, în vederea creșterii gradului de implicare a cetățenilor în actul de decizie, a transparenței procesului decizional și a responsabilizării autorităților publice.

2. Semnalăm că alte șase propuneri legislative referitoare la activitatea de lobby, avizate favorabil cu observații și propuneri de către Consiliul Legislativ din anul 2000 până în anul 2008 au fost clasate sau respinse definitiv de către Parlament.

Cu titlu de exemplu, menționăm propunerea legislativă privind regimul activității de lobby transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.BP 316 din 24.06.2004 a fost dezbătută în fond de Comisia juridică, de disciplină și imunități a Camerei Deputaților și, urmare a examinării acesteia în ședința din 2 februarie 2005, a hotărât cu unanimitate de voturi, respingerea.

La baza hotărârii Comisiei juridice, de disciplină și imunități au stat avizele negative ale Comisiei pentru drepturile omului, culte și problemele minorităților naționale, Comisiei pentru buget, finanțe și bănci și ale Comisiei pentru administrație publică, precum și punctul de vedere al Guvernului care nu a susținut promovarea inițiativei legislative, motivat cu faptul că adoptarea acesteia ar transforma practicienii de lobby în factori autorizați ai traficului de influență față de autoritățile publice, iar la nivelul Uniunii Europene nu există o reglementare a activității de lobby, aceasta fiind acceptată, de regulă, tacit.

Precizăm că prezenta propunere legislativă reia în parte soluțiile legislative cuprinse în propunerile anterioare, însă nu mai reglementează prevederi importante referitoare la contractul de lobby, forma de organizare a celor care practică activitatea de lobby ș.a.

3. Prin prevederile de la **art.6**, propunerea legislativă se încadrează, potrivit **art.71 alin.(3)** și **art.105** din Constituția României, republicată, în categoria legilor organice, având în vedere interdicțiile și incompatibilitățile care se stabilesc prin această categorie de lege, iar în aplicarea **art.75 alin.(1)**, prima Cameră sesizată este Senatul.

4. Activitatea de lobby reprezintă o problemă nouă în legislația noastră, neinstituționalizată încă, motiv pentru care aceasta ridică o serie de aspecte teoretice și practice cu implicații politice, juridice și etice în cele mai diverse domenii și sectoare de activitate, la nivel central și local, întrucât, așa cum se propune a fi reglementată, privește atât activitatea puterii legislative cât și a celei executive, precum și a autorităților administrației publice locale.

În principiu, constituirea unor structuri organizatorice speciale – individual, în calitate de comerciant în cadrul unor societăți comerciale, în calitate de lobby-ist salarizat în cadrul profesiei, care să aibă în exclusivitate acest obiect de activitate, este o problemă de oportunitate și de decizie politică asupra căreia Consiliul Legislativ nu are abilitatea a se pronunța.

Totuși, dacă se dorește înființarea unor astfel de structuri, se impune o reglementare mai riguroasă și mai precisă în această materie, care să excludă posibilitatea constituirii societăților de lobby în factori „autorizați” ai traficului de influență față de autoritățile publice cu putere de decizie politică și juridică – Parlament, Guvern, ministere, consilii locale și județene – cărora să le determine o anumită conduită în luarea deciziilor.

Pentru o reglementare adecvată în această materie, se recomandă să fie avut în vedere și modul în care această activitate se desfășoară în alte țări ale Uniunii Europene sau în țări cu experiență în această activitate.

5. Cu toate că din punct de vedere științific, nu există o definiție general acceptată a termenului *lobby*, totuși, **activitatea de lobby trebuie înțeleasă ca modalitatea transparentă de influențare a deciziilor legislative și executive prin orice acțiuni care au scopul de a susține drepturi și interese legitime în promovarea, adoptarea, modificarea sau abrogarea unor acte normative ori administrative, de către autoritățile publice.**

Din perspectiva dreptului european, activitatea de lobby nu este reglementată printr-un act juridic comunitar, însă există mai multe comunicări ale Comisiei Europene care stabilesc anumite reguli de organizare și de conduită pentru persoanele care desfășoară o astfel de activitate, exclusiv în raport de instituțiile europene.

Astfel, **Comunicarea Comisiei COM(2001) 428 final** intitulată **Cartea albă, „Guvernarea europeană”**, subliniază importanța consolidării culturii consultărilor și a dialogului, care „permit Comisiei și celorlalte instituții să arbitreze între solicitări în conflict și priorități și să elaboreze perspective politice pe termen lung. Participarea (...) reprezintă o conturare mai eficientă a politicii, bazată pe consultări inițiale și experiență anterioară.”

Stabilirea unui dialog deschis și structurat cu grupurile de interese constituie una din componentele cheie ale inițiativei europene în materie de transparență, lansată de Comisia Europeană în noiembrie 2005. **Cartea verde „Inițiativa europeană în materie de transparență”**, adoptată de Comisia Europeană la 3 mai 2006 prin **COM (2006) 194 final**, conține propuneri de stimulare a dezvoltării celor **trei componente cheie ale transparenței: reprezentarea intereselor (activități de lobby), standardele de consultare, publicarea beneficiarilor fondurilor Uniunii Europene.**

În martie 2007, **Comunicarea Comisiei COM (2007) 127 final** intitulată **Acțiuni întreprinse în aplicarea cărții verzi „Inițiativa europeană în materie de transparență”** prezintă rezultatele consultărilor dintre Comisia Europeană și un număr de peste 160 de organizații naționale și regionale (state membre, grupuri private de interese sectoriale, organizații neguvernamentale).

În ce privește activitatea de lobby, propunerile (cuprinse în Cartea verde și analizate în Comunicare) se refereau la: *introducerea, în primăvara anului 2008, a Registrului reprezentanților grupurilor de interese, sistem de înscriere facultativă cu elemente de stimulare a înregistrării; elaborarea Codului de conduită a reprezentanților grupurilor de interese, pe baza codurilor de conduită elaborate de grupurile de interese; instituirea unui sistem de monitorizare și de sancționare în cazul furnizării de informații incorecte și/sau al încălcării Codului de conduită.*

**Comunicarea Comisiei COM (2008) 323 final** intitulată **Inițiativa europeană în materie de transparență - Un cadru pentru gestionarea relațiilor cu reprezentanții grupurilor de interese** oferă informații cu privire la registrul facultativ al reprezentanților grupurilor de interese care a devenit funcțional și cuprinde codul de conduită stabilit în urma unei consultări publice.

În ceea ce privește statele membre ale Uniunii Europene în care activitatea de lobby este reglementată prin lege, acestea sunt **Lituania, Polonia și Ungaria**. Scopul acestor legi este asigurarea legalității și transparenței activității de lobby, precum și sancționarea activităților și practicilor ilegale în domeniu. Totodată, este reglementată și procedura de înregistrare obligatorie a persoanelor care desfășoară activități de lobby.

În state precum **Germania și Franța**, prevederile referitoare la activitatea de lobby la grupurile de interese sunt incluse în Regulamentele Camerelor legislative, iar în **Marea Britanie și Irlanda**, această activitate este guvernată de prevederi cuprinse în *Codurile de conduită ale parlamentarilor*. Pe de altă parte, în **Austria, Danemarca și Olanda**, activitatea de lobby se desfășoară conform unor reguli interne.

6. Ca observație de ordin general, pentru unitate terminologică, sintagmele „acestei legi” și „prezentului act” vor fi înlocuite cu sintagma „prezentei legi”.

Totodată, semnalăm modul neunitar de folosire a termenilor „lobbyst/lobbyst de profesie” și precizăm că noțiunea de „lobbyst” nu este definită în cuprinsul prezentei propuneri.

7. În ceea ce privește denumirea art.1, „Obiectivul prezentei legi”, apreciem că aceasta nu este conformă uzanțelor normative, fiind necesară eliminarea sintagmei „prezentei legi” și reanalizarea soluției propuse.

La același articol, la **alin.(1)**, pentru rigoare juridică, în locul sintagmei „terțe părți” se va scrie substantivul „**terț**”. Reținem observația pentru toate situațiile similare din proiect.

La **alin.(2)**, pentru o exprimare specifică normelor de tehnică legislativă, propunem reformularea acestuia, astfel:

**„(2) Obiectul prezentei legi este stabilirea modului de desfășurare a relațiilor dintre autoritățile publice...”**

La enumerările de la **alin.(3)**, pentru considerente de ordin normativ, acestea vor fi marcate cu litere încadrate de o singură paranteză, după următorul exemplu:

**„a) de a se adresa în scris organelor statului;”**

Observația este valabilă pentru toate situațiile similare din proiect.

La același alineat, pentru precizia normei, după expresia „Constituția României” se va scrie cuvântul „**republicată**”.

**8. La art.3**, semnalăm că acesta nu are o denumire proprie, ci debutează direct cu partea dispozitivă. În această situație, ținând seama de conținutul propunerii, sugerăm ca art.3 să fie denumit „**Definiții**”.

Totodată, pentru uniformitate în redactare cu norme având obiect similar de reglementare, recomandăm reformularea părții dispozitive, astfel:

**„Art.3. - În sensul prezentei legi, termenii și expresiile de mai jos se definesc, după cum urmează:”**

Referitor la structura art.3, precizăm că aceasta trebuie să respecte dispozițiile art.47 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora dacă un articol conține enumerări prezentate distinct, acestea se identifică prin utilizarea literelor alfabetului românesc, nu prin liniuțe, iar o enumerare distinctă nu poate cuprinde, la rândul ei, o altă enumerare și nici alineate noi.

Așadar, dacă o ipoteză marcată cu o literă necesită o dezvoltare sau o explicație separată, aceasta se va face printr-un alineat distinct care să urmeze ultimei enumerări.

Prin urmare, se impune restructurarea art.3, astfel încât paragrafele referitoare la acțiunile specifice activității de lobby să fie numerotate ca aliniate diferite în cadrul aceluiași articol.

La prima literă lit.f) a art.3, precizăm că sintagma „prin orice mijloace publicitare, mass-media, conferințe sau dezbateri publice”

este pleonastică, fiind necesară înlocuirea acesteia cu expresia corectă „**prin mass-media**”.

La a doua **lit.c)** a **art.3**, abrevierea „TV” trebuie scrisă desfășurat.

La a doua **lit.f)** a **art.3**, pentru o exprimare juridică, în locul expresiei „mărturii depuse” se va scrie sintagma „**declarații luate**”.

La liniuța a cincea, care prevede definiția *lobbyist-ului de profesie*, pentru o exprimare corectă, propunem înlocuirea sintagmei „compensații materiale sau de altă natură” cu substantivul „**remunerații**”.

La ultima liniuță, care se referă la definiția *reprezentantului unei autorități sau instituții publice*, subliniem că expresia „membrii din România ai Parlamentului European” nu este corectă, fiind necesară înlocuirea acesteia cu sintagma „**reprezentanți ai României în Parlamentul European**” sau cu substantivul „**europarlamentari**”.

9. La **art.4 alin.(3)**, pentru o exprimare adecvată, recomandăm înlocuirea normei de la lit.b) cu următoarea dispoziție:

„**b) să fie absolvent de studii superioare;**”.

La **lit.c)** a **alin.(3)**, semnalăm că denumirea infracțiunii care se menționează în finalul normei nu este corectă, aceasta fiind „**instigarea publică și apologia infracțiunilor**”.

Precizăm că în cadrul lit.c) sunt menționate titlurile capitolelor din Codul penal, iar nu infracțiunile ca atare.

Prin urmare, se impune scrierea titlului capitolului care prevede infracțiunea de instigare publică și apologia infracțiunilor, și anume înlocuirea sintagmei „instigare publică” cu expresia „**care aduc atingere unor relații privind conviețuirea socială**”.

La **lit.e)** a **alin.(3)**, pentru corectitudinea informației juridice, titlul Ordonanței Guvernului nr.102/1998 va fi redat astfel cum a fost modificat prin Legea nr.133/2000, urmând ca în finalul său să se facă referire și la legea de aprobare.

Pe cale de consecință, sintagma „Ordonanței Guvernului nr.102/1998 privind formarea profesională continuă prin sistemul educațional” va fi înlocuită cu expresia „Ordonanței Guvernului nr.102/1998 privind **organizarea și funcționarea sistemului de educație permanentă prin instituțiile educaționale, aprobată cu modificări prin Legea nr.133/2000**”.

10. La **art.5 alin.(1)**, pentru o exprimare corectă, în locul prepoziției „de” din cadrul sintagmei „de oficiul registrului comerțului” se va scrie prepoziția „**la**”.

La **alin.(2)**, este necesară introducerea predicatului „**sunt următoarele:**” în finalul părții dispozitive. Observația este valabilă și pentru partea dispozitivă a **alin.(3)**.

La enumerarea de la **alin.(2) lit.b)**, se impune realizarea acordului gramatical, astfel, în locul expresiei „copie act de identitate” se va scrie sintagma „copie a actului de identitate”. Reținem observația și pentru **lit.b)** a **alin.(3)**.

La **lit.e)**, trimiterea se va face în mod corect la **art.4 alin.(3) lit.e)**, iar nu la „Art.4 pct.3”.

**11.** La **art.6 lit.a)**, menționăm că norma nu se poate aplica membrilor Parlamentului European. Se impune revederea textului.

**12.** La **art.7 lit.b)**, semnalăm o trimitere greșită la art.5 care nu cuprinde condițiile ce trebuie îndeplinite de un lobbyist, corectă fiind trimiterea la **art.4 alin.(3)**.

De asemenea, sintagma „din prezenta lege”, utilizată la **lit.b)** și **c)** va fi eliminată, ca fiind de prisos.

Pentru fluentă și corectitudinea redactării, întrucât subiectul frazei a fost precizat în partea dispozitivă, în cuprinsul **lit.a) – d)** nu mai este necesară reluarea termenului „lobbyistul/lobbyistul”.

**13.** La **art.8 alin.(1) și (3)**, semnalăm că denumirea Registrului de lobby a fost redată într-o manieră diferită de restul propunerii, astfel încât, pentru respectarea unității terminologice, se va utiliza titulatura prevăzută la art.5.

La **alin.(2) lit.b)**, pentru rigoare juridică, se impune înlocuirea sintagmei „asociaților care dețin fiecare” cu expresia „**fiecărui asociat care deține**”.

La **lit.d)**, în locul cuvintelor „țintei/țintelor” se va scrie substantivul „**scopului**”, mai adecvat în context.

**14.** La **art.9 alin.(1)**, pentru asigurarea unei exprimări proprii stilului normativ, sugerăm reformularea părții dispozitive, după cum urmează:

„**Art.9. - (1) Lobbyștii de profesie au următoarele obligații:**”.

În continuare, textul literelor subsumate acestui alineat va debuta după modelul de mai jos:

„**a) de a furniza...**”.

În ceea ce privește **lit.f)**, recomandăm reformularea textului, în vederea clarificării ipotezei prezentate și păstrării simetriei structurii gramaticale utilizate anterior.

La **alin.(3)**, precizăm că este necesară eliminarea sintagmei „sau financiare”, întrucât este pleonastică.

15. La **art.10 alin.(1)**, pentru acuratețea exprimării, sugerăm ca sintagma „prezentarea argumentelor sale în persoană, cel puțin odată” să fie înlocuită cu expresia „să-și prezinte personal argumentele, cel puțin o dată”.

16. La **art.12 alin.(1) și (2)**, precizăm că sumele reprezentând amenzi trebuie redată fără a avea cifrele despărțite prin virgule, evitând astfel orice confuzii.

La **alin.(2)**, pentru o exprimare consacrată în domeniu, propunem înlocuirea sintagmei „fără respectarea prevederilor Art.4 și Art.5” cu expresia „cu încălcarea prevederilor art.4 și 5”.

La **alin.(3)**, menționăm că denumirea „direcțiilor generale județene de finanțe publice și control financiar de stat, respectiv ai municipiului București” nu mai este de actualitate.

Această denumire va fi înlocuită cu cea corectă „direcțiilor generale ale finanțelor publice județene, respectiv a municipiului București”, potrivit Hotărârii Guvernului nr.34/2009 privind organizarea și funcționarea Ministerului Finanțelor Publice, cu modificările și completările ulterioare.

La **alin.(4)**, pentru completarea informației juridice, după titlul Ordonanței Guvernului nr.2/2001 se va insera sintagma „aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.180/2002”.

17. La **art.13 alin.(1)**, pentru considerente de ordin normativ, recomandăm următoarea redactare:

„**Art.13. - (1) Prevederile prezentei legi se completează cu dispozițiile Legii nr.31/1990 privind societățile comerciale, republicată, cu modificările și completările ulterioare**”.

La **alin.(2)**, pentru respectarea uzanțelor în redactarea actelor normative, sintagma „în termen de 3 luni” se va înlocui cu expresia corectă „la 3 luni”.

PREȘEDINTE  
  
dr. Dragoș ILIESCU  


București  
Nr. 456/19.04.2010