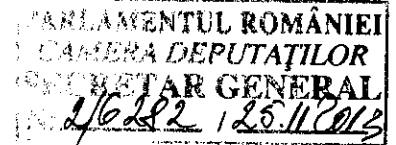




G U V E R N U L R O M Ȃ N I E I
DEPARTAMENTUL PENTRU RELAȚIA CU PARLAMENTUL

București, Piața Victoriei nr.1, Telefon: 021 316 36 77, Fax: 021 316 36 52

București, 22.11.2013
Nr. 11221 / DRP



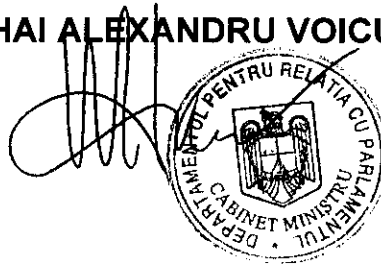
STIMATE DOMNULE SECRETAR GENERAL,

Vă înaintăm, alăturat, în original, **punctul de vedere al Guvernului** referitor la propunerea legislativă intitulată „*Lege privind organizarea activității de lobby*” inițiată de domnul deputat Constantin Niță – Grupul parlamentar al PSD (Plx. 581/2010, L. 352/2010).

Cu stimă,

MINISTRU DELEGAT PENTRU RELAȚIA CU PARLAMENTUL

MIHAI ALEXANDRU VOICU



DOMNULUI CRISTIAN - ADRIAN PANCIU,
SECRETARUL GENERAL AL CAMEREI DEPUTAȚILOR



GVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

nr. 2163
24/11/2013

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la propunerea legislativă intitulată *Lege privind organizarea activității de lobby*, inițiată de domnul deputat Constantin Niță – PSD (din legislatura anterioară) (PLx. 581/2010, L. 352/2010).

I. Principalele reglementări

Propunerea legislativă „*reglementează modul de desfășurare a acțiunilor de influențare a activității puterii legislative și a celei executive, acțiuni desfășurate în favoarea unei terțe părți, în baza unui contract de lobby.*”

Obiectivul acestei inițiative legislative „*este acela de a stabili modul în care trebuie să se desfășoare relațiile dintre autoritățile publice și lobbyști, de a populariza activitatea de lobby și de a reglementa această activitate.*”

Propunerea legislativă tratează în 13 articole aspecte referitoare, în principal, la:

- scopul activității de lobby;
- persoanele care pot desfășura activitatea de lobby;
- înregistrarea activității de lobby și radierea din Registrul de lobby;
- interdicțiile în desfășurarea activității de lobby;
- reguli fundamentale ale activității de lobby;
- relația dintre lobbyști și autoritățile publice;
- raportarea activității de lobby.

II. Observații

1. În plan comparativ, observăm că în majoritatea statelor europene (Franța, Marea Britanie, Belgia, Portugalia sau Grecia) nu există reglementări sau dispoziții referitoare la activitatea de lobby, iar în țări precum Spania, Irlanda sau Luxemburg activitatea de acest gen nu are o pondere relevantă.

În Franța, Adunarea Națională și Senatul interzic constituirea în interiorul Camerelor a grupurilor ce apără interese particulare, locale sau profesionale. Biroul celor două Camere a autorizat crearea unui „*grup de studiu*” (sau grup de lucru), ce poate beneficia de anumite facilități.

În Danemarca există o recunoaștere *de facto* a activităților de lobby. Cu privire la acestea Parlamentul a instituit o serie de reguli de procedură referitoare, în special, la durata expunerilor, durata audiției etc., faptul că lobbyștii care își desfășoară activitatea în interiorul Folketing-ului trebuie să fie înregistrați, numele acestora fiind publicate în jurnalul dezbaterilor parlamentare danez (Folketingstidende).

Nici în Belgia nu există reguli cu privire la grupurile de interes sau grupurile de presiune. În Camera Reprezentativă au existat, totuși, inițiative individuale în acest sens. Așa a luat ființă grupul interparlamentar „*Prietenii Tibetului*”, intervenția Camerei rezumându-se la a pune la dispoziție săli în anumite cazuri.

În Grecia noțiunea de „*lobby*” nu este cunoscută, singurele tipuri de intergrupuri parlamentare care au existat în Parlamentul grec fiind grupurile de prietenie. Numărul acestora este de 30, iar activitatea lor se referă la promovarea prieteniei între membrii Parlamentului grec și cei ai altor Parlamente. Temele de discuție sunt variate, deputații putând aparține simultan mai multor grupuri.

Senatul și Camera Deputaților ale Italiei nu au reglementări specifice cu privire la activitatea grupurilor de interes sau reprezentanților acestor grupuri în Parlamentul italian. Asociațiile sau organizațiile la nivel național pot solicita o cartelă de acces la sediul Senatului, dar nu în sălile unde se întrunesc comisiile parlamentare.

În ceea ce privește statele membre ale Uniunii Europene care prezintă, în cadrul reglementărilor privind transparența actului decizional, dispoziții specifice privind activitățile de lobby, precizăm că în Germania *Regulamentul de organizare și funcționare a Bundestag-ului* precizează, în anexă, dispoziții cu privire la asociații numite „*Verbände*”. Astfel, ele trebuie înscrise într-un registru, fiind publicată anual o listă a tuturor acestor grupuri înscrise în registru. Conform dispozițiilor din Anexa 2 la Regulament, în fiecare an este publicată o

listă cu toate grupurile de interes. Lista publicată în anul 2010 în „*Bundesanzeiger*” număra 2160 de grupuri de interes.

Înscrierea este o condiție obligatorie pentru ca reprezentanții grupurilor să obțină un permis de acces în Parlament. Înscrierea în registru conferă acestor grupuri dreptul de acces în sediul Parlamentului și dreptul de a participa la elaborarea legislației federale. Cu toate acestea, grupurile nu pot fi ascultate în timpul audierilor la comisiile parlamentare, Bundestag-ul putând oricând suspenda unilateral valabilitatea permisului de acces acordat.

Necesitatea înregistrării la Bundestag se aplică numai sindicatelor ori organizațiilor profesionale, celelalte organizații ori corporații neavând obligația să se înregistreze. Mai mult decât atât, Parlamentul poate invita, *ad hoc*, organizații care nu sunt înscrise în Registru pentru a fi ascultate în procesul elaborării legilor federale, subliniindu-se faptul că este obligatorie consultarea cu grupurile de interese, în special organizațiile profesionale, ca parte esențială a procesului legislativ.

În Lituania reglementarea adoptată în anul 2001 instituie un registru al grupurilor care desfășoară activități de lobby.

În Polonia, reglementarea privind lobby-ul legislativ și de reglementare (adoptată în anul 2005) stabilește regulile care guvernează activitatea de lobby, supravegherea, înregistrarea ori sancțiunile persoanelor ori grupurilor care desfășoară activități de lobby.

În Ungaria, reglementarea, adoptată în anul 2006, instituie un registru al grupurilor care desfășoară activități de lobby.

La nivelul Uniunii Europene au existat demersuri pentru transparentizarea procesului decizional. În acest sens, notăm programul „*European Transparency Initiative*” (ETI), lansat de Comisia Europeană în noiembrie 2005, în cadrul căruia, alături de alte proiecte, a fost adoptată și supusă consultării publice, la 3 mai 2006, *Cartea Verde asupra Inițiativei Europene pentru Transparență*. Cartea Verde propune un sistem de înregistrare a lobbyștilor pe bază voluntară – un registru electronic disponibil pe pagina de internet a Comisiei – și elaborarea unui Cod voluntar de conduită a acestora.

Prin crearea acestui Registru voluntar, în contextul inițiativei europene în materie de transparență, Comisia Europeană dorește să aducă la cunoștința cetățenilor informații despre interesele generale sau specifice care influențează procesul de luare a deciziilor la nivelul instituțiilor europene și despre resursele mobilizate în acest scop. Organizațiile care doresc să se înregistreze au ocazia de a-și demonstra angajamentul profund în favoarea transparenței, precum și legitimitatea deplină a activităților pe care le desfășoară. Înregistrându-se, reprezentanții grupurilor de interese își asumă obligația de a respecta prevederile *Codului de conduită*.

Grupul comun de lucru al Parlamentului European și al Comisiei Europene privind activitățile de lobby a convenit asupra unei serii de măsuri

care trebuie luate în vederea creării, la nivelul Uniunii Europene, a unui registru comun al reprezentanților grupurilor de interese. În acest sens, a fost aprobat un set de orientări privind elaborarea viitorului registru comun și a unui cod de conduită revizuit pentru reprezentanții grupurilor de interese. Cele două instituții au făcut primul pas către realizarea acestui obiectiv, lansând o pagină de internet comună de unde pot fi accesate registrele existente în acest moment. În continuare, în luna mai 2011, Parlamentul European a aprobat proiectul unui *Registru comun pentru transparență*, în care vor fi incluși atât lobbyștii, cât și alte grupuri de interese care solicită acces la Parlamentul European ori la Comisie, cu mențiunea că înscrierea în acest registru va fi voluntară. Un astfel de registru comun al celor două instituții va asigura o mai mare transparență, cuprinzând toate informațiile privind persoanele și organizațiile care sunt în contact cu cele două instituții.

Concluzionând, reglementarea activității de lobby la nivelul Uniunii Europene nu are ca obiectiv armonizarea legislațiilor sau practicilor în domeniu din statele membre, ci consolidarea transparenței procesului decizional la nivelul Uniunii Europene. Așadar, nu se poate vorbi de perspectiva unei obligații în sarcina statului român de a legifera acest domeniu, luarea unei decizii asupra oportunității unei astfel de măsuri aparținând legiuitorului român.

Mai mult decât atât, Comisia Europeană și Parlamentul European susțin ideea *înregistrării voluntare* a grupurilor de interese și nu înscrierea obligatorie a tuturor acestor grupuri care operează la Bruxelles. În acest sens, Comisia consideră că înregistrarea voluntară a grupurilor de interese reprezintă un progres atât cantitativ, cât și calitativ, acest tip de abordare (bazat pe înscrierea voluntară) fiind un model funcțional, așa încât trebuie menținută această tendință și în viitor.

Raportul Consiliului Europei privind necesitatea elaborării unui Cod European de conduită în activitatea de lobby, din data de 5 iunie 2009, subliniază faptul că activitățile desfășurate de grupurile de interese au crescut în mod constant la nivelul instituțiilor Uniunii Europene ori al statelor membre ale Consiliului Europei. Cu toate acestea numai 5 state membre ale Consiliului Europei au stabilit reguli, fie ele și minimale pentru desfășurarea activității de lobby (Germania, Ungaria, Lituania, Georgia, Polonia).

Prin raportul menționat se recomandă elaborarea unui *Cod european de conduită în activitatea de lobby*, bazat pe următoarele principii:

- activitatea de lobby ar trebui să fie foarte clar definită, cu diferențierea între desfășurarea acestei activități în mod profesional și activitățile organizațiilor societății civile;
- îmbunătățirea transparenței în domeniul activității de lobby;
- ar trebui să fie stabilite reguli aplicabile politicienilor, funcționarilor publici, membrilor grupurilor de presiune și al societăților comerciale, inclusiv

stabilirea conflictelor de interese și perioada de timp după încetarea mandatului în care desfășurarea activităților de lobby ar trebui să fie interzisă;

- asociațiile implicate în activitatea de lobby ar trebui să se înregistreze;

- ar trebui să fie purtate consultări prealabile cu organizațiile de lobby pe orice proiect de reglementare a acestei activități;

- ar trebui încurajată desfășurarea unei activități de lobby bine reglementată, transparentă și onestă, pentru a îmbunătăți imaginea publică referitoare la persoanele implicate în această activitate.

2. Referitor la reglementarea activității de lobby, precizăm că trebuie luat în calcul faptul că această activitate poate determina apariția unor probleme teoretice și practice cu implicații juridice și etice în cele mai diverse domenii și sectoare de activitate, la nivel central și local, întrucât lobby-ul poate privi atât activitatea puterii legislative, cât și a celei executive, precum și a autorităților administrației publice locale, mai ales în ceea ce privește diferențierea acestei activități de faptele care constituie infracțiuni de corupție.

În prezent, în dreptul românesc, actele de corupție sunt reglementate în *Noul Codul penal* și în *Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție, cu modificările și completările ulterioare*. Aceste reglementări sunt în concordanță cu *Convenția penală a Consiliului Europei privind corupția*, adoptată la Strasbourg, la 27 ianuarie 1999.

Infracțiunea de trafic de influență este reglementată de art. 291 din *Noul Codul penal*, având următorul cuprins:

„(1) *Pretinderea, primirea ori acceptarea promisiunii de bani sau alte foloase, direct sau indirect, pentru sine sau pentru altul, săvârșită de către o persoană care are influență sau lasă să se creadă că are influență asupra unui funcționar public și care promite că îl va determina pe acesta să îndeplinească, să nu îndeplinească, să urgenteze ori să întârzie îndeplinirea unui act ce intră în îndatoririle sale de serviciu sau să îndeplinească un act contrar acestor îndatoriri, se pedepsește cu închisoarea de la 2 la 7 ani.*

(2) *Banii, valorile sau orice alte bunuri primite sunt supuse confiscării, iar când acestea nu se mai găsesc, se dispune confiscarea prin echivalent*”.

Legea nr. 78/2000 sancționează infracțiunea de cumpărare de influență, reglementând la art. 6¹ astfel:

„(1) *Promisiunea, oferirea sau darea de bani, de daruri ori alte foloase, direct sau indirect, unei persoane care are influență sau lasă să se creadă că are influență asupra unui funcționar, pentru a-l determina să facă ori să nu facă un act ce intră în atribuțiile sale de serviciu, se pedepsește cu închisoare de la 2 la 10 ani.*

(2) *Făptuitorul nu se pedepsește dacă denunță autorității fapta mai înainte ca organul de urmărire să fi fost sesizat pentru acea faptă.*

(3) *Banii, valorile sau orice alte bunuri care au făcut obiectul infracțiunii prevăzute la alin. (1) se confiscă, iar dacă acestea nu se găsesc, condamnatul este obligat la plata echivalentului lor în bani.*

(4) *Banii, valorile sau orice alte bunuri se restituie persoanei care le-a dat în cazul prevăzut la alin. (2)''.*

O eventuală lege a lobby-ului este de natură să ridice probleme în raport cu legislația actuală, pentru că, din cauza *limitei mult prea fragile dintre activitatea de lobby*, în special în cazul în care aceasta are rezultat și determină o anumită conduită la nivel decizional, și *infracțiunea de trafic de influență*, se poate ajunge la interpretarea că anumitor grupuri de interese li se va permite în mod legal să exercite influență în procesul decizional, lăsând posibilitatea ca aceasta să poată acționa sub apanajul activității de lobby pentru săvârșirea de fapte de corupție.

3. Un alt aspect esențial care trebuie subliniat în discuția cu privire la reglementarea activității de lobby este acela de *a clarifica incompatibilitățile și conflictele de interese* care se pot activa în privința unei persoane care are sau a avut la un moment dat calitatea de lobbyist. Pe întreaga perioadă cât se ocupă de lobby persoanele fizice sunt incompatibile cu orice funcție de demnitate publică, în caz contrar intrând sub incidența prevederilor legale privitoare la traficul de influență.

4. Cu privire la textul inițiativei legislative, apreciem că s-ar fi impus o *reglementare mai riguroasă și mai precisă a noțiunilor* cu care operează propunerea legislativă (*activitatea de lobby, contractul de lobby, societatea de lobby, determinarea sferei persoanelor care pot exercita activitatea de lobby, răspunderi și sancțiuni*), pentru a nu asigura premisele exercitării traficului de influență sub forma activității de lobby, excluzând, astfel, posibilitatea constituirii practicienilor în activitatea de lobby în factori „*autorizați*” ai traficului de influență față de autoritățile publice cu putere de decizie politică și juridică, cărora ar putea să le determine o anumită conduită.

Totodată, din textul inițiativei legislative nu rezultă cu claritate dacă se creează o nouă profesie, practician în lobby, sau se urmărește doar transparentizarea acestui tip de activitate.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, urmează ca **Parlamentul să decidă asupra oportunității adoptării acestei propuneri legislative.**

Cu stimă,



Domnului deputat **Valeriu Ștefan ZGONEA**

Președintele Camerei Deputaților