



AVIZ
**referitor la propunerea legislativă privind
reglementarea activităților de lobby**

Analizând **propunerea legislativă privind reglementarea activităților de lobby**, transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.B263 din 16.05.2008,

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 reglementarea activităților de lobby realizate de persoane fizice și juridice, a calității de practician al acestei activități, privilegiile și responsabilitățile acestuia, răspunderea disciplinară, suspendarea și încetarea exercitării acestei profesii, organizarea și funcționarea Camerei Naționale a Practicienilor în Activitatea de Lobby, contractul de lobby etc., fiind parte importantă a procesului de creație a legislativului unui stat democratic și elementul cheie în raportul dintre legislativ, Guvern, administrația locală și sectorul privat, având ca scop formularea unor inițiative legislative împreună cu alte țări, lobby pe lângă instituțiile acreditate în vederea obținerii de fonduri nerambursabile în folosul comunității, consolidarea capacității instituțiilor publice în implementarea programelor și proiectelor de investiții publice etc.

2. Prin prevederile de la art.21, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor organice, având în vedere că la art.21 aceasta reglementează incompatibilități, iar la art.43 sunt stabilite

atribuții ce ar urma să fie îndeplinite de Senatul României, iar în aplicarea **art.75 alin.(1)**, prima Cameră sesizată este Senatul.

3. Menționăm că la Consiliul Legislativ s-au mai înregistrat cinci propuneri legislative transmise atât de Secretarul General al Senatului, cât și de Secretarul General al Camerei Deputaților, cu același obiect de reglementare, astfel că pentru o abordare unică a acestor propuneri, îmbunătățirea conținutului, precum și pentru evitarea paralelismelor, sugerăm luarea în dezbateră în mod conex.

Subliniem că 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, s-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 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.

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, inclusiv a autorităților administrației publice locale.

În principiu, constituirea unor structuri organizatorice speciale - cabinete individuale, cabinete individuale asociate, societăți civile profesionale etc., 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.

În privința abordării subiectului de lobby parlamentar etc., este de reflectat dacă nu ar trebui prevăzute circumstanțieri de rigoare, atât sub aspectul momentului, cât și al locului unde asemenea persoane pot fi abordate de lobby-ist.

Pentru o reglementare adecvată în această materie, se recomandă să fie avut în vedere și modul în care această activitate este organizată și se desfășoară în alte țări ale Uniunii Europene sau în țări cu experiență în această activitate, cu invocarea dispozițiilor respective în Expunerea de motive.

În acest sens, precizăm că există o Comunicare a Comisiei Europene – **Acțiuni întreprinse în aplicarea cărții verzi „Inițiativa europeană în materie de transparență”** din 21 martie 2007 care prevede că ocazia de a discuta problema reprezentării intereselor la nivel european a fost binevenită în general, deși câțiva participanți la procesul de consultare au criticat utilizarea de către Comisie a termenilor „activitate de lobby” pentru a descrie acest fenomen. Prin urmare, trebuie evidențiat faptul că definiția dată de Comisie „activității de lobby” nu include nicio judecată de valoare negativă. Activitățile de lobby se referă la „*activitățile desfășurate în vederea influențării formulării politicilor și proceselor de luare a deciziilor ale instituțiile europene*”. Comisia a subliniat în mod explicit rolul legitim și util al activităților de lobby în cadrul unui sistem democratic. Noul registru al Comisiei va fi intitulat, cu toate acestea, „**Registrul reprezentanților de interese**”.

Societățile de consultanță în domeniul afacerilor publice, grupurile de lobby ale întreprinderilor („reprezentanții interni”), grupurile de reflecție, asociațiile profesionale și cabinetele de avocatură vor fi încurajate să se înscrie și li se va oferi ocazia de a indica categoria din care fac parte.

În Cartea verde privind inițiativa europeană în materie de transparență, Comisia a propus un nou cadru pentru activitățile de lobby care se va baza pe:

a) un sistem de înscriere facultativă, cu stimulente care să îi determine pe reprezentanții de interese să se înregistreze. Stimulentele

ar include alerte automate de avertizare referitor la consultările privind probleme de interes pentru părțile interesate.

b) un cod comun de conduită pentru toți reprezentanții de interese sau cel puțin cerințe minime comune.

c) un sistem de monitorizare și sancțiuni care urmează a fi aplicate în cazul unei înregistrări incorecte și/sau în cazul încălcării codului de conduită.

5. La **art.1**, pentru o formulare adecvată contextului, cuvântul „meserie” sugerăm să fie înlocuit cu substantivul „**profesie**”.

6. La **art.2**, pentru uniformitate în redactare cu acte normative cu obiect similar de reglementare, recomandăm reformularea părții dispozitive a **alin.(1)**, astfel:

„Art.2. – (1) În sensul prezentei legi, expresiile de mai jos se definesc, după cum urmează:”.

La **lit.a)** a **alin.(1)**, este necesară reanalizarea și reformularea sintagmei „de determinare a deciziilor autorităților legislative și executive **prin orice acțiuni**”, astfel încât să rezulte că respectivele măsuri se inițiază cu **respectarea prevederilor legale**, deoarece în forma prezentată poate sugera și dreptul de utilizare a forței sau a altor mijloace care să determine autoritatea să accepte solicitarea formulată.

La redactarea definiției urmează să se aibă în vedere și evitarea repetării cuvântului „scopul”, precum și înlocuirea expresiei „– reprezintă activitatea prin care” cu sintagma „**Prin această activitate**” redată în continuarea primei teze.

Totodată, pentru fluența exprimării, expresia „influențarea instituțiile” trebuie redată sub forma „influențarea **instituțiilor**”.

7. La **alin.(3)** al **art.2**, pentru o exprimare corectă, propunem înlocuirea cuvântului „răsplătită” cu adjectivul „**remunerată**”.

Totodată, pentru respectarea prevederilor art.36 alin.(2) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora „verbele se utilizează la timpul prezent... pentru a accentua caracterul imperativ al dispoziției respective”, recomandăm înlocuirea verbului „va avea” cu verbul „**are**”. Reținem observația pentru toate situațiile similare din proiect.

La același alineat, pentru considerente de ordin normativ, semnalăm că potrivit art.46 alin.(2) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „alineatul, ca subdiviziune a articolului, este constituit, de regulă, dintr-o singură propoziție sau

frază...”, fiind necesară revederea subpunctelor (3.1) și (3.2) și reformularea alin.(3). Observația este valabilă și pentru subpunctele (4.1) și (4.2).

La **alin.(3.2)**, pentru rigoare juridică, se impune următoarea redactare:

„Este interzis **oferirea de către un lobby-ist a unor onorarii** sau cadouri a căror valoare să depășească **200 lei lunar** unui funcționar sau oricărei persoane ce reprezintă autoritatea legislativă, executivă sau **administrativă** locală a cărei activitate se referă sau urmează a se stabili între părți”.

Este, însă, de reflectat dacă acest plafon valoric de 200 lei nu poate fi luat în considerare decât sub forma unor gesturi de politețe și eleganță, precum: un bilet la un muzeu, o expoziție, eventual costul unei mese la un local.

Semnalăm că **alin.(4)** repetă dispoziția de la alin.(3), fiind necesară eliminarea acestuia. Reiterăm observația și pentru **alin.(4.1)**, întrucât conține aceeași normă de la alin.(3.2).

8. La **art.3 alin.(1)**, partea dispozitivă trebuie reformulată, realizându-se acordul gramatical, astfel: „... organizați **în următoarele forme:**”.

Lit.d) a **alin.(1)** trebuie eliminată, deoarece această profesie este organizată ca o **profesie liberală** și, prin urmare, practicienii în activitatea de lobby nu se pot constitui în societăți comerciale.

La **lit.e)**, menționăm că organizațiile prevăzute au **scop**, iar nu „caracter” filantropic, științific, artistic ori sportiv. Sugerăm corecția de rigoare.

La **lit.i)**, subliniem că expresia corectă este „drepturi fundamentale de **exprimare**”, fiind necesară corectarea textului.

Alin.(2) este formulat ambiguu și riscă să creeze confuzii. Se impune, prin urmare, revederea acestuia.

La **alin.(6)**, pentru o exprimare conformă normelor de tehnică legislativă, se impune reformularea părții finale, după cum urmează: „... Parlamentul României, **instituția** care monitorizează și **primește de la aceasta** rapoarte anuale privind activitatea Camerei Naționale a Practicienilor de Lobby”.

9. La **art.4**, partea dispozitivă, pentru o redactare specific normativă, propunem eliminarea cuvântului „numai”, precum și înlocuirea sintagmei „îndeplinirea condițiilor minime de către candidatul practician pentru activități de lobby, condiții ce constau în

următoarele:” cu expresia „**îndeplinirea, de către candidatul practician pentru activități de lobby, a următoarelor condiții:**”.

La **lit.b)** a **art.4**, recomandăm eliminarea cuvântului „oficială”, întrucât este inutil.

Lit.d) trebuie reformulată în acord cu celelalte litere ale art.4, astfel:

„**d) să fie absolvent de studii superioare**”.

În ceea ce privește **lit.f)**, subliniem că aceste prevederi instituie o discriminare, îngrădind nejustificat dobândirea calității de practician de lobby. Se impune suprimarea acestora.

Referitor la **lit.g)**, această dispoziție este fără înțeles, fiind necesară eliminarea acesteia.

10. La **art.5 alin.(3)**, pentru ca norma să debuteze cu subiectul, prepoziția „Pentru” trebuie eliminată, iar sintagma „în care se vor regăsi următoarele” trebuie înlocuită cu expresia „**cuprinzând următoarele informații:**”.

De asemenea, pentru a respecta dispozițiile art.47 alin.(1) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, propunem ca enumerarea să fie redată distinct prin utilizarea literelor alfabetului.

Semnalăm că în text se utilizează două noțiuni distincte, respectiv „organizație” și „instituție”, fiind necesară corelarea termenilor.

11. Potrivit uzanței în redactarea actelor normative, **numerotarea secțiunilor** ca elemente structurale ale capitolelor trebuie să se realizeze după următorul exemplu:

„Secțiunea a 2-a”, „Secțiunea a 3-a” etc.

12. La **art.7**, precizăm că societățile de lobby nu pot avea caracter comercial sau non-comercial, așa cum se prevede în enunț, întrucât această activitate este organizată ca o profesie liberală. Această mențiune trebuie eliminată.

Totodată, pentru aceste considerente, se impune eliminarea referirii la Legea nr.31/1990 privind societățile comerciale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și la Ordonanța Guvernului nr.26/2000 cu privire la asociații și fundații, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.246/2005, cu atât mai mult cu cât **asociația este fără scop patrimonial**, iar scopul activității de lobby este tocmai obținerea unor astfel de beneficii.

13. La **art.8 alin.(2)**, având în vedere că legea produce efecte juridice de la intrarea în vigoare și pentru a se evita o eventuală intrare în vigoare a normelor deontologice înaintea intrării în vigoare a legii, este necesară înlocuirea sintagmei „după adoptarea prezentei legi în maximum 6 luni de la publicarea ei în Monitorul Oficial, Partea I”, cu expresia „**în termen de 6 luni de la intrarea în vigoare a prezentei legi**”.

14. La **art.9**, sintagma „De asemenea” trebuie eliminată, astfel încât teza a doua să înceapă cu pronumele „**Aceștia**”.

15. Precizăm că **alin.(1) art.11** se contrazice cu **alin.(2)** al aceluiași articol în ceea ce privește exercitarea activității de practician de lobby, în sensul că primul alineat prevede că această activitate este compatibilă cu orice profesie, iar al doilea, că această activitate se suspendă în cazul unei incompatibilități prevăzute de lege. Prin urmare, se impune eliminarea **alin.(1)** al **art.11**, mai ales că în conținutul propunerii legislative se regăsesc reglementate anumite incompatibilități.

La **alin.(2)** al **art.11**, în locul verbului „să încunoștințeze” se va scrie expresia „să **aducă la cunoștința**”, mai adecvat în context. Observația este valabilă și pentru **alin.(1)** al **art.36**.

16. La **art.14 lit.c)**, pentru rigoare în exprimare, sugerăm înlocuirea expresiei „pe o perioadă de 6-12 luni”, cu sintagma „pe o perioadă **cuprinsă între 6-12 luni**”.

17. La **art.15 alin.(2)**, pentru mai multă claritate, este necesar să se prevadă că respectiva procedură se regăsește într-un **regulament** adoptat de Camera Națională.

18. La **art.16 alin.(2)**, sugerăm o îmbunătățire redacțională, prin reformularea textului, astfel:

„(2) Membrii comisiei de disciplină nu pot face parte din consiliul de conducere al Camerei Naționale”.

19. La **art.17 alin.(4)**, pentru rigoare juridică, propunem înlocuirea cuvântului „scurgerea” cu substantivul „**împlinirea**”.

20. La **art.18**, prevederea de la **lit.a)** este inutilă fiind necesară eliminarea acesteia și renumerotarea corespunzătoare a literelor art.18.

La **lit.b)**, semnalăm că textul se referă la suspendarea dreptului la exercitarea profesiei de practician în cazul neîndeplinirii obligației de **plată a cotizației**, fără ca anterior să existe o normă care să reglementeze plata unei asemenea cotizații.

Totodată, pentru uniformitate în redactare, substantivul „Camera” trebuie înlocuit cu sintagma „**Camera Națională**”, observație valabilă și pentru **art.24 alin.(2)**.

21. La **art.19**, pentru unitate terminologică, substantivul „Suspendarea” trebuie înlocuit cu expresia „Suspendarea **dreptului la exercitarea profesiei de practician în activitatea de lobby**”.

22. La **art.20 alin.(1) lit.b)**, pentru o mai bună exprimare, sugerăm înlocuirea sintagmei „dacă împotriva sa”, cu expresia „dacă împotriva **lobby-istului**”.

Lit.c) este incomplet formulată, fiind necesară reformularea acesteia pentru a se înțelege în ce caz practicianul nu mai are capacitate de exercițiu, astfel:

„**c)** în cazul în care **practicianul** nu mai are capacitate de exercițiu **ca urmare a punerii sub interdicție judecătorească**”.

Subliniem că dispoziția de la **lit.e)** este superfluă și, prin urmare, recomandăm eliminarea acesteia.

23. La **art.21**, pentru o redactare corectă, propunem reformularea părții dispozitive, după cum urmează:

„**Art.21.** - Persoanele care nu pot **desfășura** activității de lobby datorită **funcției lor** sunt:

a) **deputații și senatorii, precum și funcționarii publici parlamentari;**

b) **membrii Guvernului și funcționarii acestuia;**

c) **președintele României și personalul administrației prezidențiale**”.

Se impune eliminarea **lit.d)** și **e)**, întrucât sunt inutile și incorect formulate.

24. La **art.23**, textul este ambiguu, fiind necesară reformularea acestuia cu specificarea că practicianul în activitatea de lobby trebuie să se înscrie în Registrul de Lobby, iar nu prin simpla cerere a acestuia de a deveni membru al Camerei Naționale.

25. La **art.24 alin.(1) lit.e)**, sintagma „Registrul activităților de lobby” este superfluă. Sugerăm eliminarea acesteia.

La **lit.f)**, este necesară reformularea enunțului, deoarece atribuțiile Senatului României sunt prevăzute de legea fundamentală și statutul propriu de organizare și funcționare.

Alin.(2) trebuie eliminat, întrucât prevederile acestuia sunt superflue.

26. La **art.26 alin.(1), lit.b), f) și g)** sunt formulate incorect. Recomandăm, prin urmare, următoarea redactare:

„**b)** adoptă **organigrama** aparatului administrativ al Camerei Naționale;

f) aprobă regulamentul de **organizare și funcționare** a Camerei Naționale;

g) aprobă bugetul... dă descărcare de **gestiune** a fondurilor Camerei Naționale”.

La **lit.g)** trebuie să se prevadă cui se dă descărcare de gestiune.

La **alin.(2) și (3)**, pentru a nu se crea confuzii în privința cvorumului cu care se adoptă hotărârile de către membrii Camerei Naționale, propunem eliminarea adjectivului „simple” din rândul 3.

27. La **art.27**, pentru o redactare corectă, recomandăm eliminarea sintagmei „de conducere” din rândul 2. Reținem observația și pentru **lit.c) și d)** ale **art.29**.

28. La **art.29**, întrucât potrivit prevederii de la lit.f), președintele realizează și alte atribuții stabilite de adunarea generală, sugerăm completarea părții dispozitive a textului cu termenul „**principale**”.

29. La **art.30 alin.(1)**, fraza este un nonsens, fiind necesară înlocuirea cuvântului „activitate” din rândul 2 cu substantivul „**probleme**”.

La **lit.d)** a **alin.(2)**, pentru aceeași considerente, sintagma „ale unor legi” trebuie înlocuită cu expresia „**la unele legi**”.

30. La **art.31**, pentru motivele de la pct.23 *supra*, propunem reformularea **lit.b) și d)**, astfel:

„**b) deputaților și senatorilor;**

d) consilierilor din cadrul consiliilor județene sau locale;”.

31. La **art.32 alin.(2)**, sugerăm înlocuirea expresiei „arătat la art.2”, care nu este specifică limbajului normativ, cu sintagma „**prevăzut la art.2**”.

32. La **art.33, lit.d)** nu este redactată corect din punct de vedere juridic, fiind necesară specificarea că dacă contractul se încheie cu **titlu oneros**, iar nu cu „caracter” oneros, așa cum apare în enunț, trebuie să se menționeze și prețul.

33. La **art.34 alin.(1)**, pentru o mai bună redactare, expresia „în condițiile legii”, sugerăm să fie înlocuită cu sintagma „în condițiile **prevăzute de lege**”.

La **alin.(2)** al aceluiași articol, pentru ca norma să debuteze cu subiectul, recomandăm plasarea expresiei „Sub sancțiunea nulității absolute” în finalul textului, astfel încât alineatul să înceapă cu expresia „**Contractul de lobby**”.

34. La **art.36 alin.(2)**, pentru rigoare juridică propunem ca în locul cuvântului „terminarea” să se scrie substantivul „**încetarea**”.

35. La **art.37**, menționăm că registrul despre care se vorbește în text este prevăzut la **art.35**, iar nu la art.34. Recomandăm corecția de rigoare.

36. La **art.38 alin.(2)**, în acord cu prevederile art.36 alin.(2) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, verbul „vor conține” trebuie înlocuit cu verbul „**conțin**”.

37. Referitor la dispozițiile de la **art.39**, semnalăm că este de reflectat dacă Camera Națională, în calitate de administrator al registrului, să solicite un raport anual din partea fiecăreia dintre autoritățile publice.

38. La **art.40 – 42**, pentru respectarea prevederilor Legii nr.348/2004 privind denominarea monedei naționale, cu modificările și completările ulterioare, abrevierea „RON” trebuie înlocuită cu substantivul „**lei**”.

39. Deoarece **art.42** este numerotat de două ori, iar potrivit cerințelor de tehnică legislativă, norma de complinire cu dispozițiile Ordonanței Guvernului nr.2/2001 trebuie să fie redată în articol distinct, aceasta trebuie marcată ca **art.43**. Ca urmare, se impune renumerotarea articolelor.

În ceea ce privește norma de complinire, pentru uniformitate în redactare cu alte acte normative, sintagma „Contravențiilor prevăzute de prezenta lege” trebuie înlocuită cu expresia „**Contravențiilor prevăzute la art.40 – 42**”.

În același context, pentru a evidenția corect trimiterea la Ordonanța Guvernului nr.2/2001, sintagma „aprobată cu modificări prin Legea nr.180/2002” trebuie înlocuită cu expresia „aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.180/2002, cu **modificările și completările ulterioare**”.

Totodată, pentru ca acest capitol să fie complet, este necesar să se prevadă cine constată contravențiile și cine aplică amenzi.

40. La **art.43**, semnalăm că prevederea referitoare la exercitarea atribuțiilor Camerei Naționale a Practicienilor de Lobby, până la înființarea acesteia, să se facă de către Senatul României, contravine

dispozițiilor **art.61 alin.(1)** din Constituția României, republicată, conform căroră „Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării”.

Prin urmare, Senatul, fiind una din Camerele Parlamentului României, nu poate exercita decât atribuțiile prevăzute de Constituție.

Se impune revederea și refacerea enunțului.

41. La **art.44 alin.(1)**, pentru precizia normei referitoare la intrarea în vigoare a legii și întrucât art.5 din Legea nr.202/1998 privind organizarea Monitorului Oficial al României, cu modificările și completările ulterioare, stabilește în care parte a acestui editorial se publică legea, este necesară reformularea, astfel:

„**(1)** Prezenta lege intră în vigoare **la** 6 luni de la data publicării în Monitorul Oficial al României”.

La **alin.(2)**, pentru rigoare normativă, sintagma „vor fi adoptate” trebuie înlocuită cu expresia „**Guvernul va adopta**”.

PREȘEDINTE

dr. Dragoș ILIESCU


București
Nr.

681/09.06.2008