



GVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

2385 /DPSG
TA 29092008

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
SENAT
484, 3.10.2008

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 reglementarea activităților de lobby*, inițiată de domnul senator Viorel Duca Senior din Grupul parlamentar al PNL (Bp. 263/2008).

I. Principalele reglementări

Prin această inițiativă legislativă se propune reglementarea cadrului juridic general privind organizarea și desfășurarea *activității de lobby*, realizată de către persoane fizice și persoane juridice care au dobândit calitatea de practician în această meserie.

Activitatea de lobby reprezintă, conform inițiativei legislative, modalitatea transparentă de determinare a deciziilor autorităților legislative și executive, prin orice acțiuni care au scopul de a promova și susține drepturi și interese legitime, în scopul inițierii, adoptării, modificării sau abrogării unor acte normative ori administrative sau în promovarea unui program sau a unei politici de către autoritățile publice.

Conform *Expunerii de motive*, acest demers legislativ „are rolul de a contribui la legalizarea unor activități care țin de colaborarea sectorului

public cu cel privat, mai precis de acel parteneriat public-privat, concept care a fost stabilit în România prin Ordonanța de Guvern nr. 16/2002 privind contractele de parteneriat public-privat, (...) abrogată prin Ordonanța de Urgență nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, acte care se pot constitui în premisele propunerii legislative privind reglementarea activității de lobby”.

Propunerea legislativă este structurată pe 5 capitole, după cum urmează:

- dispoziții generale;
- organizarea și exercitarea profesiei de practician în activitatea de lobby;
- organizarea și exercitarea activităților de lobby;
- sancțiuni;
- dispoziții tranzitorii și finale.

II. Propuneri și observații

1. Propunerea legislativă reia problematica ce a făcut obiectul unui proiect de lege elaborat de Ministerul Justiției, precum și a două inițiative legislative.

Prima dintre inițiativele parlamentare (PL. 323/2000) a fost clasată în temeiul art. 60 alin. (5) din Constituție. Reintrodusă în 2001 (Plx. 211/2001), aceasta a fost respinsă în 2004.

A doua propunere legislativă (Plx. 638/2004) a fost introdusă în 2004 și a fost respinsă în 2005.

În raportul de respingere al Comisiei juridice, pentru disciplină și imunități din cadrul Camerei Deputaților se preciza că „*membrii comisiei s-au pronunțat împotriva adoptării unei astfel de inițiative legislative și au hotărât, cu unanimitate de voturi, să propună plenului Camerei Deputaților, respingerea acesteia, deoarece:*

- *adoptarea proiectului ar transforma practicienii de lobby în factori autorizați ai traficului de influență față de autoritățile publice;*
- *la nivel legislației Uniunii Europene nu există o reglementare a activității de lobby, aceasta fiind acceptată, de regulă, tacit”.*

Referitor la proiectul elaborat de Ministerul Justiției, precizăm că acesta a fost supus consultării publice la sfârșitul anului 2002, fiind dezbătut pe larg împreună cu reprezentanți ai societății civile. În urma discuțiilor, a rezultat necesitatea reconsiderării oportunității promovării

unui asemenea act normativ, avându-se în vedere, în special, următoarele considerente:

a) reglementarea activității de lobby nu face parte din acquis-ul comunitar;

b) un număr restrâns de state membre cunosc o consacrare legislativă a acestei activități.

În anul 2004, obiectul redactării unei reglementări a lobby-ului a fost înscris în Strategia Națională Anticorupție (Hotărârea Guvernului nr. 1944/2004 – Anexă, pct. 2, subpct. 2.1.3. *„Adoptarea unor norme transparente și clare privind activitatea de lobby, finanțarea și auditul financiar extern al partidelor politice și al campaniilor electorale, pentru evitarea contactelor mascate dintre politicieni, pe de o parte și pentru prevenirea intereselor de afaceri ilicite, în scop electoral, de pe altă parte”*).

Ulterior, această prioritate a fost eliminată din documentul programatic (prin *Hotărârea Guvernului nr. 231/2005 privind aprobarea Strategiei naționale anticorupție pe perioada 2005-2007 și a Planului de acțiune pentru implementarea Strategiei naționale anticorupție pe perioada 2005-2007*), în primul rând pe considerentul că o reglementare la nivel de lege a activității de lobby nu poate fi promovată în condițiile în care Convenția penală privind corupția, la care România este parte (ratificare – *Legea nr. 27/2002 pentru ratificarea Convenției penale privind corupția, adoptată la Strasbourg la 27 ianuarie 1999*), obligă statele semnatare la adoptarea măsurilor legislative și a altor măsuri care se dovedesc necesare pentru a incrimina fapta de a propune, de a oferi sau de a da, direct ori indirect, orice folos necuvenit, cu titlu de remunerație, oricui afirmă sau confirmă că este capabil să exercite o influență în luarea unei decizii asupra funcționarilor publici, membrilor parlamentelor naționale și funcționarilor internaționali (art. 12).

2. Sub aspectul oportunității consacării juridice a activității de lobby, semnalăm că în cadrul unei inițiative de dialog pe această temă, care a aparținut societății civile și s-a bucurat de sprijinul Parlamentului României (conferință organizată după tipicul unei audieri publice), a fost relevat faptul că *„adoptarea mecanismelor de lobby de inspirație americană – cum este cazul prezentei propuneri legislative – poate conduce la o escaladare a practicilor de manifestare a grupurilor de interese nelegitime într-un moment în care sistemul administrativ și politic românesc nu sunt pregătite să internalizeze aceste mecanisme”*. S-a arătat că momentul actual nu conferă garanții suficiente de echilibru instituțional și de conduită care să

permite extinderea mijloacelor de influențare a deciziei publice, nici aplicarea unor standarde etice, nici reglementarea profesiei de lobby și nici declararea contractelor nereprezentând în acest context „*plase de siguranță*”.

Concluzia conferinței a fost că „*soluția pentru sensibilizarea decidenților publici este aplicarea corectă, coerentă și profesională a Legilor 52/2003, 544/2001, 27/2002, 161/2003 și nu legiferarea unei variațiuni a faptei de trafic de influență prevăzută de Convenția Europeană împotriva corupției*”.

3. În plan comparativ, observăm că în majoritatea statelor europene nu există reglementări sau dispoziții referitoare la activitatea de lobby, iar în țări precum *Spania* sau *Irlanda* activitatea de acest gen nu are o pondere relevantă.

În *Germania*, Regulamentul de organizare și funcționare al Bundestagului precizează, în anexa la Regulament dispoziții cu aceste activități de lobby numite „*Verbände*”. Astfel, lobbistii trebuie înscrisi într-un registru, fiind publicată anual o listă a tuturor lobbistilor înscrisi în registru.

În *Danemarca*, există o recunoaștere *de facto* a activităților de lobby. Lobbistii care își desfășoară activitatea în interiorul Folketing-ului (Parlamentul danez) trebuie să fie înregistrați, numele acestora fiind publicate în jurnalul dezbaterilor parlamentare daneze (Folketingstidende). Cu privire la aceștia, Camera a instituit o serie de reguli de procedură, referitoare în special la durata expunerilor, durata audierii, etc. Materialul prezentat de deputați și lobbisti trebuie trimis în 60 de exemplare comitetului Camerei, pentru a fi studiat.

În *Marea Britanie*, la Camera Comunelor nu există o listă care să cuprindă persoanele care fac lobby. În 1991, Parlamentul a cerut crearea unui registru al lobbistilor, precum și a unui cod de conduită. În 1994, John Major, primul ministru al Marii Britanii din acea vreme, a creat o comisie care avea drept obiectiv examinarea preocupărilor cu privire la lobby, norme de conduită pentru participanți, dispoziții referitoare la activitatea financiară. Raportul comisiei a fost prezentat în mai 1995, dar nu a propus înscrierea obligatorie a lobbistilor într-un registru. În iulie a fost adoptat un cod de conduită al parlamentarilor. Parlamentarii trebuie să furnizeze informații cu privire la toate sursele exterioare de remunerație.

În *Olanda*, Departamentul pentru Relații cu Publicul al Camerei furnizează reprezentanților organizațiilor de lobby sau altor organizații permise de acces speciale, valabile pentru o singură zi. În cazuri

excepționale, aceste permise pot fi valabile pentru maxim 2 ani. Permisul le facilitează accesul în incinta Camerei, titularii permisului având posibilitatea să asiste la dezbateri, precum și să ia cunoștință de documentele adoptate.

În *Franța*, Adunarea Națională și Senatul interzic constituirea în interiorul Camerei a grupurilor ce apără interesele particulare, locale sau profesionale. Nu există nicio listă sau registru special pentru persoanele ce ar dori să facă activități de lobby. Grupurile sau organizațiile care cer permisiunea de acces în Parlament se vor adresa Președinților Camerelor Parlamentului, care pot autoriza accesul general în sălile Parlamentului sau accesul parțial.

Nici în *Belgia, Luxemburg, Portugalia sau Grecia* nu există reguli cu privire la activitățile de lobby.

4. La nivel comunitar se fac actualmente 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 lobiștilor pe bază voluntară – un registru electronic disponibil pe pagina de internet a Comisiei – și elaborarea unui Cod voluntar de conduită a acestora.

În condițiile în care analiza rezultatelor consultării publice au relevat că soluțiile propuse s-au bucurat de apreciere, Comisia a hotărât la 21 martie 2007 să inițieze crearea unui registru public în care să fie înregistrați toți cei care desfășoară, cu titlu profesional, activități de influențare a deciziilor instituțiilor europene. Înregistrarea va fi voluntară, însă informațiile ce trebuie furnizate de lobiști vor fi prevăzute în mod expres.

La data de 10 decembrie 2007, Comisia Europeană a lansat spre consultare publică un proiect de Cod de conduită al lobiștilor. Proiectul propune un sistem opt-in (persoanele fizice sau juridice care acceptă înscrierea trebuie să se supună normelor de conduită). Cele mai importante dintre regulile stabilite de Cod vizează indicarea numelui și a organizației din care face parte lobbistul, declararea clienților și a intereselor pe care le reprezintă; respectarea legii în demersurile de obținere de informații de la instituțiile europene; nerealizarea de acțiuni care să aibă ca scop determinarea funcționarilor publici ai instituțiilor europene să încalce regulile de comportament care le sunt aplicabile.

Semnalăm că Parlamentul European a elaborat deja un set de reguli de conduită pentru toate persoanele fizice sau juridice care doresc să fie acreditate pe lângă această instituție. Orice încălcare a acestor norme de conduită conduce la retragerea acreditării (Parlamentul European – „*Reguli de Procedură*” – Anexa X).

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

Având în vedere că statele membre nu au optat pentru o reglementare la nivel de lege, ci fie pentru o recunoaștere *de facto*, fie pentru crearea unui registru ținut de Parlament care asigură un minim de transparență a activității de lobby, observând, de asemenea, că proiectele comunitare (Cartea verde, Codul de conduită) nu creează o nouă profesie, cu reguli deontologice stricte, ci instituie un cadru normativ minimal, bazat în principal pe voluntariat (caracterul facultativ al includerii în Registru), apreciem că în acest moment nu există argumente în favoarea promovării unei inițiative legislative în acest domeniu.

5. Semnalăm că din textul propunerii legislative nu reiese cu claritate dacă se creează o nouă profesie, practician în lobby, sau se urmărește doar transparentizarea acestui tip de activitate. Mai mult, trebuie avut în vedere faptul că dacă se vorbește de o profesie liberală și nu de o activitate care poate fi exercitată de anumite persoane fizice sau de entități, nu vor mai putea fi incluse în categoria practicienilor în lobby ONG-urile, or actualmente, în toate statele membre, inclusiv în România, cele mai active în materie de lobby sunt ONG-urile.

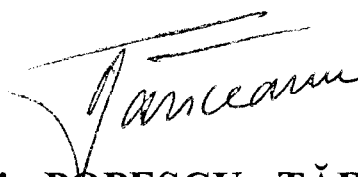
De asemenea, considerăm că Registrul practicienilor în lobby nu are scop conferirea dreptului de a exercita o profesie, ci doar asigurarea transparenței activității efective de influențare a procesului decizional desfășurate de o persoană sau un grup de persoane.

6. Propunerea legislativă instituie o *serie de contravenții* (art. 40-42), fără a stabili și organismul competent a constata săvârșirea acestora, or potrivit art. 15 din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul contravențiilor*, „*contravenția se constată printr-un proces-verbal încheiat de persoanele anume prevăzute în actul normativ care stabilește și sancționează contravenția, denumite în mod generic agenți constatatori*”.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate la pct. II, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,



Călin POPESCU - TĂRICEANU

Domnului senator **Nicolae VĂCĂROIU**

Președintele Senatului