



GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

1481 / UPSG
DATA 08.06.2010

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
SENAT
352 22.06.2010

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 (Bp. 102/2010).

I. Principalele reglementări

Inițiativa 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 lobbyist și autoritățile publice;
- raportarea activității de lobby.

II. Observații și propuneri

1. 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, 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.”*

Totodată, s-a arătat că momentul actual nu conferă garanții suficiente de echilibru instituțional și de conduită care să permită 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”*. Tot în acest context, trebuie avută în vedere și diferența dintre sistemul de drept american și sistemul de drept continental (specific majorității statelor europene), ceea ce conduce la imposibilitatea implementării în cadrul sistemelor de drept continentale a instituției lobbyului.

Concluzia conferinței a fost că *„soluția pentru sensibilizarea decidenților publici este aplicarea corectă, coerentă și profesională a următoarelor acte normative:*

- *Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică;*

- *Legea nr. 27/2002 pentru ratificarea Convenției penale privind corupția, adoptată la Strasbourg la 27 ianuarie 1999 ;*

- *Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției;*

și nu legiferarea unei variațiuni a faptei de trafic de influență prevăzută de Convenția Europeană împotriva corupției”.

Cu privire la aspectele relevate în cadrul discuțiilor purtate pe marginea reglementării activității de lobby în România, precizăm că reglementarea practicilor de lobby presupune identificarea acelor societăți care presupun influențarea deciziilor adoptate de puterea executivă sau, după caz, de puterea legislativă, care nu vatămă relațiile sociale ocrotite de lege și, prin urmare, nu sunt definite ca infracțiuni de trafic de influență. Prin urmare, lobby-ul presupune legiferarea activității de influențare, presupune o anumită transparență în finanțarea celui care cumpără influență, precum și asigurarea publicității tuturor activităților de acest gen. În legătură cu acest aspect, arătăm că, în opinia noastră, cadrul legislativ actual în materia asigurării

transparenței decizionale în administrația publică, atât la nivel central, cât și la nivel local, conține o serie de norme care dau posibilitatea societății civile, fie în mod individual, fie în cadru organizat, de a participa atât la procesul legislativ ce presupune elaborarea actelor normative, cât și la luarea deciziilor asupra problemelor de interes public.

Astfel, legislația în vigoare garantează atât dreptul constituțional al tuturor cetățenilor de acces la informațiile de interes public, cât și posibilitatea participării active a acestora la procesul legislativ, atât prin consultări publice, cât și prin dreptul de a formula propuneri cu privire la domeniile de competență ale fiecărei autorități publice în parte.

Așadar, în contextul în care cadrul legislativ actual oferă un sistem echilibrat care, pe de o parte, asigură transparența decizională la nivelul puterii executive și legislative, iar, pe de altă parte, introduce în sfera ilicitului penal acele fapte care sunt vătămătoare pentru relațiile sociale ocrotite prin Constituție și prin alte legi, reglementarea activității de lobby apare ca fiind inutilă și de natură a favoriza practici ilicite de influențare a decidenților statali în aspecte ce țin de interesul public.

2. 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 anexă, dispoziții cu privire la aceste activități de lobby, numite *verbände*. Astfel, lobbyștii trebuie înscrși într-un registru, fiind publicată anual o listă a tuturor lobbyștilor înscrși în acest registru.

În Danemarca există o recunoaștere *de facto* a activităților de lobby. Lobbyștii care își desfășoară activitatea în interiorul Folketing-ului (Parlamentul danez) trebuie să fie înregistrați, numele acestora fiind publicate în jurnalul dezbaterilor parlamentare daneze. 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 de lobbyști trebuie trimis în 60 de exemplare comitetului Camerei, pentru a fi studiat.

În Franța, Adunarea Națională și Senatul interzic constituirea în interiorul Camerelor a grupurilor ce apără interese 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.

La nivel comunitar se fac demersuri pentru transparentizarea procesului decizional. În acest sens, notăm programul „*European Transparency Initiative*”, lansat de Comisia Europeană în noiembrie 2005, în cadrul căreia, 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.

În condițiile în care analiza rezultatelor consultării publice a 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 lobbyști 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 lobbyștilor*. Proiectul propune un sistem de *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 lobbyistul, 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 conducând la retragerea acreditării.

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 a reglementa această activitate în dreptul intern, 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.

3. Din textul propunerii legislative nu rezultă cu claritate dacă se creează o nouă profesie, practician în lobby, sau se urmărește doar transparentizarea acestui tip de activitate. Precizăm că niciun stat membru al Uniunii Europene și nici proiectele în materie la nivel comunitar nu au optat pentru crearea unei astfel de profesii. Mai mult, trebuie avut în vedere faptul că dacă vorbim 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 acestea.

De asemenea, Registrul practicienilor în lobby nu are ca 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.

4. Referitor la art. 1, pentru o corectă exprimare juridică, precum și pentru a se evita suprapunerea cu infracțiunea de trafic de influență (art. 257 din Codul penal), textul acestuia trebuia să aibă următoarea formulare: *„Prezenta lege reglementează organizarea și desfășurarea activității de lobby și a profesiei de practician în lobby”*.

Totodată, arătăm că dispozițiile art. 1 alin. (1) dispun că activitatea de lobby se desfășoară în baza unui contract de lobby, fără a se stabili ulterior regimul juridic al acestui contract. În acest sens, precizăm că este deosebit de utilă reglementarea regimului juridic al contractului (condiții de fond și de formă, efecte, cazurile de desființare a contractului). Tot cu privire la contractul de lobby, apreciem că trebuie detaliate expres în cadrul acestuia sursele de finanțare cu care se contractează servicii de acest gen și trebuie, totodată, instituită o limitare valorică a acestora, întrucât, în lipsa unor asemenea prevederi, s-ar putea restrânge în mod nejustificat accesul societății civile la luarea deciziilor de către puterea executivă și puterea legislativă.

5. Referitor la art. 3 prima liniuță, care definește activitatea de lobby, semnalăm că astfel cum a fost formulată, aceasta conține elemente ce determină o apropiere a conceptului de lobby de cel de trafic de influență. Astfel, potrivit art. 257 din Codul penal, *„Primirea ori pretinderea de bani sau alte foloase ori acceptarea de promisiuni, de daruri, direct sau indirect, pentru sine ori pentru altul, săvârșită de către o persoană 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 intra în atribuțiile sale de serviciu,*

se pedepsește cu închisoare de la 2 la 10 ani.”, or definiția propusă face referire tocmai la activitățile de influențare a reprezentanților puterii executive ori legislative în schimbul unor beneficii materiale. De asemenea, nu este clar care ar putea fi acele mijloace legate de influențare, având în vedere formularea extinsă a infracțiunii de trafic de influență în ceea ce privește activitatea de influențare.

6. Excepțiile prevăzute la **art. 3 a treia liniuță**, referitoare la definiția clientului, nu sunt clare. În accepțiunea acestor prevederi, nu poate fi client nicio „*persoană juridică română, singură sau în asocieră, care angajează o altă persoană fizică sau juridică, pentru a desfășura activități de lobby în favoarea primei persoane, în schimbul unor compensații bănești sau de altă natură.*”

Din interpretarea *per a contrario*, rezultă că poate fi client o persoană juridică străină.

7. Considerăm că la **art. 3 a cincea liniuță** nu era necesară definirea expresiei „*firmă de lobby*”, ci era suficientă precizarea conceptului de *practician în lobby* și prezentarea modului de organizare a profesiei, în situația în care se optează pentru crearea unei astfel de profesii.

8. La **art. 9**, care stabilește regulile fundamentale ale activității de lobby, nu sunt prevăzute sancțiunile pentru încălcarea obligațiilor de către lobbyști.

Mai mult, interdicția de la **alin. (3)** constituie infracțiunea de *dare de mită*, reglementată de art. 255 din Codul penal, potrivit căruia „*Promisiunea, oferirea sau darea de bani ori alte foloase, în modurile și scopurile arătate în art. 254*” (în scopul de a îndeplini, a nu îndeplini ori a întârzia îndeplinirea unui act privitor la îndatoririle sale de serviciu sau în scopul de a face un act contrar acestor îndatoriri) „*se pedepsesc cu închisoare de la 6 luni la 5 ani*”

9. La **art. 10**, referitor la *relația lobbyist – autoritățile publice*, apreciem excesivă obligarea instituțiilor statului de a acorda, obligatoriu, cel puțin o întâlnire, în care un lobbyist să își poată prezenta argumentele. Este de dorit introducerea unei posibilități prin care să poată fi acordată o astfel de audiență, lobbyștii putând transmite documente scrise în susținerea obiectivului angajat prin contract de lobby.

10. **Art. 12** este incompatibil cu prevederile legale în vigoare. Astfel, desfășurarea activității de lobby „*în alte condiții decât cele prevăzute de prezenta lege*” constituie infracțiunea de dare de mită (art. 255 din Codul penal) sau de trafic de influență (art. 257 din Codul penal).

III. Punctul de vedere al Guvernului

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



Domnului senator Mircea Dan GEOANĂ

Președintele Senatului