



Biroul permanent al Senatului
Bp 67 12.01.2004

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

Analizând propunerea legislativă privind regimul activităților de lobby, transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.BP 67 din 22.12.2003,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a din Legea nr.73/1993 și art.48(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 de reglementare instituirea cadrului normativ necesar pentru organizarea și desfășurarea activităților de lobby.

Propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare.

2. Precizăm că o propunere legislativă cu același obiect, transmisă de Secretarul General al Camerei Deputaților cu adresa nr.PL 211 din 29.03.2001 a fost avizată favorabil, cu observații și propuneri, de Consiliul Legislativ, cu avizul nr.381/27.04.2001.

3. În ceea ce privește definiția activității de lobby, semnalăm că există necorelări între dispoziția din **art.1 alin.(1)** și prevederile privind contractul de lobby din **art.2**. Astfel, deși în art.1 alin.(1) se prevede că activitatea de lobby constă în susținerea și promovarea fundamentată a drepturilor, opiniilor și intereselor **colective** ale unor **grupuri distincte** de persoane fizice și/sau juridice, în art.2 se face referire la reprezentarea **unei** persoane fizice sau juridice sau a unui grup organizat de astfel de persoane. Totodată, cu toate că din partea de debut a art.2 ar rezulta că activitatea de lobby poate avea ca obiect promovarea unor interese individuale, textul face referire în mod expres doar la drepturi, opinii și interese colective, deși o persoană

fizică sau juridică nu poate avea “interese colective”. Dacă intenția inițiatorului a fost aceea de a circumscrie activitatea de lobby doar susținerii și promovării intereselor **colective** ale unor **grupuri** de persoane fizice și/sau juridice, aceasta trebuie să rezulte cu claritate din art.2, fiind necesară eliminarea referirii la “o persoană fizică sau juridică, română sau străină”, textul urmând să aibă în vedere “un grup organizat de persoane fizice și/sau juridice, române sau străine”. Totodată, propunerea legislativă ar trebui să definească noțiunea de “grup organizat”, cu precizarea condițiilor în care un număr de persoane fizice și/sau juridice cu interese comune pot fi considerate un astfel de grup, precum și a modalității de încheiere a contractului de lobby, întrucât în legislația actuală “grupul organizat” nu este subiect de drept și, prin urmare, nu poate fi parte în contract. De asemenea, trebuie realizată o corelare între normele din art.1 alin.(1) și art.2 și sub aspectul utilizării noțiunilor de “grup distinct” și “grup organizat”.

4. Semnalăm că în propunerea legislativă nu este utilizată o terminologie unitară, fapt care conduce la neclarități în reglementare.

Astfel, în vreme ce conform **art.1 alin.(1)** “intermediarii specializați” în activitatea de lobby sunt “persoane fizice sau juridice române sau străine, reprezentate legal în România”, definiția din **art.1 alin.(3)** a noțiunii de “intermediari specializați” are în vedere doar “societățile de lobby”, prin urmare doar **persoanele juridice** care desfășoară această activitate, fără a mai face vreo precizare referitoare la naționalitatea acestora.

Pe de altă parte, din coroborarea **alin.(2) și (3) ale art.1** rezultă că noțiunea de “lobby-st” denumește societățile de lobby, constituite în condițiile legii. Cu toate acestea, în **art.7 alin.(1)** se face referire la “lobby-iștii persoane fizice”, iar din referirea la “lobby-știi atestați sau, după caz, acreditați” din **art.12 și art.16 alin.(1)** rezultă că sunt avuți în vedere atât practicienii în activități de lobby, persoane fizice, cât și societățile de lobby.

Inconsecvența în utilizarea termenilor conduce la apariția unor contradicții între dispozițiile propunerii legislative, întrucât, deși conform **art.2**, contractul de lobby poate fi încheiat doar de către o societate de lobby, din redactarea **art.16** rezultă că organizarea dezbaterilor pentru exercitarea activităților de lobby poate fi solicitată și de “lobby-știi atestați”, prin urmare de către practicienii de activități de lobby, persoane fizice.

Din ansamblul reglementării rezultă că s-a optat pentru soluția legislativă conform căreia activitatea de lobby să nu poată fi

desfășurată decât de către societăți de lobby acreditate, alcătuită din practicieni în activități de lobby atestați. Mai mult, nu este admisă nici practicarea acestei activități individual, sub forma unor cabinete individuale, întrucât conform art.8 alin.(2) societatea de lobby trebuie să fie constituită de **două** sau mai multe persoane. Prin urmare, definițiile cuprinse în **art.1** trebuie reanalizate, astfel încât să reflecte această soluție legislativă.

5. Menționăm că, deși conform **art.1 alin.(3)** cabinetele de lobby își pot desfășura activitatea “individual sau în asociere”, propunerea legislativă nu cuprinde nici o normă referitoare la modalitatea de asociere a acestor cabinete, și nici la regulile de desfășurare a activității în aceste condiții.

Pe de altă parte, apreciem că, pentru asigurarea unei reglementări unitare, în cuprinsul propunerii ar trebui utilizată fie noțiunea de “societate de lobby”, fie aceea de “cabinet de lobby”.

6. La **art.3 alin.(1)** precizăm că noțiunea de “interes obștesc”, este desuetă, astfel încât ar trebui înlocuită cu aceea de “interes public”.

7. În ceea ce privește exercitarea activității de lobby în raport cu deputații și senatorii, semnalăm că există neconcordanțe între dispozițiile cuprinse în **art.3 alin.(2) lit.i)** și cele din **art.5**.

Astfel, din **art. 3 alin.(2) lit.i)** rezultă că nu pot avea loc întâlniri directe cu deputații și senatorii în scopul exercitării activității de lobby, decât în situația în care aceștia sunt întruniți în ședință a grupurilor parlamentare sau a comisiilor de specialitate. În dezacord cu această prevedere, din interpretarea **art.5 alin.(2)**, care cuprinde o normă permisivă, reiese că activitatea de lobby poate fi exercitată și în cazurile în care deputații și senatorii nu sunt întruniți în ședință.

Pe de altă parte, în vreme ce **art.3 alin.(2) lit.i)** se referă la “ședințele comisiilor de specialitate”, în **art.5 alin.(2)** sunt avute în vedere “ședințele comisiilor permanente”.

Propunem reanalizarea normelor.

8. La **art.5 alin.(1)** precizăm că norma trebuie să prevadă posibilitatea exercitării activității de lobby asupra **Președintelui României**, întrucât noțiunea de “Președinție”, utilizată în text, denumește Administrația Prezidențială, conform Legii nr.47/1994 privind organizarea și funcționarea Președinției României.

9. Semnalăm că normele din cadrul actualelor **Capitole II și III** referitoare la formele de organizare a activității de lobby trebuie să prevadă în mod expres competențele Asociației Naționale a

Practicienilor în Activități de Lobby, întrucât exercitarea acestora de către Ministerul Finanțelor Publice constituie o situație tranzitorie. Pentru acest motiv, toate dispozițiile referitoare la competența Ministerului Finanțelor Publice, până la momentul înființării Asociației, de atestare, acreditare, evidență a practicienilor în activități de lobby și organizare a tabloului de evidență a societăților de lobby, trebuie să fie prevăzute în cadrul unui capitol distinct, intitulat **“Dispoziții tranzitorii și finale”**.

10. Ținând seama de observațiile de la **pct. 4** din prezentul aviz, sugerăm ca **titlul Capitolului II** să fie următorul: **“Practicienii în activitatea de lobby”**. Dacă însă se optează pentru soluția utilizării noțiunii de “lobby-ști” pentru denumirea acestor categorii de persoane, titlul ar putea rămâne același. Precizăm însă că în tot cuprinsul propunerii legislative trebuie utilizată aceeași noțiune, evitându-se scrierea alternativă a expresiilor “lobby-ști” și “lobby-iști”.

11. La **art.7 alin.(1) lit.a)** trebuie redată denumirea actuală a Ministerului Educației Naționale, și anume **Ministerul Educației, Cercetării și Tineretului**.

12. Pentru un plus de rigoare normativă, propunem ca normele din **art.7 alin.(1) lit.a) - g)** să fie redactate la timpul indicativ prezent, iar condiția de la **lit.b)** să fie reformulată. Sugerăm următoarea redactare:

- “a) este absolvent ...;
- b) a promovat examenul de atestare în activități de lobby;
- c) cunoaște limba română;
- d) are capacitate deplină de exercițiu;
- e) este apt din punct de vedere medical;
- f) nu are antecedente penale”.

Menționăm că prevederea de la **lit.g)** nu se justifică, deoarece interdicția exercitării activității de practician în activități de lobby în cazul săvârșirii faptelor avute în vedere de text trebuie să fie prevăzută în cadrul unui capitol distinct, referitor la răspunderea disciplinară a practicienilor în activități de lobby.

Semnalăm în acest context și faptul că propunerea legislativă nu cuprinde nici o normă referitoare la cazurile și modalitatea de radiere a unei societăți de lobby, deși această noțiune este utilizată atât în **art.7 alin.(1) lit.g)**, cât și în **art.11 alin.(4) lit.d)**.

13. Apreciem că, pentru asigurarea unei reglementări complete, în cadrul **Capitolului II** trebuie prevăzute în mod expres ocupațiile și

activitățile care sunt incompatibile cu calitatea de practician în activități de lobby.

Totodată, ar trebui reglementată modalitatea de dovedire a îndeplinirii condiției de a fi “apt din punct de vedere medical”, prevăzută la **art.7 alin.(1) lit.e**.

14. Propunem reanalizarea normei din **art.7 alin.(2)**, întrucât în actuala formulare cuprinde dispoziții care ar trebui să facă obiectul unor articole distincte. Sugerăm următoarea reformulare a textului:

“**Art.8. - (1)** Examenul de atestare a calității de practician în activități de lobby se organizează de Asociația Națională a Practicienilor în Activitatea de Lobby.

(2) Examenul de atestare constă în probe de verificare a cunoștințelor privind procedura legislativă, metodologia de elaborare și adoptare a actelor normative, precum și organizarea, funcționarea și competențele Senatului, Camerei Deputaților, Guvernului și ale autorităților publice centrale și locale.

(3) Organizarea și desfășurarea examenului de atestare se stabilesc prin regulamentul Asociației Naționale a Practicienilor în Activitatea de Lobby.

Art.9. - Dovada calității de practician în activități de lobby se face prin atestatul eliberat de Asociația Națională a Practicienilor în Activitatea de Lobby în urma promovării examenului de atestare.”

Precizăm că actualele dispoziții referitoare la modalitatea de desfășurare a examenului de atestare trebuie prevăzute în cadrul capitolului intitulat “Dispoziții finale și tranzitorii”, astfel:

“**Art. ... - (1)** Până la înființarea Asociației Naționale a Practicienilor în Activitatea de Lobby, examenul de atestare prevăzut la art.8 se organizează de către Comisia centrală de atestare.

(2) Regulamentul de organizare și desfășurare a examenului de atestare se aprobă prin ordin comun al ministrului finanțelor publice și al ministrului justiției, la propunerea Comisiei centrale de atestare, în termen de 60 de zile de la intrarea în vigoare a prezentei legi.”

Apreciem că cerința publicării acestui regulament și “în două publicații” naționale este excesivă, întrucât publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I, este suficientă pentru asigurarea publicității regulamentului.

Menționăm că este necesar ca în capitolul cuprinzând dispozițiile tranzitorii și finale să fie prevăzut în mod expres și regimul juridic al Comisiei centrale de atestare.

15. Pentru o mai bună corelare a dispozițiilor privind evidența practicienilor în activități de lobby, apreciem că se impune completarea **Capitolului II** cu un articol care să prevadă în mod expres că această evidență este ținută de către Asociația Națională a Practicienilor în Activitatea de Lobby. Precizăm că această atribuție a Asociației este prevăzută în **art.14 lit.c)**.

Totodată, capitolul de dispoziții tranzitorii și finale trebuie să cuprindă o normă privind organul competent a ține această evidență până la înființarea Asociației, întrucât, în actuala redactare, în propunerea legislativă nu se face nici o referire la acest aspect.

16. Semnalăm că, pentru o mai bună sistematizare a normelor, dispozițiile referitoare la societățile de lobby din actualele **art.8 - 11** trebuie să facă obiectul unui capitol distinct, **Capitolul III**, intitulat **“Societățile de lobby”**.

Așa cum am precizat, normele vor trebui să se refere la atribuțiile Asociației Naționale a Practicienilor în Activitatea de Lobby în domeniul acreditării și evidenței societăților de lobby, urmând ca dispozițiile privind competența Ministerului Finanțelor Publice să fie prevăzute în capitolul **“Dispoziții tranzitorii și finale”**.

17. Sugerăm reanalizarea normei din **art.8 alin.(2)**, întrucât în cazul în care societatea de lobby este constituită din două persoane nu se poate vorbi despre **“majoritatea”** asociaților.

18. La **art.8 alin.(6)** trebuie precizat momentul de la care începe să curgă termenul de 12 luni.

19. Apreciem că pentru corelarea cu dispoziția din **art.7 alin.(1) lit.f)**, condiția prevăzută la **art.9 alin.(1) lit.c)** ar trebui să se refere la lipsa antecedentelor penale ale asociaților. Precizăm că din actuala redactare nu rezultă care sunt acele infracțiuni a căror săvârșire este incompatibilă cu exercitarea activității de lobby.

20. La **art.10 alin.(2)**, pentru un plus de rigoare în exprimare, expresia **“solicitate de societățile de lobby în cazul în care acestea nu sunt însoțite de acreditare”** trebuie înlocuită cu sintagma **“solicitate de societățile de lobby neacreditate”**.

21. În ceea ce privește cuprinsul tabloului de evidență a societăților de lobby, prevăzut la **art.11 alin.(4)**, sugerăm ca cerința referitoare la **“datele privind asociații”** din cuprinsul **lit.a)** și **b)** să fie prevăzute în mod distinct în cadrul alineatului.

Totodată, semnalăm că deși la **lit.c)** și **d)** se face referire la **“suspendarea”** și **“radierea”** societăților de lobby, propunerea nu

cuprinde norme privind cazurile în care se aplică aceste sancțiuni, și nici modalitatea de aplicare a acestora.

Propunem, de aceea, completarea propunerii legislative cu un capitol privind răspunderea disciplinară, în care să fie preluate și prevederile din actualul **art.27**.

22. Precizăm că reglementarea referitoare la Asociația Națională a Practicienilor în Activitatea de Lobby din cuprinsul propunerii legislative este incompletă, și ar trebui reanalizată.

În primul rând, normele referitoare la Asociație ar trebui grupate în cadrul unui capitol distinct, intitulat **“Asociația Națională a Practicienilor în Activitatea de Lobby”**.

Pe de altă parte, semnalăm că în actuala redactare, dispozițiile privind înființarea Asociației și regimul juridic al acesteia sunt prevăzute atât în **art.12**, cât și în **art.13 alin.(1)-(3)**. Pentru respectarea principiului sistematizării actelor normative, este necesar ca aceste prevederi să fie cuprinse într-un singur articol, în debutul capitolului referitor la Asociație, astfel:

“Art. ... - (1) Asociația Națională a Practicienilor în Activitatea de Lobby, denumită în continuare *Asociația*, se înființează în condițiile legii, ca organizație profesională, cu personalitate juridică de drept privat, apolitică, de interes public, cu patrimoniu și buget proprii, autonomă și independentă. Asociația are rolul de a reprezenta și de a ocroti interesele practicienilor în activități de lobby și ale societăților de lobby.

(2) Asociația are sediul central în municipiul București și este organizată cu filiale în teritoriu. Activitatea acesteia se finanțează din ..., în condițiile legii.

(3) Din Asociația Națională a Practicienilor în Activitatea de Lobby fac parte practicienii în activitatea de lobby atestați și societățile de lobby acreditate.”

În continuare vor fi prevăzute norme detaliate referitoare la atribuțiile Asociației, modalitatea de adoptare a regulamentului acesteia, organele de conducere, filialele teritoriale și Tabloul Asociației Naționale a Practicienilor în Activitatea de Lobby.

Sugerăm ca propunerea legislativă să cuprindă soluții legislative similare altor acte normative prin care se constituie organizații profesionale, cum ar fi: Legea nr.51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat, Ordonanța Guvernului nr. 65/1994 privind organizarea activității de expertiză contabilă și a contabililor

autorizați, Legea nr.184/2001 privind organizarea și exercitarea profesiei de arhitect.

23. La art.14 lit.k), propunem ca textul să fie marcat ca alineat distinct – alin.(2) – deoarece aceste “alte atribuțiuni” nu sunt de aceeași natură cu cele de la lit.a)-j), care urmează să fie subsumate altui alineat, marcat ca “alin.(1)”.

24. Având în vedere faptul că, în conformitate cu **art.2** contractul de lobby se încheie numai de către societățile de lobby, iar conform **art.6** persoanele care practică activitatea de lobby își pot desfășura activitatea numai în cadrul societăților de lobby, apreciem că **art.16** ar trebui reanalizat.

Astfel, în cadrul acestui articol ar trebui prevăzut în mod expres că solicitarea privind organizarea de dezbateri în scopul exercitării activităților de lobby nu poate fi făcută decât de societățile de lobby. În acest sens, societățile de lobby vor trebui să depună dovada privind acreditarea acestora, precum și lista practicienilor în activități de lobby atestați care sunt împuterniciți de societate să participe la dezbateri.

25. Procedura de desfășurare a activităților de lobby reglementată în **Capitolul IV** este incompletă, fiind necesară completarea cu acesteia cu norme privind modalitatea de exercitare a acestor activități pe lângă Președintele României, deputați sau senatori.

Totodată, în același sens, urmează a fi completat și **Capitolul V**, privind evidența activităților de lobby. Precizăm că în cazul categoriilor de demnitari la care ne referim nu poate fi instituită obligația de a transmite rapoarte Ministerului Finanțelor Publice, prevăzută la **art.22**.

26. În ceea ce privește întocmirea procesului-verbal prevăzută la **art.17 alin.(4)**, apreciem că ar trebui prevăzută în mod expres necesitatea contrasemnării acestuia de către practicienii în activitatea de lobby care au participat la dezbateri.

27. Dispozițiile privind elaborarea “calendarelor normative” din cuprinsul **art.18 - 20** nu sunt necesare și ar trebui eliminate, întrucât nu se înțelege care este legătura acestora cu activitatea de lobby, expresia fiind totodată și improprie stilului normativ.

Pe de altă parte, semnalăm că regulile privind transparența decizională în administrația publică sunt prevăzute în Legea nr.52/2003, publicată în Monitorul Oficial nr.70 din 3 februarie 2003, astfel încât nu este necesară reluarea lor în prezenta propunere legislativă.

Tot la art.18 alin.(1), sugerăm eliminarea expresiei introductive “În aplicarea programului de guvernare și a strategiilor proprii”, care nu este necesară, iar la art.19 alin.(2) propunem înlocuirea expresiei “până la 30 octombrie” cu expresia “până la 31 octombrie”.

28. Precizăm că fapta prevăzută la **art.23** nu poate constitui contravenție, întrucât din conținutul acesteia rezultă că activitatea de lobby ar avea ca obiect instigarea la săvârșirea unei infracțiuni, fiind deci aplicabile regulile răspunderii penale. Propunem eliminarea normei.

29. Apreciem că fapta din **art.25** ar trebui să constituie o abatere disciplinară, competența constatării și sancționării acesteia urmând să revină Asociației Naționale a Practicienilor în Activitatea de Lobby. Precizăm de altfel că sancțiunea privind suspendarea atestării sau a acreditării nici nu ar putea fi aplicată de persoanele împuternicite de Ministerul Finanțelor Publice, așa cum se prevede la **art.26 alin.(1)**, deoarece suspendarea nu poate fi dispusă decât de organismul care are competența eliberării acreditării sau a atestării, și anume Asociația Națională a Practicienilor în Activitatea de Lobby.

30. Pentru asigurarea unei formulări în acord cu practica legislativă în domeniu, propunem următoarea formulare pentru **art.26 alin.(1)**:

“**Art.26. - (1)** Constatarea contravențiilor și aplicarea sancțiunilor prevăzute la art.24 se fac de către persoanele împuternicite din cadrul direcțiilor generale ale finanțelor publice județene și al Direcției generale a finanțelor publice a municipiului București.”

31. Menționăm că în conformitate cu art.28 din Ordonanța Guvernului nr.2/2001, posibilitatea contravenientului de a achita, pe loc sau în termen de 48 de ore, jumătate din minimul amenzii trebuie prevăzută în mod expres în actul normativ. **Dacă** se dorește acordarea acestei posibilități în cazul săvârșirii contravenției prevăzute în propunerea legislativă, **art.26** trebuie completat cu un alineat nou, cu următoarea redactare:


“(2) Contravenientul poate achita, pe loc sau în termen de cel mult 48 de ore de la data încheierii procesului-verbal ori, după caz, de la data comunicării acestuia, jumătate din minimul amenzii prevăzute la art.24, agentul constatatator făcând mențiune despre această posibilitate în procesul-verbal.”

32. Pentru asigurarea uniformității în reglementarea domeniului contravențiilor, propunem ca în **art.26 alin.(2)**, care va deveni

alin.(3), să fie utilizată formula consacrată în cazul normei de completare cu dispozițiile Ordonanței Guvernului nr.2/2001:

“(3) Contravenției prevăzute la art.24 îi sunt aplicabile dispozițiile Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.180/2002, cu modificările ulterioare.”.

33. În concordanță cu cerințele normelor de tehnică legislativă este necesar ca în redactarea textelor verbele să fie folosite la timpul prezent, nu la viitor. Avem în vedere art.11 alin.(1), (2) și (4), art.13 alin.(1), art.17 alin.(1), (2) și (4), art.19 alin.(1) și (3).

PREȘEDINTE

Dragoș ILIESCU

București

Nr. 40/9.01.2004