

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 316 din 24.06.2004,

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:

Observații generale și de tehnică legislativă

1. Propunerea legislativă are ca obiect reglementarea regimului activităților de lobby, activități care constau în susținerea și promovarea de către intermediari specializați - persoane fizice sau persoane juridice - române sau străine, reprezentate legal în România, a drepturilor, opiniilor și intereselor colective **unor grupuri de interes** în scopul promovării, administrării sau executării unui program sau unei politici, ori al inițierii, adoptării, modificării sau abrogării de către autoritățile administrației publice a actelor normative.

Alcătuită din nouă capitole, propunerea legislativă precizează în ce constă activitatea de lobby, autoritățile vizate pentru exercitarea acesteia, condițiile pe care trebuie să le îndeplinească persoanele fizice pentru a putea exercita activități de lobby, constituirea societăților de lobby în baza contractelor de societate civilă profesională sub forma cabinetelor de lobby, organizarea acestora, evidența activității, înființarea Asociației Naționale a Practicienilor în Activitatea de Lobby, precum și răspunderea disciplinară a practicienilor în activitatea de lobby.

Propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art.73 alin.(3) lit. h) din Constituție, republicată.

2. Întrucât prezenta propunere legislativă implică alocarea unor subvenții de la bugetul de stat, astfel cum prevede art.33 alin.(1) și (3), este necesar să se solicite punctul de vedere al Guvernului, în conformitate cu prevederile art.111 alin.(1) din Constituție, republicată.

Totodată, este necesară îndeplinirea obligațiilor prevăzute de art.15 din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările ulterioare, referitor la fișa financiară care se atașează la Expunerea de motive, ca document necesar pentru dezbaterile propunerii legislative.

3. Precizăm că același inițiator a mai formulat o propunere legislativă, cu obiect de reglementare aproape identic, transmis de Biroul Permanent al Senatului cu adresa nr.67/22.12.2003, pentru care s-a emis Avizul nr.40/9.01.2004, cu observații și propuneri.

Principala modificare față de proiectul anterior o reprezintă identificarea **grupurilor de interes economic**, a căror reglementare se regăsește în Titlul V Capitolul I din Legea nr.161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, ca fiind contractantul activității de lobby, operându-se și unele îmbunătățiri redacționale sugerate de aviz cum și regrouparea unor norme.

În noua sa redactare, proiectul necesită în continuare observații și propuneri, pentru a i se asigura caracterul normativ necesar.

4. Conform prevederilor art.39 alin.(3) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, cu modificările și completările ulterioare, după titlu trebuie introdusă formula introductivă care să cuprindă denumirea autorității emitente și exprimarea hotărârii de adoptarea legii, în următoarea redactare:

„Parlamentul României adoptă prezenta lege:”.

5. La art.1 alin.(1), pentru considerente gramaticale, trebuie introdus articolul “ale” înaintea expresiei “unor grupuri ...”, care trebuie să primească și denumirea exactă prevăzută de lege “**de interes economic**”.

Ultima precizare trebuie să privească toate cazurile în care este utilizată în proiect această sintagmă.

În ceea ce privește norma de trimitere la prevederile Legii nr.161/2003, din cuprinsul alin.(2), pentru precizia și ușurința în

identificarea textelor, sugerăm înlocuirea sintagmei „prevederile titlului V, capitolul I” prin sintagma “prevederile Cărții I „Reglementări generale pentru prevenirea și combaterea corupției”, Titlul V „Grupuri de interes economic”, Capitolul I”. În același context, subliniem faptul că întrucât, după adoptare, această lege a mai suferit unele intervenții legislative, după titlul ei trebuie introdusă mențiunea „cu modificările și completările ulterioare”. Totodată, pentru a nu se încărca excesiv textul alineatului, sugerăm eliminarea sintagmei „publicată în Monitorul Oficial al României nr.279/21.04.2003, Partea I”.

La alin.(5) al art.1, pentru păstrarea uniformității în plan terminologic, în cuprinsul proiectului, expresia „persoane fizice acreditate” urmează să fie înlocuită prin „persoane fizice atestate”, astfel cum s-a stabilit la alin.(4), introducerea mențiunii „acreditate”, după „cabinetele de lobby” și înlocuirea expresiei „lobby-ști acreditați”, prin „lobby-ști atestați”.

6. La art.2, pentru o redare mai pragmatică a dispoziției, propunem îmbunătățirea redactării, prin introducerea sintagmei “prin efectuarea unei plăți convenite”, plasată după expresia “grup de interes economic”, din rândul 2, eliminându-se sintagma finală “în schimbul unei sume de bani”.

7. La art.3 alin.(2), lit.a), având în vedere prevederile art.35 alin.(2) din Legea nr.24/2000, potrivit cărora în redactarea actului normativ verbele se utilizează la timpul prezent, forma afirmativă, propunem înlocuirea formei verbale „vor trebui parcurse”, prin verbul „trebuie parcurse”, în acest fel accentuându-se și caracterul imperativ al normei. Totodată, sugerăm înlocuirea expresiei „promovarea obiectivului urmărit”, prin „promovarea scopului urmărit”, mai adecvată în contextul dat.

La lit.e), pentru evitarea exprimării pleonastice, expresia „sau cu caracter normativ” trebuie eliminată.

La lit.f), redactarea textului poate fi îmbunătățită, printr-o nuanțare, ce se realizează prin plasarea cuvintelor “asupra cărora se exercită activitatea de lobby”, imediat după substantivul “dezbaterile”, urmând ca sintagma “organizate de autoritățile publice” să fie trecută în final, sugerându-se astfel că activitatea de lobby se orientează prin influențarea dorită folosindu-se mecanismul dezbaterilor organizate.

Cu privire la dispoziția lit.i), semnalăm că textul omite situația contactului cu alte persoane implicate în acte decizionale, dar la nivelul **autorităților** locale, “primari, consilieri județeni și consilieri locali”.

În măsura în care interpretarea sistematică a art.3 alin.(2) și art.5 alin.(2) conduce la teza exercitării activității de lobby în cazul senatorilor și deputaților, doar dacă aceștia sunt întruniți într-o ședință (cu distincțiile arătate de texte), nu același lucru este în cazul activităților administrației locale, a primarilor, consilierilor județeni și a celor locali pentru care nu se face aceeași distincție ca pentru senatori și deputați.

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

Propunem revederea normelor.

8. La art.4 lit.d), prin utilizarea în aceeași frază a cuvintelor „informări” și „informativ”, exprimarea pare neriguroasă. Propunem reanalizarea.

9. La art.7 alin.(1) lit.a), pentru corelare cu prevederile art.7 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.11/2004 privind stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administrației publice centrale, sintagma „Ministerul Educației, Cercetării și Tineretului” urmează să fie înlocuită prin sintagma „Ministerul Educației și Cercetării”.

La alin.(2) al aceluiași articol, menționăm că denumirea corectă este „Ministerul Finanțelor Publice”, și nu „Ministerul Finanțelor”, observație valabilă și pentru art.14 alin.(2), art.22 alin.(3), art.23 alin.(1) și art.24 lit. f).

10. La art.8 alin.(2), pentru corelare, în plan terminologic, cu legislația specifică, sintagma „autorităților publice centrale și locale” trebuie înlocuită cu sintagma „autorităților **administrației** publice centrale și locale”, observație valabilă pentru întreg cuprinsul proiectului, acolo unde este cazul. Totodată, substantivul „Președenție” trebuie înlocuit cu „Președinție”, pentru o corectă formulare.

La alin.(3) al art.8, pentru respectarea caracterului unitar în redactarea proiectului, după sintagma „Organizarea și desfășurarea examenului de atestare” urmează să se introducă sintagma „a calității de practician în activitatea de lobby”, formulare utilizată la alin.(1).

11. La art.9, sugerăm eliminarea, ca superfluu, a cuvântului „personal”, din expresia „eliberat personal persoanei”.

12. Prevederile art.10 alin.(1) stabilesc limitativ infracțiunile care determină incapacitatea de a accede la calitatea de asociat, angajat sau colaborator al cabinetelor de lobby, pentru persoanele care au suferit astfel de condamnări; or, per a contrario, alte condamnări,

neenumerate, de exemplu pentru furt, înșelăciune, nu ar constitui un impediment.

Această prevedere nu se integrează însă în contextul celorlalte dispoziții, deoarece, potrivit art.11 alin.(3), **personalul precum și colaboratorii angajați**, trebuie să dețină **atestarea individuală**, precizată de alin.(4) ca fiind aceea de practician în activitatea de lobby.

Or, atestarea ca practician în activitatea de lobby, așa cum este prevăzută de art.7 alin.(2), este condiționată de îndeplinirea cumulativă a unor condiții, printre care art.7 alin.(1) lit.f) o stabilește pe aceea “de a nu avea antecedente penale”.

În aceste condiții, ar rezulta, neexistând o restricționare, că **orice** antecedent penal, reprezintă un motiv de eliminare.

De asemenea, apare bizară situația **asociatului**, pentru care, prin logica textelor, antecedentele penale sunt restricționate. Evident, aceste norme trebuiesc revăzute în vederea echilibrării dispoziției.

La alin.(3), soluția este greșită întrucât potrivit art.84 alin.(1) din Constituție, republicată, în timpul mandatului, Președintele României nu poate îndeplini nici o altă funcție publică sau privată, iar situațiile când acesta poate fi suspendat din funcție sunt expres stabilite prin art.95 din legea fundamentală.

13. La art.11 alin.(2), potrivit exigențelor de tehnică legislativă, cuvintele „articolului 7” trebuie înlocuite prin „art.7”.

La alin.(3), sugerăm o îmbunătățire redacțională, prin înlocuirea expresiei „poate angaja personal și avea”, cu expresia „poate angaja personal și **poate** avea”.

La alin.(4), teza a doua, pentru estetica și eleganța exprimării, sugerăm înlocuirea sintagmei “Personalul angajat și nici colaboratorii”, prin sintagma „Personalul angajat și colaboratorii” și a expresiei „sau conexe acestora”, prin „sau **activități** conexe acestora”.

La alin.(6), din considerente de ordin gramatical, cuvintele „colaboratorii acesteia” trebuie înlocuite prin „colaboratorii acestuia”. Totodată, pentru precizia normei, este necesar să se prevadă termenul de la care se calculează intervalul de 12 luni.

14. La art.13 alin.(2), pentru accentuarea caracterului imperativ al normei, sugerăm înlocuirea verbului “resping”, prin expresia “**sunt obligate să respingă**”. Totodată, pentru precizia actului normativ, este necesar să se prevadă situațiile care conduc la suspendarea sau retragerea acreditării.

15. La art.14 alin.(1), în rândul 3 acordul gramatical cere ca primul articol "a" să fie redat sub forma "al".

La alin.(3), întrucât formularea „alineatul precedent” nu este recomandată de normele de tehnică legislativă, este necesară înlocuirea acesteia cu o normă de trimitere la ”alin.(2)”. Totodată, pentru realizarea acordului gramatical corect, cuvintele „ai direcțiile” trebuie înlocuite prin „ai direcțiilor”.

Referitor la alin.(4) lit.d), pentru o exprimare proprie stilului normativ, expresia „elemente prevăzute la lit.c) din prezentul alineat” urmează să fie înlocuită cu expresia „datelor prevăzute la lit.c)”.

16. La art.15 alin.(1), pentru un plus de rigoare în redactarea textului, propunem înlocuirea sintagmei „Autoritățile publice menționate”, prin sintagma „Autoritățile administrației publice prevăzute”.

17. La art.16 alin.(2), propunem corelarea, în plan terminologic, cu norma de la alin.(4), unde se folosește noțiunea de „colectiv de experți” în loc de „grup de experți”.

La alin.(5), sugerăm o îmbunătățire redacțională prin reformularea textului astfel:

“(5) Procesul verbal se semnează de reprezentantul autorității administrației publice sesizate și de către reprezentantul practicienilor în activitatea de lobby care au participat la dezbateri”.

18. La art.17, semnalăm faptul că se omite activitatea administrației publice locale, ceea ce nu concordă cu principiile de bază ale administrației publice locale prevăzute de art.120 din Constituție, descentralizarea, autonomia locală și deconcentrarea serviciilor publice.

19. La art.19, pentru corectitudinea exprimării, expresia „cum sunt ele menționate”, urmează să fie înlocuită cu expresia „cum sunt menționate”.

20. La art.20, norma trebuie reanalizată și reformulată întrucât în cazul Președintelui României, a deputaților și a senatorilor nu poate fi instituită obligația de a transmite informări Secretariatului General al Guvernului, astfel cum se propune.

21. La art.22 alin.(4), trebuie introdus adjectivul “publice” după substantivul “administrațiilor”.

Referitor la atribuirea de spații gratuite, teza este discutabilă, ea fiind dependentă de modul în care se rezolvă legitimarea asociației ca fiind de interes public, dar oricum norma este neclară în ceea ce privește modul de atribuire a sediului central.

22. La art.24 lit.a), pentru unitate terminologică, propunem înlocuirea sintagmei “dobândirea calității individuale de practician” cu “atestarea persoanelor fizice ca practician”.

23. La art.26, norma privind răspunderea disciplinară a practicianului activității de lobby necesită conotații suplimentare, pentru a se stabili care sunt sancțiunile aplicabile, precum și dreptul celor sancționați de a formula plângere în cazul în care aceștia consideră măsura nelegală și netemeinică.

Cu referire la alin.(3), dispoziția trebuie revăzută, deoarece este redactată necorespunzător.

Sfera persoanelor împotriva cărora se formulează o plângere (se subînțelege penală) trebuie limitată la cele în legătură cu activitatea desfășurată în calitate de lobby-ist, deoarece, spre exemplu, în cazul unui accident de circulație, în evidența organelor de urmărire penală nu se evidențiază această situație.

24. Prevederile art.27 alin.(3), trebuiesc revăzute deoarece, textul se referă la o procedură administrativă nefinalizată corespunzător și, în plus, se omite a se indica instanța judecătorească competentă cu soluționarea plângerii făcute împotriva deciziei administrative în cauză.

25. Semnalăm că fapta prevăzută la **art.28** ar trebui reanalizată, întrucât Codul penal nu prevede în mod expres o infracțiune cu un astfel de conținut. Sugerăm, de aceea, ca textul să prevadă în mod expres pedeapsa aplicabilă în cazul săvârșirii acestei infracțiuni.

Pe de altă parte, precizăm că referirea din cuprinsul textului la societățile de lobby acreditate trebuie eliminată, întrucât, potrivit art.11 alin.(1) din propunerea legislativă, aceste societăți sunt organizate în baza unor contracte de societate civilă. Or, așa cum rezultă din art.1507 și art.1520-1521 din Codul civil, societatea civilă **nu are personalitate juridică**. Prin urmare, o astfel de societate nu poate fi subiect al nici unui tip de răspundere juridică.

În situația în care se dorește ca societățile de lobby să aibă personalitate juridică, art.11 din propunere trebuie să prevadă în mod expres acest lucru.

Această soluție legislativă ar conduce la posibilitatea instituirii răspunderii societăților de lobby, cu următoarele precizări:

În prezent, răspunderea penală a persoanei juridice este prevăzută, cu titlu de excepție, pentru anumite infracțiuni, doar de Legea nr.299/2004 privind răspunderea penală a persoanelor juridice pentru infracțiunile de falsificare de monede sau de alte valori, și nu

de Codul penal. Prin urmare, pentru restul infracțiunilor, doar persoanele fizice pot răspunde penal.

Este adevărat că prin noul Cod penal (Legea nr.301/2004) se stabilesc principiile și regulile generale ale răspunderii penale ale persoanei juridice, însă acest act normativ urmează să intre în vigoare la un an de la data publicării în Monitorul Oficial al României. De aceea, dacă se dorește instituirea, prin prezenta propunere legislativă, a răspunderii penale a societăților de lobby cu personalitate juridică, este necesar ca proiectul să prevadă în mod expres și regulile acestei răspunderi, precum și pedepsele aplicabile acestei categorii de subiecte de drept, similar reglementării din Legea nr.299/2004.

26. La art.30, sugerăm că, pentru eliminarea unor inconsecvențe, este preferabil ca fapta avută în vedere să constituie abatere disciplinară, competența constatării și sancționării acesteia urmând să revină Asociației Naționale a Practicienilor de Lobby. Precizăm de altfel că sancțiunea privind suspendarea acreditării nici nu ar putea fi luată de persoanele împuternicite de direcțiile generale ale finanțelor publice și a municipiului București, așa cum prevede art.31 alin.(1) deoarece suspendarea nu poate fi dispusă decât de organismul care are competența eliberării acreditării și anume Asociația Națională a Practicienilor în Activitatea de Lobby.

Propunem, de asemenea, înlocuirea cuvântului “aceasta” din rândul 3 cu “prezenta”.

27. La art.31 alin.(1), pentru identificarea exactă, propunem adăugarea adjectivului “județene” după cuvântul “publice” din rândul 2.

La alin.(2), precizăm că norma de trimitere la art.28 este greșită, întrucât acesta nu se referă la amendă contravențională, ci la infracțiune, observație valabilă și pentru alin.(3). Având în vedere acest aspect, precum și pentru îmbunătățirea redactării, sugerăm reformularea alin.(2) astfel:

„(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.29, făcându-se mențiune despre aceasta în procesul verbal”.

Pentru același motiv, la alin.(3), sugerăm înlocuirea expresiei „art.28 și art.29 din prezenta lege”, prin expresia „art.29” și scrierea cu literă mare a cuvântului „legea”, din expresia „legea nr.180/2002”

28. La art.33 alin.(2), sugerăm eliminarea, ca superfluă, a expresiei „din prezenta lege”, care se subînțelege și încadrarea între

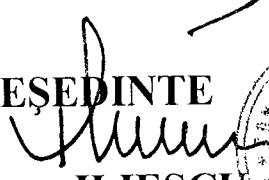
paranteze a cifrei care indică alineatul 5, pentru uniformitate în marcarea elementelor structurale ale proiectului.

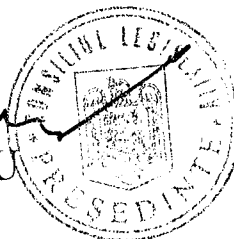
La alin.(3), propunem înlocuirea expresiei din rândul 2 “fonduri specificate prin”, cu aceea de “la bugetul de stat, fonduri ...”.

29. Proiectul omite a se ocupa de regimul fiscal și de control care trebuie aplicat cabinetelor de lobby, cum și cheltuielile deductibile ce se au în vedere, ceea ce poate afecta transparența operațiilor desfășurate.

30. La art.34, precizăm că formularea „intră în vigoare în termen de 12 luni” este imprecisă întrucât rezultă că legea ar putea intra în vigoare oricând înăuntrul acestui termen. De aceea, recomandăm să se aibă în vedere intrarea în vigoare a prezentei legi la 1 an de la publicarea acesteia în Monitorul Oficial al României.

31. Textul urmează a fi revăzut în ce privește unele erori de scriere cum ar fi în cazul articolelor art.8 alin.(4) art.10 alin.(3), art.15 alin.(2), art.14 alin.(4) lit.c), art.16 alin.(6) și art.19.

PREȘEDINTE

Dragoș ILIESCU



București
Nr. 1156 / 12.07.2004