



PRIM MINISTRU

1305
05.07.2019

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. (b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul Administrativ, Guvernul României formulează următorul:

PUNCT DE VEDERE

referitor la *proiectul de Lege privind transparența în domeniul lobby-ului și al reprezentării intereselor*, provenit dintr-o propunere legislativă inițiată de domnul senator ALDE Călin Constantin Anton Popescu-Tăriceanu împreună cu un grup de parlamentari ALDE (Bp. 492/2018, Plx.129/2019).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare crearea cadrului general de desfășurare a activității de lobby prin intermediul căreia se urmărește influențarea directă a activității de legiferare și a proceselor decizionale la nivelul administrației publice centrale și locale.

De asemenea, inițiativa legislativă cuprinde norme privind înregistrarea la Registrul de lobby, administrat de Oficiul Registrului Comerțului de pe lângă Tribunalul Municipiului București, a viitoarelor entități care vor desfășura activitatea de lobby, dar și norme referitoare la obligațiile de conduită ale acestor entități și sancțiunile sau consecințele legale în cazul nerespectării acestor obligații.

II. Observații

1. Cu privire la reglementarea activității de lobby, trebuie luat în calcul că această activitate determină apariția unor probleme teoretice și practice cu implicații juridice și etice în cele mai diverse domenii și sectoare de activitate, la nivel central și local, întrucât lobby-ul poate privi atât activitatea puterii legislative, cât și a celei executive, precum și a autorităților administrației publice locale, mai ales în ceea ce privește diferențierea acestei activități de faptele care constituie infracțiuni de corupție.

În prezent, în dreptul românesc actele de corupție sunt reglementate în *Legea nr. 286/2009 privind Codul penal, cu modificările și completările ulterioare*. Aceste reglementări sunt în concordanță cu Convenția penală a Consiliului Europei privind corupția, adoptată la Strasbourg la 27 ianuarie 1999¹.

2. Din analiza inițiativei legislative, rezultă că aceasta prezintă numeroase deficiențe de fond, necorelări în cadrul textului și incoerențe care l-ar face inaplicabil, dintre care prezentăm, în sinteză, următoarele aspecte:

La **art. 1** din inițiativa legislativă, care reglementează domeniul de aplicare al actului normativ, se prevede că acesta vizează activitățile prin care se urmărește „*influențarea directă a activității de legiferare și a proceselor decizionale la nivelul administrației publice centrale și locale*”.

Cu privire la modalitatea de reglementare a domeniului de aplicare, semnalăm următoarele:

În ceea ce privește noțiunea de „*influențare directă*”, apreciem că aceasta este imprecisă, în lipsa unei definiții sau a unor criterii pentru calificarea unei forme de influență ca intrând sub incidența actului normativ.

¹ Convenția a fost ratificată de România prin Legea nr. 27/2002 și a urmărit necesitatea de a urma cu prioritate o politică penală comună care protejează societatea împotriva corupției, element ce constituie o amenințare pentru democrație, preeminență dreptului și drepturilor omului, subminează principiile de bună administrare, echitate și justiție socială, denaturează concurența, împiedică dezvoltarea economică și pune în pericol stabilitatea instituțiilor democratice și bazele morale ale societății, și care conține prevederi privind combaterea corupției (inclusiv a traficului de influență).

De altfel, modalitatea de redactare este și inconsecventă, noțiunea fiind și necorelată cu restul dispozițiilor propuse. Astfel că, în definiția „*activității de lobby și/sau de reprezentare a intereselor*”, se renunță la distincția tipului de influențare, putând fi, așadar, și indirectă activitatea de lobby constând în „*(...) exercitarea unei influențe (...)*” (art. 3 lit. a).

De asemenea, constatăm că în domeniul de reglementare nu sunt cuprinse modalitățile/formele de influențare în funcție de beneficiarul influențării-client/grup de interese. Aceste forme pot fi deduse, eventual, din capitolul definiții, a se vedea definiția „*activității de lobby și/sau de reprezentare a intereselor*” și a „*asociației de interese*” (art. 3 lit. f)). Or, obiectul de reglementare trebuie stabilit în mod clar și precis și abia apoi prevăzute exceptările/excluderile. Observăm, însă, că înainte de a se stabili cu precizie domeniul de aplicare al propunerii, prin alin. (2) și (3) ale art. 1 și prin art. 2 sunt reglementate categoriile și activitățile exceptate din domeniul de aplicare, în timp ce formele de exercitare a activității de influențare a procesului decizional se regăsesc doar ca definiții.

De altfel, și titlul inițiativei legislative face referire la două forme de influențare - activitățile de lobby și reprezentarea intereselor - fapt care, în opinia noastră, impune o corelare.

Mai mult, cu privire la domeniul de reglementare, arătăm că procesul decizional la nivelul administrației publice centrale și locale, este strict reglementat în mai multe materii, procesul decizional fiind restricționat de respectarea unor principii, a unor proceduri și îndeplinirea unor condiții.

Astfel, spre exemplu, diminuarea participăției statului în economie este guvernată de legislația privatizării, achiziționarea de bunuri, servicii și lucrări este realizată în temeiul *Legii nr. 98/2016 privind achizițiile publice, cu modificările și completările ulterioare*, regimul concesiunilor de lucrări și de servicii este supus *Legii nr. 100/2016 privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii, cu modificările și completările ulterioare*. Din proiectul de lege, nu am identificat, însă, mecanismele prin care „*activitățile de influențare a procesului decizional*” nu vor intra în conflict cu legislația anterior enunțată².

² De altfel, și legiferarea cu caracter individual, la nivel de lege sau ordonanță de urgență a Guvernului, care reglementează doar anumite relații sociale, aplicabile unor subiecte de drept de drept determinat, îl determină pe legiuitor să adopte un act contrar principiilor constituționale (a se vedea, în acest sens, Decizia CCR nr. 249/2018 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 76/2017 privind înființarea Societății Editura Didactică și Pedagogică - S.A. ca urmare a reorganizării Regiei Autonome "Editura Didactică și Pedagogică" prin transformare, Decizia CCR nr. 531/2018 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind înființarea Fondului Suveran de Dezvoltare și Investiții - S.A. și pentru modificarea unor acte normative);

De altfel, constatăm că, din textul propus la art. 14 alin. (2), reiese că este sancționată doar de perceperea unui „*onorariu de succes*” pentru încheierea contractelor cu statul. Prin urmare, reiese că activitățile de influențare ale procesului decizional sunt îndeajuns de larg concepute pentru a opera fără a se avea în vedere restricțiile impuse în procesul decizional.

Dificultăți de înțelegere și, implicit, dificultăți în aplicarea actului normativ vor fi generate și de faptul că, pe parcursul textului proiectului de lege sunt folosite noțiuni care nu sunt definite, deși acestea au un înțeles diferit de cel obișnuit, fiind circumscris instituției juridice de influențare a procesului decizional (spre exemplu, noțiunile de „*interes*”, „*grup de interese*”, „*societate afiliată*”, „*influență*”, „*onorariu preconizat*”, „*raport de comandă*”). Or, potrivit art. 25 din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, „*în cadrul soluțiilor legislative preconizate trebuie să se realizeze o configurare explicită a conceptelor și noțiunilor folosite în noua reglementare, care au un alt înțeles decât cel comun, pentru a se asigura astfel înțelegerea lor corectă și a se evita interpretările greșite*”, fiind astfel necesară definirea noțiunilor amintite.

Mai mult, cu privire la definițiile propuse, observăm că unele dintre acestea, spre exemplu, aceea de „*reprezentant al grupurilor de interese*” (**art.3 lit.g**), sunt circulare, termenul definit regăsindu-se în termenul definitor, astfel „*reprezentantul grupurilor de interese este angajatul (...) care reprezintă interesele*”.

3. Menționăm că posibilitatea persoanelor interesate de a se adresa unei autorități publice este garantată de prevederile art.51 din *Constituția României, republicată*, potrivit căroră: „*cetățenii au dreptul să se adreseze autorităților publice prin petiții formulate numai în numele semnatarilor*.”

(2) *Organizațiile legal constituite au dreptul să adreseze petiții exclusiv în numele colectivelor pe care le reprezintă.*

(3) *Exercitarea dreptului de petiționare este scutită de taxă.*

(4) *Autoritățile publice au obligația să răspundă la petiții în termenele și în condițiile stabilite potrivit legii.*

Transparența actului decizional este garantată de cadrul legal în vigoare, respectiv:

- *Legea nr. 52/2003 privind transparenta decizională în administrația publică, republicată;*

- *Legea nr.544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, cu modificările și completările ulterioare;*
- *Ordonanța Guvernului nr. 27/2002 privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor, cu modificările și completările ulterioare;*
- *Legea nr. 62/2011-Legea dialogului social, republicată, cu modificările și completările ulterioare.*

Aceste acte normative reglementează dreptul persoanelor interesate de acces la informațiile de interes public, instituind și mecanismele prin care acest drept poate fi exercitat.

Inițiativa legislativă completează cadrul normativ menționat mai sus.

Potrivit prevederilor **art.3** din inițiativa legislativă, activitatea de lobby și/sau de reprezentare a intereselor este definită ca fiind „*orice contact organizat și structurat cu reprezentanți publici pentru exercitarea unei influențe în interesul unui client*”, iar reprezentanții publici sunt „*demnitari numiți sau aleși, funcționari publici și personal contractual, în măsura în care își desfășoară activitatea în procesul de legiferare și în procesul de punere în aplicare a legislației specifice*”.

Având în vedere că reprezentanții publici pot fi demnitari, funcționari publici sau contractuali, recomandăm analizarea necesității reglementării prin această inițiativă legislativă sau menționarea în textul acesteia a obligației de reglementare prin legislație secundară a mecanismului sau metodologiei prin care reprezentanții publici, așa cum sunt definiți prin inițiativa legislativă, vor relaționa cu societățile de lobby, respectiv persoanele care vor desfășura activități de lobby și corelarea unui astfel de mecanism sau metodologii cu actele normative în vigoare cu incidentă în acest domeniu (de exemplu, fazele în care pot interveni lobbyiștii în procesul de legiferare, măsurile care trebuie instituite, astfel încât întâlnirile dintre lobbyiști și reprezentanții publici să nu determine o creștere a birocratiei la nivelul instituțiilor publice, accesul în instituțiile publice al lobbyiștilor, dacă activitățile prin care se poate exercita o influență directă asupra instituțiilor publice sunt limitative sau nu etc.).

Precizăm că, în contextul celor menționate mai sus și al prevederilor alin.(1) al art.445 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare*, „*funcționarii publici au obligația să respecte întocmai regimul juridic al conflictului de interese și al incompatibilităților, precum și normele de conduită*”.

Față de conținutul **art. 3 lit. a)** din inițiativa legislativă, prin raportare la art. 1 alin.(1), care reglementează activitatea de lobby drept activitate de exercitare a unei influențe în interesul unui client pentru influențarea directă a activității de legiferare și a proceselor decizionale la nivelul administrației publice central și locale, apreciem că se realizează, de fapt, o dezincriminare parțială a infracțiunilor de trafic, respectiv cumpărare de influență, în condițiile în care infracțiunea prevăzută la art. 291 *Cod penal (traficul de influență)* presupune, similar activității de lobby, primirea ori acceptarea de bani sau alte foloase săvârșită (cu intenție, similar lobby-ului) de către o persoană care are influență sau lasă să se creadă că are influență asupra unui funcționar public și care promite că îl va determina pe acesta să îndeplinească, să nu îndeplinească, să urgenteze ori să întârzie îndeplinirea unui act ce intră în îndatoririle sale de serviciu sau să îndeplinească un act contrar acestor îndatoriri.

Față de scopul declarat al inițiativei legislative, soluția care se impune este aceea de modificare și îmbunătățire a transparenței decizionale, și nu golirea de conținut a unor infracțiuni.

4. În ceea ce privește conținutul **art. 4 și art. 6** din inițiativa legislativă, se poate observa că propunerea vizează organizarea acestor activități sub forma unor societăți comerciale. Având în vedere că asocierea și înființarea de societăți prevăzute de *Legea societăților nr. 31/1990* este circumscrisă unui scop lucrativ (art. 1 din actul normativ menționat), iar scopul asumat și declarat al societăților de lobby este unul de influențare a proceselor decizionale de la nivelul autorităților publice, avem rezerve cu privire la încadrarea scopului activităților de lobby în categoria scopurilor lucrative. Într-adevăr, se percepe un onorariu în schimbul serviciului de influențare a procesului decizional, însă acest onorariu nu este de esența contractului de lobby, esența contractului de lobby fiind activitatea de influențare a procesului decizional.

În aceste condiții, este necesară clarificarea intenției de reglementare inclusiv sub acest aspect, respectiv reglementarea lobby-ului ca activitate sau ca profesie liberală, în acest din urmă caz, fiind de dorit ca activitățile să se desfășoare în următoarele forme de organizare: cabinet individual, societate civilă profesională.

În plus, față de forma propusă, nu poate fi vorba de o activitate care poate fi exercitată de anumite persoane fizice sau de entități, așa încât nu vor mai putea fi incluse în categoria practicienilor în lobby ONG-urile, or,

actualmente, în toate statele membre U.E., inclusiv în România, cele mai active în materie de lobby sunt ONG-urile.

De asemenea, cu privire la **art. 6 alin. (1)** din inițiativa legislativă (care face referire la un Cod de conduită), apreciem că este necesară regândirea în totalitate și elaborarea codului de conduită sub forma unui document cu valoare normativă. O eventuală rescriere a codului va avea în vedere respectarea unor capitole importante precum:

- Domeniul de aplicare a codului de conduită;
- Obiectivele;
- Principiile generale care guvernează normele impuse;
- Termenii folosiți (*după caz*);
- Normele generale de conduită;
- Coordonarea, monitorizarea și controlul aplicării normelor de conduită reglementate).

5. În ceea ce privește soluția legislativă de la **art.8 alin. (3)**, referitoare la procedura de înregistrare în Registrul de lobby, apreciem că mecanismul în baza căruia se va emite ordinul de înregistrare este neclar.

Astfel, potrivit inițiativei legislative, ordinul urmează a fi emis în baza cererii și a datelor prevăzute de prezenta lege. O operațiune de autorizare a înregistrării presupune un control administrativ al legalității, care, pentru a nu fi arbitrar, se realizează în baza unor dispoziții legale și a unor înscrisuri anexate de solicitant.

Totodată, textul propus nu prevede nicio procedură în cazul în care condițiile prevăzute de lege sunt îndeplinite, or, după caz, neîndeplinite și niciun mecanism prin care persoana nemulțumită să se poată adresa instanței de judecată.

Față de cele anterior enunțate, apreciem că procesul de autorizare este unul insuficient reglementat și nepredictibil.

De altfel, folosirea sintagmei „*înscrierea nu este permisă*” este improprie. Observația este valabilă și pentru soluția propusă la **art. 8 alin. (6)**, care se referă la înregistrarea modificărilor de date în Registrul de lobby.

Cu privire la soluția de la **art. 8 alin. (5)** - care limitează accesul publicului la datele înscrise în Registrul de lobby, apreciem că soluția ar putea reprezenta o limitare a dreptului de informație, prevăzut de art. 31 din *Constituția României, republicată*. Pe de altă parte, în condițiile unui acces limitat la informațiile din registru, se poate ridica o problemă cu privire la transparența activității de lobby, mai ales că accesul este

restricționat cu privire la informații de interes general, și anume atribuțiile societăților de lobby și influențarea procesului decizional. În plus, potrivit instrumentului de motivare și prezentare și chiar titlului inițiativei legislative, prin demersul legislativ inițiat, se urmărește chiar transparentizarea în domeniul lobby-ului și al reprezentării intereselor, iar din propunere nu reiese că înregistrările din Registru ar viza aspecte care să intre în sfera art. 8 CEDO - *protejarea vieții private*.

Față de cele anterior enunțate, apreciem că limitările accesului la informație trebuie să fie proporționale cu scopul legitim.

Totodată, față de conținutul **art. 8** din inițiativa legislativă, apreciem că se impune eliminarea Ministerului Justiției din cuprinsul reglementării, pentru argumentele următoare:

Potrivit dispozițiilor legale, „*Ministerul Justiției asigură buna organizare și administrare a justiției ca serviciu public*”, respectiv „*ministerul contribuie la buna funcționare a sistemului judiciar și la asigurarea condițiilor îndeplinirii justiției ca serviciu public, apărarea ordinii de drept și a drepturilor și libertăților cetățenești*”.

Față de aceste dispoziții legale, apreciem că nu poate fi susținută extinderea rolului *Ministerului Justiției* cu privire la reglementarea, supravegherea ori alte atribuții în ceea ce privește asigurarea dialogului între lobby-iști și autoritățile ori instituțiile publice.

6. Considerăm că era necesar să se reformuleze lit. f) de la **art. 10** din inițiativa legislativă sau să se coreleze cu preambulul art. 10, având în vedere că din conținutul lit. f) nu reies informațiile pe care trebuie să le comunice societățile care angajează lobbyiști interni în situația când cheltuielile efectuate cu activitățile de lobby depășesc suma de 100.000 euro.

7. În ceea ce privește **art. 12** din inițiativa legislativă, considerăm necesar să se precizeze și limitele minime ale amenzilor contravenționale care se aplică în situația constatării contravenției, potrivit prevederilor alin.(1) al art. 3 din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, cu modificările și completările ulterioare*, potrivit cărora „*actele normative prin care se stabilesc contravenții vor cuprinde descrierea faptelor ce constituie contravenții și sancțiunea ce urmează să se aplice pentru fiecare dintre acestea; în cazul sancțiunii cu amendă se vor stabili limita minimă și maximă a acesteia sau, după caz, cote procentuale din anumite valori; se pot stabili și tarife de determinare*

a despăgubirilor pentru pagubele pricinuite prin săvârșirea contravențiilor”.

Precizăm că nestabilirea unei limite minime în cazul sancțiunii cu amendă conduce la imposibilitatea aplicării prevederilor *Legii nr. 203/2018 privind măsuri de eficientizare a achitării amenzilor contravenționale, cu modificările ulterioare*, respectiv achitarea de către contravenient a jumătate din minimul amenzii prevăzute de lege.

De asemenea, referitor la **alin. (1)-(3) ale art. 12** din inițiativa legislativă, precizăm că, pentru o mai bună înțelegere a voinței legiuitorului în ceea ce privește caracterul de repetabilitate al faptei, considerăm necesar, fie stabilirea unui termen de referință de la prima faptă constatată, fie precizarea că, începând cu a doua faptă constatată, amenda este de 300.000 lei (pentru fapta de la alin.(1)), respectiv 100.000 lei (pentru faptele de la alin.(2) și alin.(3)).

Totodată, considerăm că era necesară înlocuirea în cuprinsul art. 12, termenul „*amendă*” cu „*amendă contravențională*”.

Astfel, față de conținutul art. 12, respectiv art. 13 facem precizarea că acesta este lipsit de previzibilitate, lacunar, fiind de natură să creeze dificultăți în aplicare, sens în care opinăm că pentru a îndeplini cerințele de claritate, sunt necesare criterii pentru determinarea gravității încălcării, precum și pentru aprecierea proporționalității. În plus, trebuie stabilită o procedură de urmat în aceste cazuri, în caz contrar procedura este una nepredictibilă și poate genera arbitrar în aplicare.

Mai mult, sancțiunile reglementate în inițiativa legislativă nu ajută la delimitarea dintre sfârșitul exercitării activității de lobby, care ar putea constitui contravenție și începutul unei conduite care ar putea atrage răspunderea penală.

Astfel, spre exemplu, în ceea ce privește încălcarea prevederilor art. 10, nu este clar dacă fapta contravențională vizează lipsa comunicării sau comunicarea incompletă.

Având în vedere dispozițiile **art. 12 alin. (4)**, nu este clară natura juridică a contravențiilor (dacă sunt fiscale) și care este personalul de specialitate competent din cadrul Ministerului Finanțelor (structura centrală).

8. Considerăm că era necesar să se definească sintagma „*advertismenț*” din cuprinsul **alin.(1) și alin.(2) ale art. 13** din inițiativa legislativă, în sensul dacă aceasta face trimitere la prevederile *Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, cu*

modificările și completările ulterioare, sau are alt înțeles în contextul actului normativ.

De asemenea, **art. 13 alin. (1)** reglementează obligația Ministerului Justiției de a radia din Registrul de lobby o societate în cazul unor încălcări grave și de durată a obligațiilor de conduită, fără a se preciza cine este competent să constate aceste încălcări, care este procedura, căile de atac etc.

Totodată, apreciem că limbajul este lipsit de previzibilitate, neexistând niciun element obiectiv care să circumscrie noțiunea de „*încălcare gravă*”.

Mai mult, nu este menționată natura termenului de la **art. 13 alin. (2)** (dacă este o sancțiune complementară celei contravenționale, dacă intervine pentru alte fapte, neprecizate, de natura celor grave, menționate în alineatul anterior etc.).

De asemenea, semnalăm că din conținutul articolului nu reies mecanismele prin care să se asigure că între structurile de influențare a proceselor decizionale se reglează raporturile de putere, astfel încât să se asigure o influență egală, care să nu conducă la distorsionarea deciziei politice și nici garanții că activitățile de influențare nu devin împovărătoare pentru reprezentanții publici.

9. Din analiza prevederilor **alin.(2) al art.14** din inițiativa legislativă, nu rezultă cu claritate în ce constă fapta contravențională.

Potrivit prevederilor alin. (3) al art.12 din inițiativa legislativă, contravenția constă în „*încălcarea prevederilor art. 14 alin.(2) de către un client al unei activități de lobby, respectiv de către o societate de lobby sau de o societate care angajează lobbyiști interni*”.

Considerăm că nu rezultă explicit care este norma încălcată la alin.(2) al art. 14, nefiind stabilită interdicția de a încheia astfel de contracte de lobby ori de a menționa astfel de clauze, ci se face referire la nulitatea cauzei.

De asemenea, din analiza prevederilor alin.(2) al art. 14 nu reiese modalitatea în care onorariul de succes se face venit la bugetul de stat, respectiv dacă este o sancțiune contravențională complementară ori dacă are caracterul unei creanțe fiscale.

Totodată, trebuie precizat dacă este vorba despre onorariul prevăzut în contract sau cel efectiv încasat.

Având în vedere aspectele menționate, considerăm că ar fi indicată reformularea contravenției de la alin.(3) al art. 12, astfel încât să rezulte cu claritate care este faptă contravențională și care este sancțiunea contravențională (principală și complementară) aplicabilă.

În ceea ce privește **alin.(3) al art. 14** considerăm că este necesar să se clarifice sintagma „*raport disproportionat*” prin precizarea pragului minim care nu poate fi depășit, iar la alin.(4) să se clarifice sintagma „*remunerație care depășește semnificativ valoarea reală a comenzii*” prin precizarea pragului minim care nu poate fi depășit.

Astfel, având în vedere că pentru nerespectarea prevederilor alin.(3) și alin.(4) ale art. 14 din inițiativa legislativă nu se prevede contravenția, sancțiunea, persoana responsabilă și nu se indică structura competentă de control al respectării prevederilor legale și, în consecință, cu emiterea actului administrativ financiar pentru virarea la bugetul de stat a sumelor care depășesc „*semnificativ*” valoarea contractului, recomandăm reglementarea acestor aspecte și corelarea cu prevederile alin.(4) al art. 12.

10. Precizăm că există o necorelare a prevederilor inițiativei legislative în ceea ce privește cuantumul amenzii cu prevederile alin.(2) al art. 8 din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, cu modificările și completările ulterioare*, potrivit căroră:

„*Limita minimă a amenzii contravenționale este de 25 lei, iar limita maximă nu poate depăși:*

a) *100.000 lei, în cazul contravențiilor stabilite prin lege și ordonanță;*

b) *50.000 lei, în cazul contravențiilor stabilite prin hotărâri ale Guvernului;*

c) *5.000 lei, în cazul contravențiilor stabilite prin hotărâri ale consiliilor județene ori ale Consiliului General al Municipiului București;*

d) *2.500 lei, în cazul contravențiilor stabilite prin hotărâri ale consiliilor locale ale comunelor, orașelor, municipiilor și ale sectoarelor municipiului București”.*

11. Constatăm că, în cuprinsul inițiativei legislative, nu a fost menționată sursa de finanțare a cheltuielilor de personal, infrastructură, logistică care vor cădea în sarcina entității care urmează a gestiona Registrul de lobby.

De asemenea, opinăm că, în evaluarea oportunității atribuirii ONRC a atribuției de a ține un registru al Lobby-iștilor, ar putea fi avut în vedere și faptul că există deja Registrul unic al transparenței intereselor, gestionat la nivelul Guvernului, și că atribuția ar trebui circumscrisă atribuțiilor instituțiilor în cadrul administrației publice, așa cum reies acestea din actele de organizare și funcționare, care le reglementează activitatea.

12. În ceea ce privește cerințele de claritate și previzibilitate ale normei juridice, jurisprudența Curții Constituționale este pe deplin lămuritoare în ceea ce privește standardele pe care trebuie să le îndeplinească textele de lege, „(...) Or, soluțiile preconizate de un act normativ nu pot fi aplicate în mod aleatoriu, legiuitorul fiind obligat să stabilească condiții, modalități și criterii clare și obiective de aplicare. (...) Curtea constată că, de principiu, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat; astfel, formularea cu o precizie suficientă a actului normativ permite persoanelor interesate - care pot apela, la nevoie, la sfatul unui specialist - să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat. Desigur, poate să fie dificil să se redacteze legi de o precizie totală și o anumită suplețe poate chiar să se dovedească de dorit, suplețe care nu afectează însă previzibilitatea legii (a se vedea, în acest sens, Decizia Curții Constituționale nr.903 din 6 iulie 2010 și Decizia Curții Constituționale nr.743 din 2 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.579 din 16 august 2011, precum și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului cu privire la care se rețin, spre exemplu, Hotărârea din 15 noiembrie 1996, pronunțată în Cauza Cantorii împotriva Franței, paragraful 29, Hotărârea din 25 noiembrie 1996, pronunțată în Cauza Wingrove împotriva Regatului Unit, paragraful 40, Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în Cauza Rotaru împotriva României paragraful 55, Hotărârea din 9 noiembrie 2006, pronunțată în Cauza Leempoel Et S.A. ED. Cine Revue împotriva Belgiei, paragraful 59)³. ”

³ Decizia Curții Constituționale referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân, astfel cum a fost aprobată prin Legea nr. 227/2002, precum și, în special, ale art. 1 pct. 5 [referitor la art. 4 alin. (1)], pct. 6 [referitor la art. 5 alin. (1) și (2)], pct. 8, pct. 9 [referitor la art. 8 alin. (3) lit. a)-d)], pct. 14 [referitor la art. 13⁴1 și 13⁴4], pct. 15 [referitor la art. 14 alin.(1) lit. b)] din lege;

„(...) În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut în repetate rânduri că orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat⁴”.

În același sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că legea trebuie, într-adevăr, să fie accesibilă justițiabilului și previzibilă în ceea ce privește efectele sale. Pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrariului. În plus, nu poate fi considerată "lege" decât o normă enunțată cu suficientă precizie, pentru a permite cetățeanului să își adapteze conduita în funcție de aceasta; apelând la nevoie la consiliere de specialitate în materie, el trebuie să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, față de circumstanțele speței, consecințele care ar putea rezulta dintr-o anumită faptă (a se vedea Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în Cauza Rotaru împotriva României, paragraful 52, și Hotărârea din 25 ianuarie 2007, pronunțată în Cauza Sissanis împotriva României, paragraful 66). (...) Pentru ca dreptul la un proces echitabil să nu rămână teoretic și iluzoriu, Curtea reamintește că normele juridice trebuie să fie clare, precise și explicite, astfel încât să îl poată avertiza în mod inechivoc pe destinatarul acestora asupra gravității consecințelor nerespectării enunțurilor legale pe care le cuprind⁵”.

13. Concluzionăm faptul că în ceea ce privește necesitatea unei reglementări a activităților/profesiei de lobby, considerăm că nu se justifică o astfel de reglementare.

Principalele argumente cu privire la neconsacrarea legislativă a activității de lobby sunt următoarele:

- limita mult prea fragilă între activitatea de lobby, în special în cazul

⁴ (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 189 din 2 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 307 din 5 aprilie 2006, Decizia nr. 647 din 5 octombrie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 921 din data de 14 noiembrie 2006, Decizia nr. 903 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 584 din 17 august 2010, Decizia nr. 1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 53 din 23 ianuarie 2012 și Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 116 din 15 februarie 2012);

⁵ Decizia Curții Constituționale nr. 494/2012 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 58 lit. ad) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2005 privind transporturile rutiere

în care aceasta are rezultat și determină o anumită conduită la nivel decizional, și infrațiunea de trafic de influență, posibilele consecințe negative asupra dosarelor de corupție în lucru și asupra efortului general de prevenire și combatere a corupției în România. Oricum, o astfel de reglementare nu poate servi ca acoperire ori justificare legală pentru desfășurarea unor fapte de corupție și nici să realizeze un control al organizațiilor societății civile.

- Uniunea Europeană ori Consiliul Europei nu au optat pentru reglementarea strictă a acestei activități și crearea unei astfel de profesii, registrul ținut de către Parlamentul European și Comisie neavând 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.

Tot astfel, același scop, de data aceasta, urmărit la nivelul membrilor Parlamentului European îl are și noul Cod de conduită pentru membrii Parlamentului European.

- inițiativa legislativă privind organizarea activității de lobby nu corespunde exigențelor *Legii nr. 27/2002 pentru ratificarea Convenției penale privind corupția, adoptată la Strasbourg la 27 ianuarie 1999* și, în ansamblu, contravine preocupărilor pentru asigurarea transparenței în luarea deciziilor din sfera puterii legislative și executive. Soluția pentru sensibilizarea decidenților publici este aplicarea corectă, coerentă și profesionistă a *Legilor nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, nr. 27/2002 privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor, 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*.

- nedefinirea suficientă a modului de organizare a activității de lobby și relaționarea acesteia cu reprezentanții societății civile, precum și lipsa unei reglementări precise și riguroase a noțiunilor cu care operează inițiativa legislativă.

III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Cu stimă,

Florin-Vasile CÎȚU
PRIM-MINISTRU

Domnului deputat **Ludovic ORBAN**
Președintele Camerei Deputaților