

LOBBY ÎN ROMÂNIA VS. LOBBY ÎN UE





INSTITUTUL EUROPEAN DIN ROMÂNIA

Lobby în România vs. Lobby în UE

Autori:

Elena Simina TĂNĂSESCU (Coordonator)

Miruna Andreea BALOSIN

Cosmin DIMA

Cristian DUCU

Ștefan-Ilie OANȚĂ

Ramona-Delia POPESCU

București, 2015

Coordonator de proiect din partea Institutului European din România: Mihai Sebe

© Institutul European din România, 2015

Bd. Regina Elisabeta nr. 7-9

Sector 3, București

www.ier.ro

Grafică și DTP: Monica Dumitrescu

ISBN online: 978-606-8202-46-4

Studiul exprimă opinia autorilor și nu reprezintă poziția Institutului European din România.

CUVÂNT ÎNAINTE

În România ultimilor ani auzim tot mai frecvent aserțiunea „*lobby-ul nu este trafic de influență*”, formulă care reflectă existența unei percepții mai degrabă negative decât pozitive față de lobby și/sau grupuri de interese. Chiar dacă cele două concepte reflectă o realitate indiscutabilă, specifică procesului politic și decizional contemporan, ele continuă să fie puțin înțelese și par să rămână plasate într-o zonă mai degrabă misterioasă și accesibilă doar celor „inițiați”.

Studiul de față, *Lobby în România versus Lobby în UE*, realizat de un grup mixt de cercetători, specialiști în afaceri europene, politologie, etică, economie și științe juridice și coordonat de doamna profesor universitar Simina Tănăsescu, răspunde unei nevoi concrete, reale, regăsite la nivelul societății românești, de identificare a celor mai bune soluții privind reglementarea activității de lobby, prin studierea sistematică și încadrarea normativă a activităților specifice lobby-ului și grupurilor de interese care acționează în România. Studiul oferă o analiză documentată și echilibrată asupra acestei problematici, concentrându-se asupra unor aspecte specifice procesului de lobby în general dar și asupra unor evoluții particulare României, respectiv: *trăsăturile caracteristice fenomenului de lobby în raport cu unele concepte conexe, precum cel de advocacy sau public relations; inventarierea variatelor forme sub care grupurile de interese s-au manifestat până acum în spațiul public românesc; inventarierea diferitelor tipuri de reglementări și norme juridice cu incidență asupra activităților de lobby în România; impactul normelor etice asupra actorilor și activităților de lobby din România.*

Teza pe care se sprijină prezentul studiu este aceea că în perioada prezentă, procesul politicilor publice a devenit unul tot mai complex, rolul jucat de diferitele grupuri de interese (*interest groups*) în influențarea deciziei politice fiind tot mai greu de ignorat. În același timp, în diferitele state ale UE dar și la nivel internațional, modul de reglementare al acestui complex fenomen a rămas unul mai mult sau mai puțin riguros, existând diferențe semnificative de abordare. În același timp, nu este sustenabilă menținerea lobby-ului în actualul „*status quo*”, care face din lobby un fel de *no man's land* susceptibil a fi interpretat ori ca o activitate criminală ori a fi profesat în conformitate cu standarde profesionale corecte, dar împărtășite de un număr mic de actori” (Tănăsescu & all, pp. 116-117).

Chiar dacă **termenul de lobby** este un concept destul de des utilizat în limbajul academic și politic/instituțional, el nu are încă un conținut clar și, mai ales, general acceptat. Pentru că, spun autorii, parafrazând afirmația lui Sartori, ideile greșite despre lobby fac ca lobby-ul să funcționeze greșit dar și, pentru că, cel mai adesea, discuțiile despre lobby se poticnesc în anticamera conceptuală, studiul debutează cu o necesară **secțiune consacrată terminologiei specifice**. Ce este lobby, ce este advocacy, care sunt asemănările și/sau deosebiri între cele două procese, sunt numai câteva din întrebările la care se caută și oferă răspuns. Studiul arată că „în sens larg lobby-ul se referă la **acțiunea de a influența decizia altora, indiferent dacă decizia vizată este una personală, a unui grup de indivizi ori a unei societăți comerciale sau de natură guvernamentală** iar, în sens restrâns, avem de-a face cu **acțiunea unor persoane sau grupuri de persoane, fiecare având interese variate și specifice, prin care se urmărește influențarea deciziilor luate la nivel politic**” (Tănăsescu & all, p. 33). Pe de altă parte, activitatea de *advocacy* ar avea ca obiectiv principal sensibilizarea opiniei publice și doar indirect a factorilor de decizie, cu privire la aspecte care pot afecta interese publice. Ca atare, deși activitățile de lobby și advocacy au multe puncte comune ce vizează mai ales adoptarea sau modificarea unor decizii, norme sau reglementări, diferența fundamentală dintre cele două ar consta în obiectivul urmărit: „lobby urmărește satisfacerea unui interes privat (indiferent de dimensiunea ori impactul beneficiarilor), pe când advocacy urmărește satisfacerea unui interes public (indiferent cât de mic ar fi grupul beneficiarilor)” (Tănăsescu & all, p. 30). Autorii scot însă în evidență relativitatea demarcațiilor conceptuale, arătând că deși „această distincție dintre lobby și advocacy pare a fi cea mai utilizată în România, de cele mai multe ori, în viața de zi cu zi, nu există o linie de demarcație clară între interesele private și cele publice pentru care militează diverse grupuri de interese” (Tănăsescu & all, p. 31). De interes și observația făcută de autori conform căreia lobby-ul „poate interveni fie înainte de luarea unei decizii, fie chiar în timpul procesului decizional, fie ulterior luării deciziei, în etapa implementării” (Tănăsescu & all, p. 31), precizare utilă pentru identificarea corectă a modului în care activitatea de reglementare/autoreglementare poate interveni eficient.

Dacă fenomenul, împreună cu riscurile pe care le incumbă, există și se manifestă de mult timp, fiind recunoscut ca atare atât de teoreticieni cât și de practicieni, **modul în care trebuie intervenit, prin reglementări specifice și/sau prin autoreglementare, ridică în continuare multe semne de întrebare**. Rolul reglementării/autoreglementării ar trebui să fie acela de a asigura condiții egale de manifestare tuturor celor care doresc să influențeze de o manieră transparentă procesul decizional public, să reducă sau elimine, dacă este posibil, situațiile în care procesul de influențare a deciziei publice, respectiv activitatea de lobby, se manifestă într-o manieră lipsită de transparență, adesea ocultă, favorizând anumite persoane/grupuri de interese, distorsionând decizia finală și, în cele din urmă, întreg procesul

democratic. Prin urmare, asigurarea transparenței și impunerea respectării unor cerințe normative, apare ca extrem de necesară pentru a evita „riscul ca procesul de influențare a deciziilor autorităților publice să fie dominat doar de unele grupuri de interese sau, și mai grav, să fie transparent doar în privința acelor grupuri de interese care se declară voluntar, cu omiterea celor care doresc să rămână ascunse, foarte probabil trebuie recunoscut și la nivel normativ” (Tănăsescu & all, p. 117).

Studiul trece în revistă cele **doua abordări diferite, una specifică continentul european și una dominantă în spațiul nord-american**. Dacă spațiul european pare să prefere o abordare *soft law*, favorizând autoreglementarea cuplată cu declararea voluntară a intereselor și actorilor vizati, spațiul nord-american a optat pentru *hard law*, adică pentru norme juridice precise și delimitări riguroase, ce pot atrage inclusiv pedepse în caz de nerespectare. Mai exact, în SUA sau Canada „sunt încurajate reglementările detaliate, riguroase, chiar punctuale cu privire la lobby, care urmăresc delimitarea acestuia de alte tipuri de activități ce ar putea fi considerate conexe. Obiectivul autorităților publice în relația cu grupurile de interese nu mai este acela de a le coopta în procesul decizional, ci de a se proteja de forța financiară și politică a unora dintre ele prin impunerea unei transparențe riguroase în sarcina profesioniștilor din sfera lobby-ului mai ales în privința aspectelor financiare ale operațiunilor desfășurate de aceștia” (Tănăsescu & all, p. 20).

Problematica **procesului de lobby în România** acoperă cea mai mare parte a studiului, fiindu-i consacrate două capitole (unul analizează tipologia specifică grupurilor de interese și unul cadrului normativ românesc). Studiul scoate în evidență faptul că **în România, tentativele de reglementare a activității de lobby** au apărut în contextul luptei împotriva corupției. Strategiile de luptă împotriva corupției adoptate în 2001 și 2004 menționau printre obiective elaborarea unui proiect de lege privind activitatea de lobby, precum și asigurarea transparenței în activitatea decizională. Ulterior, după aderarea României la UE, „valurile legislative” din 2008 și 2011 au pus accentul mai ales pe transparență în activitatea decizională a autorităților publice, reglementarea activităților de lobby nemaifigurând ca obiectiv distinct sau menționat expres. Tranziția de la economia de comandă la cea de piață a dus la apariția unei piețe „în care interesele economice și politice s-au intersectat, au coexistat și, de multe ori, s-au protejat unele pe altele, în speranța menținerii unor privilegii individuale și/ sau de grup, contrare, de cele mai multe ori interesului public” (Tănăsescu & all, p. 50), ceea ce a dus la apariția unei corupții specifice așa-numitului „*capitalismul de cumetrie*”, sau ceea ce în engleză este denumit prin *crony capitalism*. Măsurile impuse de nevoia de reformare a mediului politic, economic și administrativ românesc au impus și măsuri concrete de combatere a corupției iar procesul de aderare a României la UE a avut directă legătură cu măsurile menționate anterior.

Studiul oferă un așa-numit „**inventar normativ**” trecând în revistă cadrul legal specific perioadei scurse după anul 2000 (anul începerii negocierilor de aderare la UE) la nivelul legislației primare (21 de legi, trei O.G. și două ordonanțe simple), a legislației secundare (8 Hotărâri de guvern), precum și a cadrului de autoreglementare specific domeniului (coduri de conduită, registru de transparență etc.). Cum reglementează actualul cadru legislativ transparența decizională, contractele de achiziții publice, serviciile de consultanță juridică, modul de elaborare al actelor normative etc. și posibilele activități de lobby se analizează detaliat în cadrul studiului. În ce privește **necesitatea unei reglementări a activităților de lobby**, conform studiului „pozițiile exprimate până acum în spațiul public românesc pot fi regrupate în trei categorii: unele care susțin reglementarea distinctă și detaliată; altele care o resping invocând cadrul legislativ existent, ce permite interacțiunea grupurilor de interese cu decidenții politici și altele care văd mai eficientă o autoreglementare (prin coduri de conduită și registre voluntare) decât o lege” (Tănăsescu & all, p. 116).

Ultima secțiune a studiului se concentrează asupra unui alt aspect sensibil în discuțiile privind reglementarea procesului de lobby, respectiv asupra relației dintre *etică versus reglementare*. Chiar dacă **perspectiva juridică și cea etică** par a se suprapune peste disputa *reglementare versus autoreglementare* în materie de lobby, studiul scoate în evidență faptul că „nu e vorba de acest lucru” deoarece abordarea juridică nu exclude considerațiile de ordin moral (cel puțin pentru faptul că legile în cauză privesc comportamente care au și o fațetă morală) și, de partea cealaltă, abordarea etică se bazează pe ideea că stabilirea unor reguli de comportament integru la nivel de industrie, fără vreo constrângere exterioară domeniului de activitate, poate conduce într-o mai mare măsură la modelul de comportament dezirabil decât ar putea să o facă o reglementare în acest sens (Tănăsescu & all, p. 101). Cu alte cuvinte „abordarea etică nu exclude reglementări legale complementare (...) dimpotrivă norme juridice pot fi necesare în materie de transparență decizională, corupție, trafic de influență, tehnică, legislativă etc.” (Tănăsescu & all, p. 101).

Studiul a fost realizat în a doua jumătate a anului 2014 de o **echipă mixtă de cercetători**, cadre universitare din București și Cluj, specialiști în domeniul afacerilor europene, politologiei, eticii, economiei și științelor juridice. Echipa a fost coordonată cu multă măiestrie de dna profesor universitar **Elena Simina Tănăsescu**, căreia doresc să îi adresez, și pe această cale, mulțumirile mele pentru profesionalismul, responsabilitatea și, de multe ori abnegația demonstrate pe parcursul elaborării studiului, dar și pentru valoarea adăugată ridicată, concentrate în paginile acestuia. Îmi face o deosebită plăcere să trec în revistă componența întregii echipe de cercetători:

- **Elena Simina Tănăsescu (coordonator)** este profesor de drept constituțional și drept european la Facultatea de drept și Facultatea de filozofie a Universității din București și profesor invitat la numeroase universități din Europa și America Latină, cu activitate profesională sau de reprezentare a statului român în cadrul mai multor instituții europene (Delegația Comisiei Europene la București, Agenția pentru Drepturi Fundamentale, Grupul de experți independent al Consiliului Europei) și românești (a fost reprezentantul societății civile în Consiliul Superior al Magistraturii în perioada 2009–2011). Din ianuarie 2015 este consilier prezidențial.

- **Miruna Andreea Balosin** este lector în cadrul Facultății de Studii Europene, Universitatea Babeș-Bolyai Cluj-Napoca, cu o solidă activitate didactică dedicată lobbyului european, spațiului public comun și bunelor practici în guvernarea europeană.

- **Cosmin Dima** este doctorand al Facultății de Științe Politice, din cadrul Universității București, consilier în cadrul Senatului României.

- **Cristian Ducu** este doctor în Filosofie Morală și din 2008 conduce *Centre for Advanced Research in Management and Applied Ethics*. Este, de asemenea, membru al Comisiei de Supraveghere a Registrului de Transparență al Activităților de Lobby și Advocacy și profesor invitat al Facultății de Comunicare și Relații Publice a SNSPA și Facultății de Jurnalism și Științele Comunicării a Universității din București.

- **Ramona Delia Popescu** este lector universitar doctor la Facultatea de Drept, Universitatea din București (din 2012) și are statutul de personal de specialitate juridică asimilat judecătorilor și procurorilor în cadrul Ministerul Justiției (din 2005).

- **Ștefan Ilie Oanță** este doctorand în cadrul Academiei de Studii Economice cu tema „Influența grupurilor de lobby în procesul decizional european”.

Aș dori astfel să aduc mulțumiri distincte Asociației Registrul Român de Lobby (ARRL), entitate care a luat ființă în 2010 cu scopul de a „contribui la popularizarea și promovarea activității de lobby” și, în special, doamnei avocat **Laura Florea**, președinta Asociației, pentru faptul că a înțeles necesitatea elaborării unei astfel de lucrări și pentru înaltul profesionalism manifestat pe parcursul elaborării acestui studiu.

Pe parcursul realizării studiului, echipa de cercetători s-a bucurat de contribuția activă a coordonatorului de proiect din partea IER, **Mihai Sebe**, căruia îi mulțumesc, așa cum, în final, adresez mulțumirile mele tuturor celor care au sprijinit derularea acestei cercetări.

Fără a oferi rețete miraculoase, studiul reprezintă o foarte utilă invitație la dezbatere și reflecție, pe un subiect complicat, care oferă mai multe posibile soluții: „înainte de a reglementa lobby-ul în România ar trebui să fim în măsură să răspundem la întrebarea [...] care este obiectivul final, ce paradigmă de înțelegere a lobby-ului este mai potrivită pentru realitatea românească: cea prin care se urmărește transparența în vederea cooptării grupurilor de interese în procesul de luare a deciziei sau cea prin care se dorește transparența în vederea protejării autorităților publice de forța financiară și politică a unor grupuri de interese? Răspunsul, ca și adevărul, se află undeva la mijloc” (Tănăsescu & all, p. 120).

Sper ca studiul de față să aibă cât mai mulți cititori, atât din spațiul guvernamental cât și neguvernamental, să susțină o dezbatere fertilă și să permită adoptarea celor mai potrivite soluții legislative pentru România.

Gabriela Drăgan
Director general al Institutului European din România

CUPRINS

EXECUTIVE SUMMARY (Sinteza studiului în limba engleză)	pag. 13
SINTEZA STUDIULUI	pag. 19
 CAPITOLUL I	
Terminologie și concepte	pag. 25
1.1. Contextul democratic: interesul general versus interesul particular	pag. 25
1.1.1. Democrație reprezentativă	pag. 26
1.1.2. Democrație participativă	pag. 26
1.1.3. Pluralismul și globalizarea	pag. 27
1.2. Delimitări terminologice. Concepte conexe	pag. 27
1.2.1. Grupuri de interese	pag. 28
1.2.2. Advocacy	pag. 30
1.3. Lobby	pag. 32
1.3.1. Definiții	pag. 32
1.3.2. Tipuri	pag. 41
1.4. Abordarea conceptului de lobby în România	pag. 42
 CAPITOLUL II	
Grupuri de interese și lobby în societatea românească	pag. 49
2.1. De la regimul comunist la democrația liberală	pag. 49
2.2. Care sunt grupurile de interese în România?	pag. 53
2.3. Tipologia grupurilor de interese din România	pag. 56
2.4. Cine face lobby în România?	pag. 62
 CAPITOLUL III	
Legislația română cu privire la lobby	pag. 67
3.1. Considerații introductive	pag. 67
3.2. Inventar normativ	pag. 67
3.3. Activitatea de lobby și transparență	pag. 70
3.3.1. Activitatea de lobby și transparența generală a administrației publice	pag. 70
3.3.2. Activitatea de lobby și contractele, achizițiile și investițiile publice	pag. 72

3.3.3. Activitatea de lobby și achiziționarea de servicii de consultanță juridică	pag. 74
3.3.4. Activitatea de lobby și transparența decizională în elaborarea politicilor publice	pag. 76
3.3.5. Activitatea de lobby și transparența decizională în elaborarea actelor normative	pag. 77
3.3.5.1. <i>Puterea executivă</i>	pag. 77
3.3.5.2. <i>Puterea legiuitoare</i>	pag. 83
3.3.5.3. <i>Activitatea de lobby și actul normativ individual</i>	pag. 83
3.4. Activitatea de lobby și dreptul de asociere	pag. 86
3.5. Activitatea de lobby și infracțiunile relevante	pag. 89
3.5.1. Codul penal aprobat prin Legea nr. 286/2009	pag. 89
3.5.2. Legea nr. 78/2000	pag. 90
3.5.3. Legea nr. 27/2002	pag. 90
3.6. Activitatea de lobby, conflictele de interese și incompatibilitățile	pag. 91
3.7. Autoreglementarea activității de lobby	pag. 95

CAPITOLUL IV

Etica în activitatea de lobby	pag. 99
4.1. Perspectiva etică asupra activității de lobby	pag. 99
4.2. Situația actuală a perspectivei etice la nivel global	pag. 102
4.2.1. Codurile de etică profesională	pag. 102
4.2.2. Valorile și principiile morale ale activității de lobby	pag. 107
4.2.3. Aspecte etice în relația lobbyist - organizație de lobby	pag. 111

CONCLUZII:

Transparența intereselor și a activităților de lobby	pag. 113
---	-----------------

BIBLIOGRAFIE	pag. 121
---------------------	-----------------

LISTA ANEXELOR

Anexa 1. Statele Unite ale Americii	pag. 35
Anexa 2. Uniunea Europeană	pag. 38
Anexa 3. Consiliul Europei	pag. 40
Anexa 4. Polonia	pag. 44
Anexa 5. Ungaria	pag. 46
Anexa 6. Austria	pag. 96
Anexa 7 Codul de conduită în activitatea de lobby elaborat de Uniunea Europeană	pag. 100
Anexa 8. Cartografie coduri de etică	pag. 103
Anexa 9. Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE)	pag. 106
Anexa 10. Valori ale codurilor de etică	pag. 110

EXECUTIVE SUMMARY

On July 15, 2014, the President of the European Commission, Jean-Claude Juncker, presented his political orientations before the European Parliament and called for more transparency in relation to contacts with groups of interests and with lobbyists. On that occasion, Jean-Claude Juncker stated: “Even if we would obtain the best possible results, they would still mean nothing without the support and trust of the citizens whom we serve. Therefore, let us be more transparent, because we have nothing to hide. Let us show that, this time, things are really happening differently and that, together, we can indeed change and renew Europe.”¹ The President of the European Commission took into account that, in 2015, the Commission shall initiate an inter-institutional agreement with the European Parliament and with the European Union Council in order to create a *compulsory* register for all lobbyists within all three institutions having decision-making prerogatives at supranational organization level. As a matter of fact, a review of the Transparency Register already existing at the Commission and European Parliament level is scheduled for 2017.

In this broader context, the European Institute of Romania decided to conduct a study dedicated to the manner in which the lobby phenomenon is approached in Romania, provided that most member states of the European Union have long acknowledged the impact it has on public decision-making processes and they categorize it more or less rigorously from a regulatory point of view.

A concept hard to describe through a single definition, the lobby phenomenon is susceptible of multiple approaches. On one hand, approaches that could be subordinated to a *European model* and which aim at multiple interest groups and not exclusively at private entities lobbying for clients against remuneration can be identified. The European Union preferred to give priority to the transparency of its institutions’ decision-making process and to protect them from potentially harmful influences, which would not comply with free, open and equal competition in influencing political decision-making processes. Therefore, it has rather encouraged the self-regulatory policy of lobbying performed by numerous groups of interests as well as the voluntary stating of the interests and activities performed for their promotion. The objective of the European authorities is to provide a regulated framework for a free circulation of specialized information from the social partners and the business environment to the decision-making authorities and vice-versa. As a last resort, the European model understands lobbying on the broader background of decision-making transparency and of the social dialogue.

¹ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-302_ro.htm, accessed on 5 January 2015.

On the other hand, approaches specific to a *North American model* of understanding the relations between groups of interests and public authorities can be identified, mainly focusing on the activities performed by individuals employed on the basis of a contract to represent the private interests of a client. In the USA or in Canada, detailed, rigorous, even punctual regulation concerning lobbying is encouraged, with the purpose of separating it from other types of activities which could be considered related. Within this view, the public authorities' objective in relation to the groups of interests is no longer to make them a part of the decision-making process, but to protect themselves from the financial and political force of some of them by imposing rigorous transparency to lobby professionals, especially regarding the financial aspects of their operations.

However, regardless of the approach, *influencing the decision-making processes of public authorities*, i.e. **lobbying**, must comply with a set of minimum rules in order not to become a burden for the decision-making entities, nor to distort democracy. Thus, ensuring the transparency of decision-making processes within public authorities also requires ensuring the transparency of the lobby related activities.

Groups of interests are inherent to any form of social organization. As long as there will be an organized society, there will be individuals and groups of individuals who will wish to influence the decisions of those who, at some point, exercise authority within the respective society. From the perspective of the democratic management of a society, it is essential not to withhold or prevent the manifestation of such influences but, on the contrary, the free competition between groups of interests formed voluntarily with the stated and undertaken purpose of influencing the political decision-making processes. Political theory holds as important an open competition between freely organized groups of interests taking for granted a leveled playing field. However, in practice, there is a competition between groups of interests which do not have equal power of influence and which may even distort the political decision. In order to prevent such risk, it is necessary *to ensure the transparency of interests, of the activities performed to promote them (lobbying), of the actors representing those interests and, first of all, of public decision-making processes.*

After establishing that lobbying and groups of interests are legitimate components of a liberal democracy, the attention must then be turned towards the manner in which they are working and how they operate in a society like the Romanian one. Against this background, it must be mentioned that the lobbying phenomenon was not ignored by the Romanian society until now, be it at the level of political debates, academic or public discussions or legal regulations. However, the numerous legal standards that exist in Romania that refer rather indirectly to lobbying do not manage to capture all its aspects, do not include all relevant actors and, more importantly, do not provide the necessary degree of transparency, creating confusions and errors that, ultimately, lead to associating lobby with certain legal offences.

Taking this reality as a starting point, this study does not intend to provide a standard definition of lobby, nor to present guidelines for a possible future regulation, but rather to explore the existing options and, based on empirical evidence stemming from states in democratic transition and from states with extensive experience in regulating lobby, to understand the main consequences that different types of regulations could have on lobby in Romania.

The group of researchers gathered under the auspices of the European Institute of Romania consists of university professors from Bucharest and Cluj and has included specialists in European Affairs, Politology, Ethics, Economy and Legal Sciences. It has been working during the second half of 2014. Starting from the wide range of specialized literature available especially in English, but also from the numerous Romanian publications, as well as from the legal and ethical standards which have become more consistent and frequent both in other states and among lobby practitioners as regulated by the Classification of Occupations in Romania (COR), the researchers have intended to:

- *Identify as precisely as possible the characteristics of the lobbying phenomenon and delimit it rigorously from certain related concepts, such as advocacy or public relations;*
- *Underline the differences between lobby and certain deeds regulated by criminal law;*
- *Make an inventory of the different forms in which the groups of interests have been visible so far in the public area in Romania and have performed lobby, even in the absence of a clear or coherent regulatory framework and identify the impact which this fact, objective and closed, had on the incipient democracy in Romania;*
- *Make a full inventory, to the possible extent, of all types of regulations and legal norms which could have incidence on lobby activities and to underline each time the manner in which the respective standards contribute to or, on the contrary, limit the development of lobby in Romania;*
- *Note the impact that ethical norms may have on the actors and lobby in Romania;*
- *Place all these internal evolutions against a comparative background at European and international level.*

Thus, it was possible to find that, similar to many states in Europe and not only, the phenomenon of lobby exists and it generates, at times, long-lasting consequences. To avoid the risk that the process of influencing public authorities' decisions be dominated only by certain groups of interests or, even more seriously, to be transparent only regarding those groups of interests which are declared voluntarily, omitting those that wish to remain hidden, most likely regulatory recognition is necessary. The difficulty does not consist in the answer to the question whether a regulatory framework for lobby is necessary, but to identify the most efficient formula to achieve this.

As shown above, the regulatory framework is different on the European and the North American continents: the former seems to prefer a *soft law* approach, favoring auto-regulation together with the voluntary statement of aimed interests and actors (see Annex *European Union* and Annex *European Council*), while the latter chose a *hard law* approach, namely precise legal norms and rigorous delimitations, which could entail punishments in case of non-compliance (see Annex *United States of America*). Some European states have chosen a mixed approach between these two models and either they have registered unsatisfactory practices (see Annex *Poland* and *Hungary*), which lead them to cancel the experiment, or they experienced a promising start of legal categorization of the lobbying phenomenon (see Annex *Austria*).

In Romania, against a background where lobby exists and it is very fragmentarily regulated, sometimes surprising consequences occur. As extreme examples, this study presents situations where the lawmaker has provided for individual cases, regulating only certain social relations, applicable to determined matters of law, therefore breaching constitutional principles and norms of legislative technique. The individual regulatory act (an authentic *contradiction in terminis*) is the direct result of the manifestation of special interests characteristic only to certain groups of interest which, through the influence exercised on the lawgiver, determines the latter to adopt an act contrary to constitutional principles. Or, the executive power is attempting to transfer to the legislative power sensitive decisions related to high importance privatization, in order to increase the legitimacy of the measure adopted that way and, in fact, to avoid taking responsibility for the alienation of certain assets which are the private property of the state. Or, special rules are enacted, derogating from the general legal regime, through which tax facilities are granted to certain companies which are up for privatization in order to help them pay for debts contracted prior to privatization. And the examples could continue, including law drafts regarding the definition of lobbying in ways which allow certain actors to avoid a rigorous juridical categorization.

Although, apparently, those mentioned above do not aim directly and expressly at the lobbying activity, it is obvious that anomalies such as these are the result of intensive influencing processes, up to distorting the public authorities' decision. Such pressures, which even lead to imposing a certain solution (sometimes even uncompliant with the legislation in force) to the detriment of others, are quite distant from usual lobby activities and tend to exceed a mere influence upon decision-making processes reaching rather for the actual exercise of the power of decision. Unfortunately, the simple transparency in the public authorities' activities or the detailed regulation of lobby activities are not sufficient, nor even necessary in such situations, for which there already are legal norms in the area of criminal law.

From the above one may infer that transparency is necessary to ensure the proper functioning of public authorities and of the decision-making process at their level, so that state institutions maintain their legitimacy and capacity of representation, and for the influencing the decision-making processes to be possible, in theory, under equal conditions. *Lobby can be performed at any time and in any place where even a slim possibility for public consultations exists, even if lobby is not expressly regulated.*

Probably, a solution adjusted to the current Romanian context would be to openly recognize the existence of lobby, to notice the real impact it has on society and on decision-making processes (especially on those aiming at distributing resources and redistributing national wealth, maybe even more than on those which aim exclusively at political decision-making processes ended with the proclamation of regulatory acts) and to attempt a global approach, even if not necessarily through a single regulatory act. *A mix of self-regulation (including an ethical code) and legal standards imposed by the state (even if through several regulatory acts, which aim both at the decision-making transparency of the public authorities and at the transparency of the interests that wish to influence the decision-making processes) is desirable.* Self-regulation does not exclude the existence of certain regulatory acts which set the main coordinates of lobby, yet it allows for the establishment of ethical criteria and training standards for admission to the profession, for ensuring the discipline of all those who carry out lobby activities, albeit only informally, and favors the existence of a minimum transparency towards society, thus facilitating the control by the state. Regulatory standards imposed from the outside, namely by the state, to a thus self-regulated occupation, would facilitate ensuring transparency of the represented activities and interests through a control which, if needed, could include sanctions applied through institutionalized mechanisms of the state. The weight that each of these two components should have in the final mix also depends very much on the practices established so far by the political environment.

This being said, prior to constructing a definition of lobbying for Romania, we should ask ourselves which is the final objective, what kind of activity do we want to regulate, which paradigm of understanding lobbying is more suited to the Romanian institutional and social reality. Do we want transparency in order to coopt groups of interests into the decision-making process or do we want transparency for protecting the decisions of public institutions from the financial and political force of certain groups of interests? Maybe the answer, just like the truth, lies somewhere in between.

SINTEZA STUDIULUI

La 15 iulie 2014, președintele Comisiei Europene, Jean-Claude Juncker, și-a prezentat orientările politice în fața Parlamentului European și a pledat pentru mai multă transparență în privința contactelor cu grupurile de interese și cu persoanele care desfășoară activități de lobby. Cu acel prilej, Jean-Claude Juncker a declarat: „Chiar dacă am obține cele mai bune rezultate posibile, ele tot nu ar însemna nimic fără sprijinul și încrederea cetățenilor în slujba cărora ne aflăm. Să oferim deci mai multă transparență, pentru că nu avem nimic de ascuns. Să arătăm că, de data aceasta, lucrurile se întâmplă cu adevărat altfel și că, împreună, putem într-adevăr să schimbăm și să reînnoim Europa.”¹ Președintele Comisiei Europene avea în vedere faptul că în 2015 Comisia va iniția un acord interinstituțional cu Parlamentul European și cu Consiliul Uniunii Europene în vederea creării unui registru *obligatoriu* pentru toți cei care desfășoară activități de lobby pe lângă toate cele trei instituții cu competențe decizionale de la nivelul organizației supranaționale. De altfel, o revizuire a Registrului de transparență deja existent la nivelul Comisiei și Parlamentului European este programată pentru 2017.

În acest context mai larg, Institutul European din România a decis să realizeze un studiu dedicat modului în care este abordat fenomenul de lobby în România în condițiile în care o bună parte a statelor membre ale Uniunii Europene recunosc de mai multă vreme impactul pe care acesta îl are asupra proceselor decizionale din sfera publică și îl încadrează normativ mai mult sau mai puțin riguros.

Concept greu de surprins printr-o singură definiție, fenomenul de lobby este susceptibil de mai multe abordări. Pe de o parte, pot fi identificate interpretări ce ar putea fi subsumate unui *model european*, ce vizează grupuri de interese multiple și nu exclusiv entități private care derulează activități de lobby pentru clienți contra cost. Uniunea Europeană a preferat să acorde prioritate transparenței decizionale a instituțiilor sale și să le protejeze pe acestea de influențe potențial nefaste, care nu ar respecta o competiție liberă, deschisă și egală în materie de influență asupra proceselor politice de natură decizională. De aceea, ea a încurajat mai degrabă politica de autoreglementare a activităților de lobby derulate de o multitudine de grupuri de interese, precum și declararea voluntară a intereselor și activităților desfășurate pentru promovarea lor. Obiectivul autorităților europene este acela de a oferi un cadru reglementat pentru o circulație liberă a informațiilor de specialitate dinspre partenerii sociali și mediul de afaceri către autoritățile decidente și invers. În ultimă instanță, modelul european concepe lobby-ul în dimensiunea mai largă a transparenței decizionale și a dialogului social.

¹ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-302_ro.htm, consultat la data de 5 ianuarie 2015.

Pe de altă parte, pot fi identificate abordări specifice unui *model nord-american* de înțelegere a raporturilor dintre grupurile de interese și autoritățile publice care vizează în principal activitățile derulate de persoane angajate în baza unui contract pentru reprezentarea intereselor private ale unui client. În SUA sau Canada sunt încurajate reglementările detaliate, riguroase, chiar punctuale cu privire la lobby, care urmăresc delimitarea acestuia de alte tipuri de activități ce ar putea fi considerate conexe. În această viziune, obiectivul autorităților publice în relația cu grupurile de interese nu mai este acela de a le coopta în procesul decizional, ci de a se proteja de forța financiară și politică a unora dintre ele prin impunerea unei transparențe riguroase în sarcina profesioniștilor din sfera lobby-ului mai ales în privința aspectelor financiare ale operațiunilor desfășurate de aceștia.

Indiferent de abordare, *influențarea proceselor decizionale de la nivelul autorităților publice*, adică **lobby**, trebuie să respecte un set de reguli minimale pentru a nu deveni împovăraătoare pentru decidenți și a nu conduce la distorsionarea democrației. De aceea, asigurarea transparenței decizionale la nivelul autorităților publice impune cu necesitate și asigurarea transparenței activităților de lobby.

Grupurile de interese sunt inerente oricărei forme de organizare socială. Cât timp va exista o societate organizată vor exista indivizi și grupuri de indivizi care vor urmări să influențeze deciziile celor care, la un moment dat, exercită autoritatea în cadrul societății respective. Din perspectiva metodei democratice de conducere a unei societăți, este esențială nu ocultarea ori împiedicarea manifestării unor astfel de influențe, ci dimpotrivă, competiția liberă între grupuri de interese constituite în mod voluntar cu scopul declarat și asumat de a influența procesele politice de natură decizională. În teorie se discută despre competiția deschisă între grupuri de interese organizate în mod liber. În practică însă, de multe ori, avem de-a face cu o competiție între grupuri de interese care nu au putere de influență egală și pot chiar distorsiona decizia politică. Tocmai pentru a preveni un astfel de risc este necesară *asigurarea transparenței intereselor, a activităților realizate pentru promovarea lor (lobby), a actorilor care reprezintă acele interese și, în primul rând, a proceselor decizionale din sfera publică*.

Odată stabilit faptul că lobby-ul și grupurile de interese sunt componente legitime ale unei democrații liberale, atenția trebuie îndreptată spre modul cum funcționează acestea și cum se manifestă într-o societate precum cea românească. În acest context trebuie precizat că fenomenul de lobby nu a fost ignorat de societatea românească până acum, fie că este vorba de dezbateri politice, de discuții în plan academic sau la nivelul societății civile ori de reglementări juridice. Însă multitudinea de reglementări, ce există în România și care vizează mai degrabă indirect activitățile de lobby, nu reușesc să surprindă toate aspectele acestuia, nu includ toți actorii și, mai ales, nu asigură gradul de transparență necesar, făcând posibile unele confuzii și erori care pun semnul egalității între lobby și unele infracțiuni.

Pornind de la această realitate prezentul studiu nu își propune să ofere o definiție standard a conceptului de lobby și nici să construiască un îndrumar pentru o viitoare reglementare, ci să exploreze opțiunile existente și, inclusiv pe baza unor experiențe înregistrate de state aflate în tranziție democratică, dar și de state cu vechime în reglementarea lobby, să deducă principalele consecințe pe care le-ar putea avea diferitele tipuri de reglementări cu privire la lobby în România.

Grupul de cercetători reunit sub egida Institutului European din România a fost format din cadre universitare din București și Cluj și a inclus specialiști în domeniile afaceri europene, politologie, etică, economie și științe juridice. El a fost activ în a doua jumătate a anului 2014. Pornind de la vasta literatură de specialitate disponibilă mai ales în limba engleză, dar și de la numeroase publicații din România apărute cu o predilecție remarcabilă în spațiul virtual, precum și de la standardele juridice și etice devenite tot mai dense și frecvente atât în alte state, cât și în interiorul ocupației de specialist în lobby prevăzută în Codul ocupațiilor din România (COR), cercetătorii și-au propus:

- *să identifice cât mai precis trăsăturile caracteristice ale fenomenului de lobby și să îl delimiteze riguros de unele concepte conexe, precum cel de advocacy sau public relations;*
- *să sublinieze diferențele care există între activitățile de lobby și unele fapte care intră sub incidența legii penale;*
- *să inventarieze variatele forme sub care grupurile de interese s-au manifestat până acum în spațiul public din România și au realizat activități de lobby, chiar și în absența unui cadru normativ clar ori coerent și să deceleze impactul pe care acest fapt obiectiv și consumat l-a avut asupra desăvârșirii democrației incipiente din România;*
- *să inventarieze în mod cât mai cuprinzător toate tipurile de reglementări și toate normele juridice care ar putea avea incidență asupra activităților de lobby și să sublinieze de fiecare dată modul în care respectivele standarde contribuie la sau, dimpotrivă, limitează dezvoltarea lobby în România;*
- *să observe impactul pe care l-ar putea avea normele etice încă în statu nascendi asupra actorilor și activităților de lobby din România;*
- *să plaseze toate aceste evoluții din plan intern în context comparativ la nivel european și internațional.*

S-a putut astfel constata că, precum în multe alte state din Europa și nu numai, fenomenul de lobby există și produce consecințe, uneori durabile. Pentru a evita riscul ca procesul de influențare a deciziilor autorităților publice să fie dominat doar de unele grupuri de interese sau, și mai grav, să fie transparent doar în privința

acelor grupuri de interese care se declară voluntar cu omiterea celor care doresc să rămână ascunse, foarte probabil trebuie recunoscut și la nivel normativ. Dificultatea nu constă în răspunsul la întrebarea ce ar viza eventuala necesitate a unui cadru normativ pentru activitățile de lobby, ci în identificarea celei mai eficiente formule pentru a realiza acest lucru.

Așa cum arătam mai sus, în această ultimă privință abordările sunt diferite între continentul european și cel nord-american: primul pare să prefere o abordare *soft law*, favorizând autoreglementarea cuplată cu declararea voluntară a intereselor și actorilor vizați (a se vedea Anexa *Uniunea Europeană* și Anexa *Consiliul Europei*), în vreme ce în al doilea caz s-a optat pentru *hard law*, adică pentru norme juridice precise și delimitări riguroase, ce pot atrage inclusiv pedepse în caz de nerespectare (a se vedea Anexa *Statele Unite ale Americii*). Unele state europene au optat pentru o abordare sincretică între aceste două tendințe și fie au înregistrat practici nesatisfăcătoare (a se vedea Anexa *Polonia & Ungaria*), ce le-au determinat să renunțe la experiment, fie au experimentat un început promițător de încadrare juridică a fenomenului de lobby (a se vedea Anexa *Austria*).

În România, în contextul în care lobby există și este excesiv de fragmentar reglementat, se produc consecințe uneori surprinzătoare. Cu titlul de exemple extreme, prezentul studiu relevă situații în care legiuitorul a legiferat cu caracter individual, reglementând doar anumite relații sociale, aplicabile unor subiecte de drept determinate, contravenind astfel principiilor constituționale și normelor de tehnică legislativă. Actul normativ individual (o autentică *contradictio in terminis*) este rezultatul direct al manifestării unor interese particulare, proprii doar anumitor grupuri de interese, care, prin influența pe care o exercită asupra legiuitorului, îl determină să adopte un act contrar principiilor constituționale. Sau, puterea executivă încearcă să transfere decizii delicate, legate de privatizări de mare importanță, către puterea legislativă, în vederea sporirii legitimității măsurii astfel adoptate și a neasumării răspunderii pentru, în fapt, înstrăinarea unor bunuri proprietate privată a statului. Ori sunt stabilite reguli speciale, derogatorii de la regimul juridic general, prin care se acordă facilități fiscale doar anumitor companii care urmează a fi privatizate pentru plata unor datorii contractate anterior privatizării. Și exemplele ar putea continua până la, inclusiv, proiecte de lege referitoare la definirea conceptului de lobby în modalități care să permită unor actori să evite încadrarea juridică riguroasă.

Deși aparent cele de mai sus nu vizează în mod direct și expres activitatea de lobby, este evident că anomalii de acest tip sunt rezultatul unor intense procese de influențare până la distorsionare a deciziei autorităților publice. Astfel de presiuni, care ajung până la a impune o anumită soluție în dauna oricăror altele (în plus, uneori chiar neconformă cu legislația în vigoare), se distanțează de activitățile uzuale de lobby și tind să treacă dincolo de simpla influențare a proceselor decizionale transformându-se

în sfera exercitării puterii de decizie. Din păcate, simpla transparență în activitățile autorităților publice ori reglementarea amănunțită a activităților de lobby nu sunt suficiente și nici chiar necesare în astfel de situații, pentru care există deja norme juridice din domeniul dreptului penal.

Din cele de mai sus rezultă că transparența este necesară pentru a asigura o funcționare corespunzătoare a autorităților publice și a procesului de luare a deciziilor la nivelul acestora, astfel încât instituțiile statale să își păstreze legitimitatea și reprezentativitatea, iar influențarea proceselor decizionale să fie teoretic posibilă în condiții de egalitate. *Lobby se poate realiza oricând și oriunde există posibilitatea consultării publice, chiar și atunci când lobby-ul nu este prevăzut expres.*

Probabil că soluția adaptată la contextul actual al democrației românești ar fi aceea a recunoașterii deschise a existenței fenomenului de lobby, a observării impactului real pe care acesta îl are asupra societății și a proceselor decizionale (mai ales asupra celor care vizează repartizarea resurselor și redistribuirea averii naționale, poate chiar mai mult decât asupra celor care au în vedere exclusiv procesul decizional politic soldat cu edictarea de acte normative) și încercarea de tratare globală, chiar dacă nu neapărat printr-un unic act normativ. *Un mix de autoreglementare (inclusiv cod etic) și standarde juridice impuse de stat (chiar și prin mai multe acte normative, care să vizeze atât transparența decizională a autorităților publice, cât și transparența intereselor care doresc să influențeze procesele decizionale) ar fi de dorit.* Autoreglementarea nu exclude existența unor acte normative care să fixeze principalele repere ale activității de lobby, însă permite stabilirea de standarde etice și de pregătire pentru admiterea în branșă, asigurarea – fie doar informală – a disciplinei tuturor celor care realizează activități de lobby și favorizează existența unei minime transparențe către societate, facilitând astfel controlul din partea statului. Standardele normative impuse din exterior, adică de către stat, unei ocupații astfel autoreglementată ar permite asigurarea transparenței activităților și a intereselor reprezentate prin intermediul unui control care, la nevoie, ar putea beneficia chiar și de sancțiuni cu punere în aplicare prin mecanismele instituționalizate ale statului. Ponderea pe care ar trebui să o dețină fiecare din aceste două ingrediente în mixul final depinde foarte mult de practicile stabilite până acum și de mediul politic.

Acestea fiind spuse, înainte de a construi o definiție a lobby-ului în România ar trebui să ne întrebăm care este obiectivul final, ce tip de activitate dorim să reglementăm, care paradigmă de înțelegere a lobby-ului este mai potrivită cu realitatea instituțională și socială românească: vrem transparență în vederea cooptării grupurilor de interese în procesul de luare a deciziei sau vrem transparență în vederea protejării deciziei instituțiilor publice de forța financiară și politică a unor grupuri de interese? Poate că răspunsul, ca și adevărul, se află undeva pe la mijloc.

CAPITOLUL I

Terminologie și concepte

„Și totuși, un termen care înseamnă orice nu înseamnă nimic”¹, scria Robert A. Dahl cu referire la democrație. Iar atunci când începem prin a ceda asupra cuvintelor, vom sfârși treptat prin a ceda asupra lucrurilor.² Astfel, devine din ce în ce mai clar că ideile greșite despre democrație fac ca democrația să funcționeze greșit.³

Același lucru se poate spune și despre „lobby”, un concept des utilizat în limbajul academic și politic/instituțional, dar fără un conținut clar și, mai ales, general acceptat. Lobby poate însemna orice, în funcție de cine, când, cum și în ce scop utilizează acest termen. Dacă ar fi să parafrazăm afirmația lui Sartori, ideile greșite despre lobby fac ca lobby-ul să funcționeze greșit.

Redactarea unui studiu despre *lobby* trebuie să pornească de la constatarea faptului că cea mai mare dificultate o constituie definirea termenului însuși, precum și delimitarea de unele concepte conexe (reprezentarea intereselor sau *advocacy*). Nu vom încerca să traducem în limba română aceste cuvinte din două motive: pe de o parte pentru că în scopul de a reda sensul lor ar fi necesară o perifrază care ar face dificilă exprimarea, iar pe de altă parte pentru că ele par a fi încetățenite ca atare în limba română în calitatea lor de neologisme. Ne vom strădui însă în cadrul acestui capitol să precizăm contextul doctrinar în care este analizat fenomenul de lobby (*democrația participativă* și *democrația reprezentativă*) și principalele abordări posibile, să identificăm conceptele conexe ori adiacente (grupurile de interese/presiune și *advocacy*).

1.1. Contextul democratic: interesul general versus interesul particular

Studiul grupurilor de interese, în general, și al fenomenului de lobby în particular, presupune o scurtă incursiune în vasta literatură de specialitate care analizează diferitele manifestări ale democrației (directă, reprezentativă ori participativă) pornind de la constatarea empirică și elementară că, mai ales într-o democrație, indivizii/cetățenii, organizațiile societății civile (non-profit) sau entitățile create cu scopul de a obține profit sunt nu doar destinatarii acțiunilor statului, ci trebuie să fie chiar sursa puterii și să participe activ la exercitarea ei.

¹ Robert A. Dahl, *Democrația și criticii ei*, Iași, Institutul European, 2002 [1989], p. 10.

² Sigmund Freud, „Psihologia maselor și analiza eului” în *Studii despre societate și religie* vol. 9, București, Humanitas, 2010 [1921], p. 101.

³ Giovanni Sartori, *Teoria democrației reinterpretată*, Iași, Polirom, 1999 [1987], p. 31.

Raportul dintre interesul general și interesele particulare a constituit obiect de studiu pentru numeroși autori și a fost abordat în variate moduri de diferitele școli de gândire filozofice, politologice, juridice etc. care au analizat fenomenul democratic. Simplificând și schematizând foarte mult se poate afirma că interesul general și cel particular au fost tratate la nivel doctrinar fie antagonic, fie simbiotic.

1.1.1. Democrație reprezentativă

Din perspectiva unificatoare și uniformizantă a reprezentării naționale (democrația reprezentativă), interesul general se opune manifestării directe a intereselor particulare căci el se constituie într-o agregare a acestora din urmă, nu sub forma unei simple adărieri, ci ca o expresie organică și armonioasă a rezultantei tuturor intereselor private.⁴ În plan teoretic este asumat faptul că, în procesul decantării interesului general, unele aspecte ale fiecărui interes particular vor fi neglijate, însă nu într-atât încât să dispară complet. În această paradigmă, raportul dintre interesul general și cel particular este unul de excludere; *in extremis* poate ajunge până la interzicerea oricăror forme de exprimare ori promovare distinctă a intereselor particulare în măsura în care o astfel de încercare este percepută ca ostilă față de interesul general și neloială față de celelalte interese private.

1.1.2. Democrație participativă

Din perspectiva multiplicatoare a reprezentării tuturor posibilelor grupuri și interese din societate interesul general presupune cu necesitate manifestarea directă a fiecărui interes particular în scopul participării la procesul decizional chiar și a celor care s-ar afla pe poziții opuse.⁵ În această paradigmă interesul general este tot o rezultantă a intereselor private, dar nu una armonioasă, ci una rezultată din echilibrul atins în cadrul unei competiții care ar fi de dorit să se desfășoare cât mai deschis și transparent posibil.⁶ Din această perspectivă, tocmai pentru asigurarea unei competiții loiale între toate interesele private existente în societate, în scopul asigurării unui proces decizional cât mai autentic democratic, raportul dintre interesul general și cel particular este unul simbiotic. Departate de a vătăma interesul general, exprimarea și promovarea fiecărui interes particular face parte din regulile jocului democratic de tip participativ și constituie un mod legitim de influențare ori determinare a procesului decizional la nivel general.⁷ Dacă la nivel teoretic competiția

⁴ Jean Jacques Rousseau, *Discourse on Political Economy & The Social Contract*, Oxford, Oxford University Press, 1994 [1762]; John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government*, Cambridge, The Electric Book Company, 2001 [1861], p. 57.

⁵ Giovanni Sartori, *op. cit.*, p. 53.

⁶ Friedrich Von Hayek, „The Use of Knowledge in Society”, *American Economic Review*, XXXV, nr. 4 (1945), pp. 519-530.

⁷ A se vedea Joseph Shumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, London, New York: Routledge, 2003 [1943].

perfectă este posibilă, la nivel practic ea rămâne un ideal și nu rareori unele interese private beneficiază de o expunere publică mai bună decât altele.

1.1.3. Pluralismul și globalizarea

În condițiile pluralismului (politic, social, economic, cultural, etnic, religios etc.) specific societăților contemporane, raportul dintre interesul general și cel particular nu poate fi abordat exclusiv prin prisma uneia sau alteia din teoriile cunoscute. În plus, gradul de complexitate al societății nu face decât să sporească sub puternica influență a globalizării. La nivel practic se poate deja constata o anumită tendință favorabilă proliferării instrumentelor democrației participative, nu neapărat în ideea înlocuirii democrației reprezentative cât, mai ales, sub forma unor indispensabile corecții pentru rezultatele sale deseori deficitare. Într-adevăr, efectul cumulat al unor mecanisme menite, pe de o parte, să crească transparența și gradul de responsabilitate al autorităților publice, iar, pe de altă parte, să permită o mai mare participare a indivizilor și/sau entităților de la nivelul societății civile la procesul decizional general începe să fie resimțit, pozitiv, la nivelul unora din societățile care sunt confruntate cu populații foarte numeroase și o tot mai mare lipsă de omogenitate socială (SUA, Canada, Uniunea Europeană). În același timp, alte societăți descoperă dificultățile induse de globalizare (Mexic, Brazilia, India) sau experimentează mecanisme decizionale hibride plasate între exigențele economiei de piață și democrația populară (China). România, ca stat membru al Uniunii Europene, ar trebui să se alinieze la standardele impuse de integrarea europeană și să își adapteze sistemul instituțional și mecanismele decizionale la cooperarea transatlantică tot mai strânsă, inclusiv la viitorul Parteneriat Transatlantic pentru Comerț și Investiții (TTIP).

1.2. Delimitări terminologice. Concepte conexe

Indiferent de mărimea sau natura lor, toate grupurile de interese desfășoară activități în vederea protejării sau/și a promovării intereselor membrilor lor. Aceste activități sunt descrise de specialiști prin utilizarea unor termeni diverși: *public affairs*, *public relations*, *lobby* sau *advocacy*. Consultanții specializați în comunicare publică și clienții lor din marile companii sau din asociațiile industriilor de profil, precum și o parte din reprezentanții ONG-urilor utilizează constant aceste concepte. În absența unui studiu complex care să justifice contrariul, nu e sigur că toți cei care utilizează respectivele concepte cad de acord și cu privire la semnificația lor.

Pornind de la premisa că întreaga analiză dezvoltată în această lucrare are drept cadru intelectual democrația, fie eminentamente reprezentativă ori combinată cu elemente participative, atât conceptual, cât și practic între grupurile de interes și lobby există o singură legătură: unele grupuri de interese încearcă să desfășoare și activități de lobby, altele nu. Pentru a înțelege mai bine această afirmație, vom încerca

să identificăm principalele caracteristici și rolul grupurilor de interese într-o societate democratică, precum și să delimităm activitățile de lobby de alte forme de influențare a proceselor decizionale. Sperăm ca astfel să precizăm frontiera dintre toate aceste instrumente ale democrației participative și activități ce fac obiectul legilor penale.

1.2.1. Grupuri de interese

Grupurile de interese nu sunt un fenomen nou. S-au născut odată cu politica însăși; există din momentul în care un grup de indivizi și-au unit forțele pentru a pune presiune asupra celor care, la un moment dat, guvernează și stabilesc reguli de conduită pentru toți membrii societății.⁸

Analizând specificul societății democratice americane, Alexis de Tocqueville a explicat în mod plastic necesitatea existenței unui spirit asociațional pentru ca societățile democratice să funcționeze: „Este limpede că, dacă fiecare cetățean, pe măsură ce devine mai slab și în consecință mai incapabil să își păstreze propria libertate, nu ar învăța arta de a se uni cu semenii săi ca să o apere, tirania ar crește în mod necesar odată cu egalitatea [...] Dacă oamenii care trăiesc în țările democratice nu ar avea nici dreptul, nici gustul de a se uni în scopuri politice, independența lor ar fi supusă unor mari riscuri, cu toate că ar putea să-și păstreze multă vreme bogățiile și cunoștințele; în vreme ce dacă nu ar dobândi desprinderea de a se asocia în viața de toate zilele, însăși civilizația ar fi pusă în primejdie. Un popor în care indivizii ar pierde capacitatea de întreprinde singuri lucruri mari, fără a dobândi facultatea de a le produce în comun, s-ar întoarce curând la barbarie.”⁹

În societățile democratice, grupurile de interese sunt percepute ca fiind esențiale pentru funcționarea eficientă a democrației, cel puțin din două perspective. În primul rând, formează un mecanism de reprezentare a intereselor cetățenilor, mai eficient decât partidele politice și, prin activitatea lor, se asigură că politicile publice satisfac mai bine nevoile sociale ale cetățenilor. În al doilea rând, grupurile de interese își educă membrii prin crearea unor experiențe politice și sociale democratice în cadrul grupului (participare la decizie, negociere, compromis etc.).¹⁰

⁸ Duncan Watts, *Pressure Groups*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2007, p. 6. Merită precizat aici faptul că autorul arată că americanii tind să vorbească despre grupuri de interese pentru a se referi la tot ansamblul de grupuri organizate, în timp ce în Marea Britanie termenul este utilizat cu referire la grupurile care militează pentru un anumit interes specific în societate (de ex. agricultură sau marile afaceri).

⁹ Alexis de Tocqueville, *Despre democrație în America*, vol. II, București, Humanitas, 2005 [1840], pp. 116-117. Mai mult, autorul precizează că: „Americani de toate vârstele, de toate condițiile, cu personalități diferite se unesc tot timpul. Nu au numai asociații comerciale și industriale la care toți participă, dar mai au și alte asociații de tot soiul: religioase, morale, [intelectuale], serioase, ușurative, foarte generale și foarte particulare, uriașe și foarte mici”.

¹⁰ Grant Jordan, William A. Maloney, *Democracy and Interest Groups. Enhancing Participation?*, Houndsmills, Hampshire and New York, Palgrave Macmillan, 2007, p. 2.

Din perspectivă funcțională, ca și partidele politice, grupurile de interese reprezintă un canal major de comunicare între societate și instituțiile statului.¹¹ Totuși, diferența principală dintre un grup de interese și un partid politic este că primul are un obiectiv mult mai restrâns decât al doilea, anume de a influența guvernarea fără a governa efectiv¹², în vreme ce partidele politice își asumă vocația guvernării, își propun în mod deschis să exercite puterea statală și pentru atingerea acestui obiectiv participă la competiția electorală. Într-o definiție clasică, grupurile de interese sunt organizații care au o anumită autonomie față de guvernare ori partide politice și care urmăresc să influențeze politicile publice (de ex. sindicate, asociații de consumatori, asociații reprezentând anumite industrii și profesii, precum și variate organizații prin care sunt promovate cauze particulare, specifice respectivei organizații).¹³

În special după al Doilea Război Mondial, numărul grupurilor de interese a explodat, mai ales pe continentul nord-american, ca urmare a manifestării unor cauze multiple¹⁴:

- În primul rând, a crescut puternic rolul și activitatea guvernelor în sferile de management economic și servicii sociale la nivel național. Ca atare, cetățenii și-au construit canale de presiune față de instituțiile statului. Mai mult, așteptările sociale fiind deja create prin acțiunea guvernelor, cetățenii caută acum facilități și beneficii din ce în ce mai multe și mai bune din partea statului. De exemplu, o gamă extrem de variată de grupuri de interese a apărut în a doua jumătate a secolului XX pentru a promova interesele unor categorii sociale dezavantajate: cei care trăiesc în sărăcie extremă, cei lipsiți de adăpost, bătrâni sau persoane cu dizabilități etc.

- În al doilea rând, comunicarea publică a devenit crucială în relațiile sociale și a facilitat apariția unor tipuri moderne de grupuri de interese, inclusiv prin dezvoltarea unor noi tehnologii (internet, social media) care produc o agregare și o promovare mai rapidă a intereselor. În strânsă legătură cu aceste transformări, au apărut și numeroase mișcări ideologice născute din așteptările postmaterialiste ale societății contemporane (de ex. ecologismul, feminismul, mișcările de protest de tipul Occupy Wall Street etc.).

- În al treilea rând, societatea modernă a devenit multiculturală și multiethnică. Ca atare, au apărut numeroase grupuri de interese care reprezintă minorități de toate felurile și care dezvoltă acțiuni multiple de promovare a intereselor specifice respectivelor grupuri.

¹¹ Rod Hague, Martin Harrop, *Comparative Government and Politics. An Introduction*, 7th edition revised and updated Houndmills, Hampshire and New York: Palgrave Macmillan, 2007 [1982], p. 209.

¹² *Idem*.

¹³ Graham Wilson, *Interest Groups*, Oxford and Cambridge, Blackwell, 1990, *apud* Rod Hague, Martin Harrop, *Comparative Government and Politics ...*, p. 209.

¹⁴ Duncan Watts, *Pressure Groups*, pp. 5-6.

Toate aceste grupuri eterogene au avut nevoie de mecanisme de exprimare a intereselor pe care le reprezintă. Ca atare, activitățile de *public relations*, *public affairs*, *advocacy*, relații guvernamentale și, nu în ultimul rând, *lobby* s-au dezvoltat masiv, putându-se vorbi de o industrie a comunicării specializate cu instituțiile publice.

Pluralismul politic oferă o perspectivă importantă pentru înțelegerea scopurilor, tipurilor și modalităților în care acționează grupurile de interese. Pluralismul este un atribut al sistemului politic în care numeroase grupuri de interese aflate în competiție exercită o influență puternică asupra unei guvernări reactive. Practic, statul devine arena în care grupurile de interese intră în competiție. Esențial însă este ca niciunul dintre aceste grupuri să nu ajungă să domine de unul singur guvernarea.¹⁵

1.2.2. Advocacy

Termenul de *advocacy* este utilizat des în mediul organizațiilor societății civile atunci când sunt descrise încercările de a provoca o schimbare în politicile publice concordantă cu misiunea asumată public de respectiva organizație. Plastic spus, „*lobby* se referă exclusiv la activități de influențare a legislației, în timp ce *advocacy* se referă la activități complexe de influențare a anumitor comportamente în cadrul societății, inclusiv comportamentul autorităților care se exprimă prin legi”.¹⁶

Într-o opinie, *lobby*-ul se referă la activități de influențare a deciziei instituțiilor în scopul satisfacerii unor interese private, în timp ce *advocacy* se referă la activități de influențare a deciziei instituțiilor în scopul satisfacerii unui interes public, chiar dacă nu general. Astfel, activitatea de *advocacy* ar avea ca obiectiv sensibilizarea opiniei publice și doar indirect a factorilor de decizie, cu privire la aspecte care pot afecta interese publice. În aceasta viziune, grupurile de „interes public” sunt organizate pornind de la idei care nu se bazează pe interesele economice ale propriilor membrii. Prin urmare, în această opinie, deși activitățile de *lobby* și *advocacy* au puncte comune ce vizează mai ales adoptarea sau modificarea unor decizii, norme sau reglementări, diferența fundamentală dintre cele două ar consta în obiectivul urmărit: *lobby* urmărește satisfacerea unui interes privat (indiferent de dimensiunea ori impactul beneficiarilor), pe când *advocacy* urmărește satisfacerea unui interes public (indiferent cât de mic ar fi grupul beneficiarilor). Această distincție dintre *lobby* și *advocacy* pare a fi cea mai utilizată în România. De exemplu, într-un studiu relativ recent, se precizează că *advocacy* servește unui scop general, în timp ce *lobby*-ul se

¹⁵ Rod Hague, Martin Harrop, *Comparative Government and Politics .../op. cit.*, pp. 213-4.

¹⁶ Valts Kalniņš, „Transparency in Lobbying: Comparative Review of Existing and Emerging Regulatory Regimes”, *Policy Association for an Open Society*, 2011, p. 8. Materialul este disponibil online: <http://pasos.org/6521/transparency-in-lobbying-a-pasos-policy-seminar-in-prague/>, consultat la data de 5 ianuarie 2015.

axează pe probleme concrete, a căror soluționare generează profit pentru un anumit client care contractează servicii de lobby.¹⁷

Totuși, deși simplă, această distincție vizează doar parțial practica existentă inclusiv în România, unde organizațiile cetățenești non-profit de departe nu dețin monopolul activităților de advocacy. Ea tinde să devină chiar simplistă pentru că nu ține cont de realitatea complexă a raporturilor dintre grupurile de interese non-guvernamentale (private) și instituțiile guvernării (publice). Așa cum afirmă chiar autorul studiului sus-menționat, de cele mai multe ori, în viața de zi cu zi, nu există o linie de demarcație clară între interesele private și cele publice pentru care militează diverse grupuri de interese.¹⁸ Cu siguranță este nevoie de un studiu mai aprofundat al activităților concrete pe care le presupun campaniile de lobby și cele de advocacy pentru a înțelege că, uneori, ceea ce anumite grupuri de interese consideră a fi o acțiune în interes public este, în fapt, o acțiune în interes privat și nu vizează nicidecum interesul general.¹⁹ Nu în ultimul rând, interesul general este realizat exclusiv de instituțiile publice; un ONG sau o asociație a industriei de profil care afirmă că promovează interesul public rămân, în primă și ultimă instanță, tot entități private, externe guvernării, care încearcă să influențeze decizia instituțiilor publice prin diverse metode de comunicare și acțiune. În astfel de cazuri, pentru a discerne între lobby și advocacy poate că accentul ar trebui să cadă mai mult pe analiza metodelor de acțiune și a obiectivelor vizate prin respectivele acțiuni și mai puțin pe scopul declarat al unui grup de interese.

Într-o altă opinie, advocacy nu se referă la apărarea unui interes public, ci la apărarea unui interes în spațiul public, în timp ce lobby-ul devine doar o parte a acestui proces. Practic, diferența dintre lobby și advocacy este că lobby-ul este un tip specific de advocacy, prin care se urmărește influențarea decidentului instituțional, în timp ce advocacy este termenul general care se referă la activismul în favoarea unui subiect²⁰ (de interes public sau privat).

¹⁷ Adrian Moraru, „Transparency in Lobbying in Romania”, *Policy Association for an Open Society*, 2011, p. 4. Materialul este disponibil online: <http://pasos.org/6521/transparency-in-lobbying-a-pasos-policy-seminar-in-prague/>, consultat la data de 5 ianuarie 2015.

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ Un exemplu este binevenit: o asociație ai cărei membri sunt companii private și care militează pentru promovarea intereselor investitorilor străini într-un stat organizează evenimente/întâlniri/campanii de presă prin care discută propuneri de măsuri economice pe care guvernul respectivului stat ar trebui să le respingă sau să le adopte.

²⁰ Propunerea legislativă de lege Pl-x 581/2010 privind Legea lobby-ului. În data de 10.12.2013, proiectul de lege a primit un raport de adoptare cu amendamente din partea Comisiei juridice, de disciplină și imunități a Camerei Deputaților, care este și camera decizională. Totuși, legea nu a fost adoptată până în acest moment de Plenul Camerei. http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck.proiect?cam=2&idp=10808, consultat la data de 6 ianuarie 2015.

Există și opinia potrivit căreia advocacy vizează activități prin care grupurile de interese care reprezintă interese largi (de ex. grupurile care militează pentru protecția mediului înconjurător sau pentru protecția consumatorilor) inițiază dezbateri cu privire la un anumit subiect care privește o problemă cu impact major pentru societate. În general, ideea de bază a unor astfel de campanii este să transmită mesajul conform căruia cineva (nu neapărat guvernul) ar trebui să facă ceva pentru a soluționa o problemă.²¹

Într-un studiu al Academiei de Advocacy din România se precizează că „Advocacy este un termen care acoperă o gamă largă de activități care caută să aducă schimbarea socială sistemică. Advocacy caută adesea să abordeze cauzele profunde, precum și simptomele problemelor sociale și economice. (...) Oamenii confundă, uneori, cuvintele lobby și advocacy. Advocacy acoperă o gamă mult mai largă de activități, care ar putea sau nu să includă lobby. O modalitate de diferențiere între cei doi termeni este să înțelegem că activitatea de lobby implică întotdeauna advocacy, dar acțiunile de advocacy nu implică neapărat lobby”.²²

Nu în ultimul rând, analizând practicile de lobby pe lângă instituțiile Uniunii Europene, un autor preciza că un grup de interese care dorește să influențeze respectivele instituții poate să utilizeze mai multe tehnici: constrângerea (*coercion*), dependența (*encapsulation*), advocacy și argumentația (*argumentation*). Activitățile de advocacy sunt diversificate: de la propagandă prin campanii publicitare cu sau fără implicarea mass-media, plângeri adresate instituțiilor de control sau chiar instanțelor de judecată.²³

1.3. Lobby

În literatura de specialitate și în reglementările naționale (acolo unde ele există) au fost enunțate numeroase definiții pentru activitatea de lobby și au fost stabilite și clasificări ori tipologii. Cu toate acestea, așa cum am arătat anterior, nu există o definiție general acceptată pentru un termen atât de polyvalent și controversat.

1.3.1. Definiții

Lobby-ul este considerat astăzi ca profesie cu vechime, o activitate naturală și inevitabilă, care a luat naștere odată cu societatea: ori de câte ori un grup a exercitat

²¹ Otto Lerbinger, *Corporate Public Affairs ...*, p. 21.

²² Sorina Șerbănescu, „Dicționar explicativ triling de termeni în advocacy - îndrumar practic pentru activități curente în advocacy și dialog social”, *Academia de Advocacy*, 2013, p. 5. A se vedea și documentul „Lobbying and Advocacy. Similarities and Differences”, *Center for Lobbying in the Public Interest*, 2009. Materialul este disponibil online: <http://www.clpi.org/images/pdf/Advocacy%20Color.qxp.pdf>, consultat la data de 5 ianuarie 2015.

²³ Rinus van Schendelen, *Machiavelli in Bruxelles. The Art of Lobbying the EU*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2002, p. 41.

puterea într-o organizație, alte persoane sau alte grupuri au încercat să influențeze deciziile conducătorilor.²⁴ Lobby-ul este privit ca o practică inerentă într-o societate democratică deschisă²⁵, care poate chiar contribui la sporirea răspunderii guvernanților și determina creșterea participării cetățenilor în procesul de luare a deciziilor.²⁶

Deși, ca profesie, termenul se bucură mai degrabă de o conotație negativă, în special la nivelul opiniei publice²⁷, la nivel conceptual el nu este altceva decât una din formele prin care se exprimă dreptul fundamental de a te adresa factorilor de decizie, menționat expres în unele legi fundamentale sub denumirea de drept de petiționare. Percepția eronată asupra termenului și activităților de lobby este cauzată de diseminarea unor repere incomplete, uneori distorsionate, adesea oferite de mass-media, dar și unor confuzii pe care politicienii le fac în privința acestei activități.

În sens larg, lobby-ul se referă la **acțiunea de a influența decizia altora, indiferent dacă decizia vizată este una personală, a unui grup de indivizi ori a unei societăți comerciale sau de natură guvernamentală**.²⁸ În sens restrâns, avem de-a face cu **acțiunea unor persoane sau grupuri de persoane, fiecare având interese variate și specifice, prin care se urmărește influențarea deciziilor luate la nivel politic**. De altfel, lobby poate interveni fie înainte de luarea unei decizii, fie chiar în timpul procesului decizional, fie ulterior luării deciziei, în etapa implementării.²⁹

Definițiile doctrinare diferă de cele normative; chiar și acestea din urmă variază în funcție de obiectivul urmărit: transparența deciziilor adoptate de instituțiile publice (de ex. Uniunea Europeană) sau a activităților de lobby și, eventual, a aspectelor financiare ce însoțesc lobby (de ex. SUA) ori limitarea normativă a activităților de

²⁴ Lionel Zetter, *Lobbying. The Art of Political Persuasion*, Petersfield, Hampshire, UK, Harriman House, 2008, p. 6.

²⁵ Bryan Cassidy, *European Lobbying Guide: A Guide on Whom and How to Lobby*, London, Thorogood, 1999, p. 8.

²⁶ OECD, *Lobbyists, Governments and Public Trust. Promoting Integrity Through Self-Regulation*, vol. 2, OECD Publishing, 2012, p. 13 – material disponibil online: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-2_9789264084940-en#page1, accesat/consultat la data de 5 ianuarie 2015.

²⁷ De exemplu, în sondajul Gallup din decembrie 2013, prin care s-a măsurat percepția cetățenilor cu privire la standardele morale și etice ale anumitor categorii profesionale, lobbyiștii se află pe ultimul loc la încredere, sub membrii parlamentelor. Vezi rezultatele publicate online: <http://www.gallup.com/poll/1654/honesty-ethics-professions.aspx#1>, consultat la data de 5 ianuarie 2015.

²⁸ OECD, *Lobbyists, Governments and Public Trust ...*, p. 22. Studiul citează pe Gael du Bouetiez, „Will the ETI Deliver?”, *Constitutional Committee of the European Parliament*, Bruxelles, 2006.

²⁹ Pentru mai multe detalii a se vedea Wilhelm Lehmann, Lars Bosche, „Lobbying in the European Union. Current Rules and Practices”, Working Paper, *Constitutional Affairs Series*, 2003, p. iii. Printre activitățile de lobby sunt enumerate activitățile de *intelligence*, pregătirea pozițiilor publice sau a întâlnirilor cu oficialii; întâlniri directe cu respectivii oficiali, participarea la audieri publice; participarea la grupuri de lucru în vederea luării unei decizii, obținerea unor atribuții de management în vederea implementării anumitor decizii etc.

lobby (de ex. Ungaria, Polonia) ori numai profesionalizarea activităților de lobby (Codul ocupațiilor din România include profesia de „specialist în activitatea de lobby” – cod COR 243220 printre ocupațiile grupate în cadrul celor din domeniul administrativ-comercial, în cadrul categoriilor de specialiști în relații publice).

În SUA, unde prima reglementare referitoare la lobby a apărut în 1935, legea definește lobby într-o manieră restrictivă, utilizând criterii precise cu privire la actori și aspectele financiare. Astfel, Legea transparenței activităților de lobby (*Lobbying Disclosure Act*³⁰) din 1995, modificată în 2007, definește contactele de lobby (*lobby contacts*) clar și restrictiv, prin referire la orice formă de comunicare scrisă sau orală (inclusiv comunicarea prin mijloace electronice), în numele unui client, cu un reprezentant oficial al puterii executive sau legislative, prin care se are în vedere:

- (i) Formularea, modificarea sau adoptarea unei legi la nivel federal (inclusiv a unor proiecte de lege);
- (ii) Formularea, modificarea sau adoptarea unui act administrativ (*regulation*), ordin executiv sau orice alt program, politică sau poziție a Guvernului SUA;
- (iii) Gestionarea sau executarea unui program sau politici federale (inclusiv negocierea, acordarea sau gestionarea unui contract, finanțare, împrumut, licență etc.);
- (iv) Numirea sau confirmarea unei persoane pentru o funcție pentru care Senatul are competența de confirmare/numire.

Totodată, este important de remarcat că legea americană enumeră o multitudine de alte activități foarte specifice, pe care nu le încadrează la categoria contacte de lobby, inclusiv activitatea de comunicare pe care o realizează un oficial în realizarea atribuțiilor sale prevăzute de lege. De altfel, legiuitorul american a fost foarte atent ca în Legea transparenței activităților de lobby să asigure un echilibru just între, pe de o parte, libera exercitare a dreptului de petiționare, a dreptului de asociere, a libertății întrunirilor și a libertății de exprimare și, pe de altă parte, transparența relațiilor dintre grupurile de interese private și autoritățile publice.

³⁰ Legea este disponibilă online: <http://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.pdf>, consultat la data de 5 ianuarie 2015.

Anexa 1. Statele Unite ale Americii

Legea transparenței activităților de lobby (intrată în vigoare în 1995)

Principalele prevederi

Definiții

Activitățile de lobby semnifică orice comunicare scrisă sau orală, precum și pregătirea și planificarea acestei comunicări, adresată oricărei persoane oficiale din cadrul puterii legislative sau executive, realizată în numele unui client sau angajator și care are ca scop formularea, modificarea sau adoptarea unui act normativ federal de către Congresul SUA, a unui act de natură administrativă, politică publică sau orice poziție oficială de către guvernul Statelor Unite.

Lobbyist este persoana care îndeplinește cumulativ următoarele trei criterii:

- câștigă cel puțin 3.000 dolari în urma desfășurării a trei luni de activități de lobby,
- are mai mult de un contact pe care urmărește să-l influențeze și
- își petrece mai mult de 20 % din timp exercitând activități de lobby pentru un singur client în cadrul unei perioade de trei luni.

Excepții

Nu constituie lobby:

- comunicarea făcută de funcționari publici sau reprezentanți ai mass-media care are drept scop colectarea și diseminarea informațiilor către publicul larg,
- comunicarea publică,
- comunicarea realizată în numele unor autorități publice,
- cererile administrative,
- audierile ori informațiile furnizate la cererea unei autorități publice.

Înregistrare

Înregistrarea se face la Secretariatul Senatului și/sau al Camerei Reprezentanților, în termen de maxim 45 de zile de la primul contact stabilit în vederea realizării de lobby sau de la momentul încheierii unui contract de lobby, dacă valoarea contractului depășește 5.000\$ sau dacă cheltuielile asociate activităților de lobby depășesc 20.000\$ în oricare șase luni ale unui an.

Raportare

În termen de 45 de zile de la încheierea unui semestru, fiecare entitate înregistrată va depune un raport cu privire la activitățile de lobby desfășurate în perioada de raportare, pentru fiecare dintre clienții entității înregistrate, care va preciza:

- datele de identificare ale clientului,
- subiectul general al activităților de lobby, inclusiv legislația avută în vedere,
- declarațiile emise de Camerele Congresului sau de agențiile federale contactate,
- lista lobbyiștilor care au acționat,
- suma generală (rotunjită) încasată și, respectiv, cheltuită de lobbyiști (în cazul celor care desfășoară activități de lobby în nume propriu).

Context și efecte

SUA au reglementat activitățile de lobby încă din 1935 prin *Legea referitoare la societățile furnizoare de utilități publice*. În 1946, prin *Reglementarea federală a activităților de lobby* s-a instituit pentru prima dată un registru general al lobbyiștilor, însă încercarea a fost considerată un eșec întrucât viza doar activitățile de lobby exercitate pe lângă Congres și nu și sfera mult mai largă a puterii executive, inclusiv agențiile guvernamentale, precum și pentru că nu includea organizațiile neguvernamentale ce desfășoară activități de lobby în sfera sa de reglementare. Cu toate acestea, ea a rămas în vigoare timp de 50 de ani și a fost înlocuită abia în noiembrie 1995 de *Legea transparenței activităților de lobby*.

Avantaje:

- vechimea reglementărilor și o îndelungată și bogată practică în materie de lobby au contribuit în mare măsură la succesul legii adoptată în 1995;

- entitățile care desfășoară activități de lobby sau angajează lobbyiști raportează cu regularitate atât subiectele cu privire la care realizează astfel de activități, cât și valoarea contractelor încheiate;
- legislația penală americană interzice membrilor Congresului timp de 1 an și funcționarilor publici timp de 2 ani după încheierea mandatului (așa-numita perioadă de *cooling-off*) să desfășoare activități de lobby în domeniul de activitate avut anterior.

Dezavantaje:

- caracter pronunțat represiv, cu posibilitatea aplicării unor amenzi consistente și a excluderii contraveniențelor din cadrul entităților ce pot desfășura lobby.

În Europa, în absența unei reglementări unice, definițiile la nivel supranațional vizează fie transparența intereselor reprezentate de lobbyiști (Uniunea Europeană³¹), fie contribuția acestora la transparența decizională a instituțiilor publice (Consiliul Europei³²). Ambele organizații europene pun accentul pe impactul activităților de lobby asupra proceselor decizionale, dar menționează și contribuția lor la dezvoltarea unei democrații autentice. Această ambivalență determină și o atitudine mai relaxată față de lobby: la nivelul instituțiilor europene normele de *soft law*, codurile etice și autoreglementarea par a avea o importanță mult mai mare decât în SUA, iar înregistrarea actorilor și a activităților de lobby se realizează voluntar și nu obligatoriu, fiind însoțită de stimulente în favoarea transparenței și sancțiuni care limitează sau împiedică desfășurarea activităților de lobby și de natură pecuniară (nu în primul rând).

³¹ A se vedea raportul Comisiei Europene „Green Paper European Transparency Initiative”, Bruxelles, 2006, p. 4. Materialul este disponibil online: http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_194_en.pdf, consultat la data de 5 ianuarie 2015.

³² Jose Mendes Bota (raportor), „Lobbying in a democratic society (European Code of conduct on lobbying)”, *Committee on Economic Affairs and Development*, Council of Europe, 2009. Materialul este disponibil online: <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=12205&Language=EN>, consultat la data de 5 ianuarie 2015.

Anexa 2. UNIUNEA EUROPEANĂ

Acord între Parlamentul European și Comisia Europeană privind înființarea unui registru de transparență pentru organizații și persoane care desfășoară activități independente implicate în procesul de elaborare și punere în aplicare a politicilor UE (intrat în vigoare în 2011)

Principalele prevederi

Definiții

Sunt presupuse a fi înregistrate toate activitățile desfășurate cu scopul de a influența direct sau indirect elaborarea sau punerea în aplicare a politicilor ori luarea deciziilor în cadrul instituțiilor Uniunii, indiferent de canalul sau mijlocul de comunicare utilizat (de exemplu prin subcontractare, mijloace de comunicare în masă, contracte cu intermediari specializați, grupuri de reflecție, platforme, forumuri, campanii ori inițiative la nivel local).

O comparație rapidă cu reglementarea corespondentă din SUA arată că, dacă în cadrul instituțiilor europene accentul se pune pe transparența intereselor reprezentate de lobbyiști, în legislația americană accentul se pune pe transparența veniturilor și cheltuielilor, precum și a intereselor reprezentate prin lobby.

Excepții

- activitățile care au ca obiect acordarea de consultanță juridică și de alte tipuri de consultanță specializată, în măsura în care privesc exercitarea dreptului fundamental al clientului la un proces echitabil;
- activitățile partenerilor sociali exercitate în calitate de participanți la dialogul social (sindicate, asociații de angajatori etc.), atunci când își îndeplinesc misiunea care le este atribuită prin tratate;
- activitățile desfășurate ca răspuns la cererea adresată în mod direct și individual de o instituție a Uniunii sau de către un deputat în Parlamentul European;
- activitățile desfășurate de partide politice, biserici, autorități locale.

Înregistrare

Înregistrarea se face voluntar, doar *online* și cuprinde datele generale de identificare și persoanele implicate în activitățile de lobby. Registrul include reguli referitoare la:

- categoriile de actori care se pot înregistra (Anexa 1) și informațiile, inclusiv financiare, referitoare la entitățile înregistrate ce trebuie furnizate;

- un cod de conduită (Anexa 2);
- un mecanism de soluționare a reclamațiilor și măsuri care se aplică în caz de nerespectare a codului de conduită (Anexa 4). Aceste măsuri includ suspendarea ori radierea din registru și pot avea ca efect retragerea diferitelor facilități de acces la Parlamentul European.

Domeniul de aplicare al registrului se extinde dincolo de grupurile de interese tradiționale și include firme de avocatură, ONG-uri, grupuri de reflecție – altfel spus, orice organizație sau persoană care desfășoară activități independente, implicată în procesul de influențare a elaborării și punerii în aplicare a politicilor UE.

Raportare

Se raportează anual pentru anul anterior: principalele propuneri legislative care au făcut obiectul activităților entităților înregistrate, cifra de afaceri realizată în marje valorice, precum și ponderea relativă a clienților, respectiv estimarea costurilor aferente cu activitățile care fac obiectul registrului în cazul organizațiilor care se reprezintă singure.

Context și efecte

La data de 17.11.2014, erau 7.057 entități înscrise în Registrul Comun de Transparență al UE. O nouă versiune a Registrului va fi lansată la 27 ianuarie 2015.

Avantaje:

- înregistrare facultativă; accent pus pe responsabilizarea actorilor din sfera lobby;
- varietatea actorilor înregistrați și numărul mare al înregistrărilor deja realizate ce favorizează transparența;
- cadru sancționator ce protejează instituțiile publice țintă a lobby de accesul contravenienților la ele fără sancțiuni pecuniare.

Dezavantaje:

- nu include una din instituțiile decizionale importante în arhitectura decizională europeană, anume Consiliul Uniunii Europene, deși acesta trimite un observator la reuniunile Secretariatului Registrului.

Anexa 3. CONSILIUL EUROPEI

Recomandarea nr. 1908/2010 a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei privind Codul european de bune practici asupra lobby-ului

Principii:

- Activitatea de lobby ar trebui să fie clar definită, cu precizarea diferențelor dintre desfășurarea acestei activități profesionale și activitățile organizațiilor societății civile;
- Ar trebui îmbunătățită transparența în domeniul activității de lobby;
- Ar trebui să fie stabilite reguli aplicabile politicienilor, funcționarilor publici, membrilor grupurilor de presiune și al societăților comerciale, inclusiv în privința conflictelor de interese și perioada de timp după încetarea mandatului în care desfășurarea activităților de lobby ar trebui să fie interzisă;
- Asociațiile implicate în activitatea de lobby ar trebui să se înregistreze;
- Ar trebui să fie purtate consultări prealabile cu organizațiile de lobby cu privire la orice proiect de reglementare a acestei activități;
- Ar trebui încurajată desfășurarea unei activități de lobby bine reglementată, transparentă și onestă, pentru a îmbunătăți imaginea publică referitoare la persoanele implicate în această activitate.

Raportul Comisiei de la Veneția asupra rolului actorilor extrainstituționali în sistemul democratic

Principii:

- Lobby-ul este „acțiunea indivizilor și grupurilor private, fiecare cu interese specifice și variate, care încearcă să influențeze deciziile la nivel politic”. Prin această definiție Comisia subliniază că încercarea de a influența poate fi făcută prin diverse mijloace, de la discuții și prezentări ale unor rapoarte și până la convorbiri telefonice;
- Se distinge în mod clar între o acțiune legitimă și un act de corupție: lobby-ul este o parte centrală și legitimă a procesului democratic în cadrul tuturor sistemelor democratice liberale. Termenul lobby nu trebuie să se confunde cu termenul corupție. În sprijinul acestei afirmații este citat un raport al Transparency International care precizează: „corupția este în mod operațional definită ca abuzul puterii pentru câștiguri private”;

- Deși prezența actorilor extrainstituționali reprezintă o manifestare a principiului pluralismului într-o societate democratică, participarea acestora la procesul decizional poate ridica probleme de legitimitate, reprezentativitate, egalitate, transparență și responsabilitate, ca principii fundamentale ale oricărei democrații. Lobby-ul trebuie privit în contextul pierderii încrederii cetățenilor în stat și în instituțiile politice și al creșterii nivelului activităților diferitelor grupuri de interese.

Unele state europene au înțeles să abordeze fenomenul de lobby la nivel normativ în mod explicit și printr-un act special dedicat unor astfel de activități, încercând fie abordări holistice (care tratează în cadrul aceleiași legi și transparența decizională a autorităților publice și transparența activităților de lobby), dar nuanțate și relativ constrângătoare, precum Polonia, fie abordări mai laxe, dar la care în final s-a renunțat tocmai din cauza faptului că experimentul nu s-a dovedit a fi de bun augur ori eficient (Ungaria).

1.3.2. Tipuri

Chiar dacă în literatura de specialitate nu există un consens cu privire la semnificația termenului lobby, cu siguranță există tipologii.

În funcție de criteriul tipurilor de activități derulate pentru a influența decizia autorităților, lobby poate fi direct și indirect (cunoscut și sub denumirea de *grass-roots lobby*). Prin lobby direct se înțelege contactarea directă a autorităților legislative și/sau executive în scopul discutării unor măsuri de natură executivă sau legislativă. În practică, activitatea de lobby cea mai intensă și cea mai importantă vizează obținerea accesului la nivelul parlamentarilor și al birocrăției (în special funcționari publici).³³ Lobby-ul indirect se referă la acțiuni de identificare, recrutare și mobilizare a persoanelor care constituie baza puterii politice și sunt capabile să influențeze deciziile politice.³⁴

În funcție de obiectivele urmărite de grupurile de interese, activitățile de lobby pot fi clasificate în:

(i) Activități de lobby ale grupurilor de interese economice (de ex. corporații sau asociații care reprezintă interesele de afaceri ale industriilor de profil);

³³ Rod Hague, Martin Harrop, *Comparative Government and Politics ...*, p. 217. Autorii arată că „grupurile de interese urmăresc puterea și funcționarii publici sunt cei care iau deciziile detaliate (trad. n.)”.

³⁴ Kenneth M. Goldstein, *Interest Groups, Lobbying, and Participation in America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 3. Autorul consideră că în cadrul acestui tip de lobby se utilizează strategia „ieșitului în public” (*going public strategy*), care urmărește influențarea deciziei din cadrul instituțiilor publice prin influențarea opiniei publice.

(ii) Activități de lobby ale grupurilor care promovează interese publice (de ex. asociații nonprofit care militează pentru protejarea mediului înconjurător, pentru drepturile omului, pentru siguranța publică etc.);

(iii) Activități de lobby ale grupurilor care promovează interesele unei profesii (de ex. syndicate, asociații ale agricultorilor, ale oamenilor de afaceri etc.).³⁵

De asemenea, în funcție de actorii care desfășoară activități de influențare a deciziei autorităților publice, lobby-ul poate fi intern (*in-house lobbying*) sau extern (*professional lobby*). Lobby intern vizează situația în care lobbyistul este angajatul unei entități care desfășoară activități de lobby fără ca acesta să fie obiectivul principal al organizației (de ex. o asociație nonprofit care are ca obiectiv protejarea mediului înconjurător și desfășoară o campanie de lobby pentru a modifica sancțiunile din Codul Silvic). Lobby extern are în vedere situația în care se recurge la serviciile specializate ale unor organizații care activează în domeniu, pe bază de contract. În acest caz, avem de-a face cu activități derulate de profesioniști în lobby, consultanți și firme specializate în influențarea politicilor publice și a procesului de luare a deciziilor în cadrul autorităților publice.

1.4. Abordarea conceptului de lobby în România

În România nu există o definiție general acceptată sau legală a termenului de lobby. Cu toate acestea, au existat mai multe tentative de a defini lobby atât în spațiul public, cât și la nivel normativ.

Studiul Institutului pentru Politici Publice din 2010 a preluat definiția formulată în Raportul Adunării Parlamentare a Consiliului Europei care pune accentul pe influențarea politicilor publice și a proceselor decizionale de la nivel politic. Un raport din 2011 al aceleiași *think tank* însă, oferă o altă definiție în contextul în care o lege referitoare la lobby se afla în lucru la Parlament. Astfel, în 2011 pentru IPP lobby vizează totalitatea acțiunilor derulate de o companie în numele unui client și în baza unui contract comercial acceptat de cele două părți, în scopul de a influența decizia instituțiilor publice. Această nouă definiție exclude activitățile derulate de asociațiile nonprofit, care, conform raportului, nu pot fi angrenate decât în campanii de advocacy deoarece activitatea lor nu este una comercială, nu implică reprezentarea unui interes particular al unui client, iar finanțarea specifică acestor entități nu constituie contract comercial cu scopul de a genera profit pentru beneficiar.³⁶ Este interesant faptul că tocmai această a doua abordare a fost preluată în proiectul de lege Pl-x 581/2010 și,

³⁵ Pentru clasificarea grupurilor de interese a se vedea și Raj Chari, John Hogan, Gary Murphy, *Regulating lobbying ...*, p. 3. Autorii citează la rândul lor pe Raj Chari, Sylvia Kritzinger, *Understanding E.U. Policy-Making*, New York, Pluto, 2006.

³⁶ Adrian Moraru, „Transparency in Lobbying in Romania”, p. 3.

la nivel pur științific, se poate pune întrebarea dacă ea a făcut obiectul unei activități de *lobby* sau de *advocacy*.

Deși România nu are un act normativ unic dedicat în mod special activităților de *lobby*, pe agenda parlamentară se află în discuție două propuneri de acte normative.

Prima, în ordine cronologică, depusă în 2010, este intitulată *Propunere legislativă privind organizarea activității de lobby*³⁷ și a fost respinsă de Senat în calitate de cameră de reflecție, aflându-se la Camera Deputaților în calitate de cameră decizională. Ea vizează „*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*”. Prin propunere se reglementează scopul activității de *lobby* (influențarea deciziei politice); definirea unor termeni (activitatea de *lobby*, client, contract de *lobby*, firmă de *lobby*); conținutul activității de *lobby*; înregistrarea activității de *lobby* la Registrul de *lobby* ținut de Oficiul Registrului Comerțului de pe lângă Tribunalul Municipiului București și raportările trimestriale; statutul juridic al lobbyiștilor (persoanele care pot desfășura activitatea de *lobby*, interdicții și incompatibilități, obligații); sancțiuni. Activitatea de *lobby* se definește ca „totalitatea acțiunilor desfășurate prin metode legale pentru influențarea activității puterii legislative sau a celei executive, fie că este vorba despre instituții publice centrale sau locale, acțiuni desfășurate în favoarea unei terțe părți, în schimbul unor beneficii materiale, prevăzute în contractul de *lobby*”.

A doua, depusă în 2011, este intitulată *Lege privind reglementarea activităților de lobby în România*³⁸ și a fost adoptată de Senat în calitate de cameră de reflecție, fiind trimisă spre dezbateri la Camera Deputaților în calitate de cameră decizională. Aceasta are ca obiect „*modul de desfășurare a activităților de lobby în România*” și cuprinde reglementări referitoare la definirea unor termeni (activitatea de *lobby*, contractul de *lobby*, societatea de *lobby*, oficial public); înregistrarea societăților de *lobby* în Registrul de *lobby* de pe lângă Oficiul Registrului Comerțului, subordonat Ministerului Justiției și raportările anuale; declararea activităților de *lobby* și înregistrarea contractelor de *lobby*; accesul lobbyiștilor la autoritățile publice decidente; transparența activităților de *lobby* prin publicarea pe site-urile instituțiilor publice a programului legislativ anual, a agendei de întâlniri cu reprezentanții societăților de *lobby*, a evidenței nominale a legitimațiilor emise pentru societățile de *lobby*, precum și prin păstrarea evidenței activităților de *lobby*; incompatibilități și interdicții; sancțiuni. Prin această propunere legislativă se definește activitatea de *lobby* ca „totalitatea acțiunilor desfășurate de o societate de *lobby* pentru influențarea

³⁷http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck.proiect?cam=2&idp=10808, consultat la data de 5 ianuarie 2015.

³⁸http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck.proiect?cam=2&idp=11970, consultat la data de 5 ianuarie 2015.

deciziilor oficialilor publici, acțiuni desfășurate în favoarea unui client în schimbul unor beneficii materiale prevăzute în contractul de lobby”.

Se observă că ambele aceste încercări de definire normativă a conceptului utilizează un limbaj împrumutat din terminologia nord-americană (firme, clienți, oficiali) și ușor impropriu pentru legislația românească. Ambele își propun prioritar să reglementeze și să încadreze fenomenul de lobby și doar subsidiar să asigure transparența activităților de lobby. Deși apărute în contextul mai larg al necesității de a asigura transparența decizională a autorităților publice, ele nu vizează în mod clar acest obiectiv. În sfârșit, coerent cu linia de gândire vizibilă din terminologia utilizată, ambele reglementări par a se subsuma mai degrabă abordării nord-americe a fenomenului de lobby, de tip *hard law*, decât celei europene, de *soft law*, dar, în mod paradoxal, nu coincid cu niciuna și încearcă o tratare exhaustivă care amintește de experiențele prin care au trecut deja țări precum Polonia sau Ungaria.

Anexa 4. POLONIA

<i>Legea privind activitățile de lobby la nivelul autorităților legislative și executive (intrată în vigoare în 2005)</i>
Principalele prevederi
<p>Definiții</p> <p>Lobby semnifică orice acțiune legală de promovare ori reprezentare a intereselor unor terți menită să influențeze acțiunile autorităților legislative ori executive și care are un impact asupra procesului decizional.</p> <p>Lobby profesional semnifică orice activitate plătită pentru și în numele unei terțe părți, cu scopul de a asigura reflectarea pe deplin a intereselor lor în procesele decizionale ale autorităților publice.</p> <p>Excepții</p> <p>Legea se aplică doar lobbyiștilor profesioniști, toate celelalte categorii de persoane fizice ori juridice (cu sau fără scop patrimonial) fiind excluse.</p> <p>Înregistrare</p> <p>Înregistrarea în Registrul lobbyiștilor profesioniști și al firmelor de lobby solicită date de identificare ale persoanei fizice sau juridice care desfășoară astfel de activități, tipul de activitate realizată, subiectul abordat.</p>

Registrul este public, gestionat de autorități publice, monitorizat de Ministerul de Interne. Neînregistrarea entităților care au desfășurat activitate de lobby se sancționează cu amenzi care variază între (aproximativ) 750 și 12.500 de euro.

Raportare

În luna februarie a anului ulterior celui de raportare, conducătorii autorităților publice pe lângă care au fost realizate activități de lobby dau publicității în Buletinul de informare publică (același în care se publică și proiectele actelor normative care sunt puse în discuție publică) un raport cu privire la acțiunile de lobby exercitate pe lângă respectivele autorități. Acest raport cuprinde: lista și descrierea subiectelor abordate, lista lobbyiștilor profesioniști implicați, căile de exercitare a influenței, deciziile luate de respectiva autoritate în domeniul vizat de lobbyiști, personalul propriu implicat în activitățile de lobby.

Context și efecte

Rezultat al unui proces de trei ani de consultări și concretizare a unui pachet mai larg de măsuri ce au vizat transparența decizională în administrația publică, legea nu a produs efectele scontate. Numărul de lobbyiști înregistrați este foarte redus, între aceștia neregăsindu-se actori majori (e.g. avocați, *think tank-uri*, ONG-uri etc.). Acest lucru a determinat mediile profesionale relevante să considere că legea este în vigoare, dar rămâne în mare măsură neaplicată. Viitorul legii este incert dată fiind lipsa de interes politic pentru redeschiderea subiectului.

Dezavantaje:

- determină discriminări între diferite categorii de lobbyiști care dispun de acces diferit la decidenți;
- legea este considerată represivă pentru lobbyiștii profesioniști care au obligația de a se înregistra și a accepta supervizarea activității lor, în vreme ce lobbyiștii formal considerați neprofesioniști (precum asociații ale oamenilor de afaceri ori grupuri de interese profesionale sau ONG-uri) nu au nicio obligație de transparență;
- prevede o definiție prea largă a activităților de lobby, care poate include și consultările sociale ori petițiile cetățenilor;
- instituie obligații excesive de raportare pentru autoritățile publice, ceea ce a determinat refuzul acestora de a stabili contacte cu lobbyiștii înregistrați. Astfel, activitatea consultanților specializați a fost îngreunată și nici nu s-au înregistrat rezultate evidente în ceea ce privește transparența proceselor decizionale de la nivelul autorităților publice;
- sporește birocrăția fără a crește transparența.

Anexa 5. UNGARIA

*Legea XLIX privind activitățile de lobby
(intrată în vigoare în 2006 – abrogată în 2011)*

Principalele prevederi

Definiții

Lobby reprezintă orice activitate sau acțiune menită să influențeze deciziile autorităților publice sau să promoveze interese în baza unui contract comercial, ca activitate oneroasă pentru motive economice.

Excepții

Legea nu se aplică:

- organizațiilor care au ca scop protejarea intereselor publice și promovarea intereselor propriilor membri în fața organismelor decizionale care exercită puterea executivă;
- mecanismelor de reprezentare a intereselor învestite cu competența de a iniția, negocia, informa, consulta sau utiliza alte mijloace de influențare a deciziilor puterii executive.

Înregistrare

Orice persoane fizice sau juridice și orice entități comerciale, chiar fără personalitate juridică, pot desfășura activități de lobby sub condiția înregistrării în registrul lobbyiștilor a datelor de identificare și numelui persoanelor angajate în activități de lobby.

Raportare

Lobbyiștii înregistrați depun trimestrial un raport care conține: lista deciziilor autorităților publice care au făcut obiectul influențării, obiectivele concrete ale lobby-ului, mijloacele utilizate în procesul de lobby, lista persoanelor decidente contactate, darurile făcute acestora, numele lobbyștilor angajați în proces.

Conducătorul autorității publice elaborează o notă în urma fiecărui contact de lobby avut, în care precizează principalele subiecte abordate în cursul întâlnirii.

Efecte

Prin Legea CXXXI referitoare la participarea cetățenilor la elaborarea legislației, adoptată în 2010 și intrată în vigoare la 1 ianuarie 2011), Legea XLIX privind activitățile de lobby a fost abrogată.

Chiar și înainte de această dată un consens general fusese atins cu privire la principalele sale **dezavantaje**:

- înregistrarea duală (publică/privată) a fost inefficientă în practică. În ce privește mediul privat, doar o mică parte dintre cei angajați în acțiuni de influențare s-au înregistrat, anume cei care oricum își desfășurau transparent activitatea, precum firmele care realizează exclusiv activități de lobby. Chiar și aceștia au abandonat însă rapid transparența în lipsa unor beneficii reale. În schimb, actori importanți, cunoscuți în mediul profesional al lobbyiștilor (ex. societăți comerciale de anvergură sau grupuri profesionale ori de interese din energie, construcții, domeniul financiar), nu s-au înregistrat și nu au raportat, neputând fi obligați să facă acest lucru. În mediul public, autoritățile publice și conducătorii acestora au resimțit raportarea ca pe o obligație împovărătoare și, prin urmare, au aplicat legea selectiv sau deloc;
- mediul politic din Ungaria este nefavorabil pentru transparența activităților de lobby. Percepția publică asupra activităților de lobby rămâne negativă, motiv pentru care lobbyiștii se definesc drept experți în afaceri publice (*public affairs experts*), iar companiile refuză să facă publice contactele din pricina riscurilor reputaționale asociate. Oricum, cei mai mulți dintre cei angajați în reprezentarea intereselor nu au considerat că legea li se aplică întrucât ea s-a referit explicit doar la lobbyiștii înregistrați;
- legea nu a prevăzut suficiente stimulente pentru a determina înregistrarea benevolă și nu a stabilit suficiente sancțiuni în cazul neînregistrării.

O ultimă precizare se impune. În discursul public din România există o serie de confuzii care, prin repetare, tind să devină axiome ale unei gândiri eronate. De foarte multe ori se pune egalitate între traficul de influență, infracțiune prevăzută în Codul Penal, și activitatea de lobby, activitate nereglementată printr-o lege specială dar la care se face aluzie în mai multe acte normative. Se confundă astfel o activitate nereglementată expres ca atare, dar permisă în anumite condiții, cu o activitate ilegală și sancționată la nivel penal; or, activitățile de lobby în sine nu sunt ilegale. Realitatea este că lobby-ul nu interferează cu dispozițiile Codului Penal. Indiferent de calitatea

persoanelor și indiferent de faptul că unele persoane sunt exceptate de la aplicarea dispozițiilor unei eventuale legi de reglementare a activității de lobby, în condițiile în care sunt întrunite elementele infracțiunilor de corupție, faptele astfel încadrate vor putea fi anchetate și sancționate conform legii penale. Așa cum se arată și în Raportul Comisiei de la Veneția asupra rolului actorilor extrainstituționali în sistemul democratic³⁹, „lobby-ul este o parte centrală și legitimă a procesului democratic în cadrul tuturor sistemelor democratice liberale. Termenul lobby nu trebuie să se confunde cu termenul corupție.”

³⁹ Raportul adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 94-a sesiune plenară din data de 8-9 martie 2013 [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)011-e), consultat la data de 5 ianuarie 2015.

CAPITOLUL II

Grupuri de interese și lobby în societatea românească

2.1. De la regimul comunist la democrația liberală

Societatea românească s-a deschis către democrația liberală, odată cu revoluția din 1989. Schimbarea regimului comunist a dus, astfel, la apariția pluripartidismului, grupurilor și intereselor lor cele mai diverse, ca și consecință firească a manifestării libertăților politice și civice neîngrădite. Prin urmare, libertatea a devenit, astfel, unul dintre reperele fundamentale⁴⁰. Partidele politice au putut concura pentru putere, iar grupurile de interese și-au promovat în mod liber interesele, atât în interacțiunea cu statul, cât și între ele. Deși „noile” elite postcomuniste au fost obligate să-și direcționeze eforturile către democratizarea regimului, acestea s-au confruntat, pe parcursul tranziției, cu provocarea de a înțelege ce este și cum funcționează democrația. Respingerea sistemului comunist nu a dus și la modificarea în mod fundamental a mentalităților. După mai bine de două decenii, aproape jumătate dintre români credeau, încă, despre acesta, că „a fost o idee bună, dar prost aplicată”⁴¹.

Elemente a două lumi diferite – pe de o parte frica, neîncrederea, dependența față de stat, economia controlată, corupția sistemică⁴², manifestate pregnant în timpul comunismului⁴³, iar pe de altă parte, drepturile și libertățile fundamentale, economia de piață, specifice democrației de tip occidental – au dat naștere unui model democratic hibrid, plin de paradoxuri, fragil, cu instituții slabe și instabile. „Capitalismul de

⁴⁰ Cu privire la modalitatea de naștere a primelor mișcări civice și politice a se vedea Dan Pavel și Iulia Huiu, *Nu putem reuși decât împreună. O istorie analitică a Convenției Democratice, 1989-2000*, Iași, Polirom, 2003.

⁴¹ Institutul de Investigare a Crimelor Comunismului și Memoria Exilului Românesc (IICCMER) & Centrul pentru Studiul Opiniei și Pieței (CSOP), „Atitudini și opinii despre regimul comunist din România”, 20 septembrie 2010, http://www.iiccr.ro/pdf/ro/evenimente/perceptiile_romanilor_asupra_comunismului/raport_sondaj_opinie.pdf, consultat la data de 5 ianuarie 2015. Aceasta avea să fie confirmată de sondaje ulterioare precum Barometrul „Adevărul despre România” realizat de INSCOP Research în perioada 07-14 noiembrie 2013.

⁴² Indicele de Percepție a Corupției publicat în raportul Transparency International - *România pe anul 2011* era de 3,6, respectiv cu 0,1 puncte mai mare decât în 1997, http://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/indici/ipc/2011/index.html, consultat la data de 5 ianuarie 2015.

⁴³ Vladimir Tismăneanu, *Stalinism pentru eternitate. O istorie politică a comunismului românesc*, trad. Cristina Petrescu și Dragoș Petrescu, Iași, Polirom, 2005, p. 272. „Mulți români disprețuiau, urau chiar tirania lui Ceaușescu, dar nu prețuiau valorile liberale și democratice de tip occidental”, p. 269.

cumetrie”⁴⁴, sau ceea ce în engleză este denumit prin *crony capitalism*, a devenit arena în care interesele economice și politice s-au intersectat, au coexistat și, de multe ori, s-au protejat unele pe altele, în speranța menținerii unor privilegii individuale și/sau de grup, contrare, de cele mai multe ori interesului public. Corupția specifică vechiului regim a supraviețuit și a continuat să joace un rol important în ceea ce privește influențarea deciziilor politice, la toate nivelurile. Un raport al Comisiei Europene⁴⁵ a arătat că aproape toți românii intervievați (93%) au fost de acord că în România corupția este o problemă larg răspândită. De asemenea, același raport, arăta că un număr extrem de mare de oameni de afaceri (81%) au spus că favoritismul și corupția au pus piedici competiției, iar patronajul și nepotismul au fost considerate obstacole importante. Multiple exemple de mică și mare corupție au arătat că mita a fost, în multe cazuri, argumentul „stimulativ” în influențarea deciziei politice, în fața cărora cele economice, sociale, politice sau de orice natură au fost lipsite de importanță. Atunci când grupurile de interese au confundat lobby-ul cu corupția sau cu patronajul politic, practica legitimă a influențării deciziei politice a fost afectată. În timp, termenii au devenit interșanjabili, confuzia conceptuală devenind un obstacol în înțelegerea fenomenului. Grupurile de interese au fost asimilate clientelei politice, iar lobby-ul corupției, deși, atât în teorie, cât și în practică, manifestarea acestora este diferită. Percepția negativă a fost amplificată, nu doar de distorsiunea conceptuală, ci și de ignorarea evidențierii diferențelor dintre fenomene distincte, de tipul de cultură politică a românilor, dar și de viziunea îngustă a unor instituții asupra conceptului de grupuri de interese⁴⁶.

Ar fi eronat, și teoretic și practic, să considerăm că agregarea intereselor prezintă implicit două dimensiuni, una care se încadrează în rigorile legii, iar alta care le ignoră, întrucât realitatea ar respinge o astfel de ipoteză. Însă, pentru un demers descriptiv și explicativ corect privind relația dintre stat și grupurile de interese, este necesar să ținem cont de faptul că, în principal, corupția este un factor care deteriorează această relație și care ne poate ajuta să înțelegem de ce, uneori, influența unor grupuri, manifestată netransparent și necompetitiv, a fost mai mare decât a altora. În aproape

⁴⁴ Ion Iliescu, primul președinte postdecembrist, a folosit această expresie în 2002 într-un discurs în fața Parlamentului (...) „Trebuie să mergem la rădăcinile fenomenului, să spargem acest capitalism de cumetrie care s-a format în România, unde un grup de indivizi interesați parazitează finanțele statului, naționalizând pierderile lor și reținând tot profitul. (...)” <http://www.zf.ro/politica/anticoruptie-prin-terapie-de-soc-2990118>, consultat la data de 5 ianuarie 2015.

⁴⁵ A se vedea Comisia Europeană, *Report from the Commission to the Council and the European Parliament „EU Anti-Corruption Report”*, Brussels, 3.2.2014 COM(2014) 38 final, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf, consultat la data de 5 ianuarie 2015.

⁴⁶ Cosmin Dima, „Cui îi este frică de grupurile de interese?”, *Sfera Politicii*, nr. 144, 2010 <http://www.sferapoliticii.ro/sfera/144/art04-cdima.html>, consultat la data de 5 ianuarie 2015.

toată perioada tranziției, dar și după integrarea în Uniunea Europeană⁴⁷, societatea civilă s-a dovedit a fi un actor confuz și fragmentat, incapabil să supravegheze eficient modul în care elita politică trebuia să gestioneze puterea. Acest neajuns democratic, un fel de deficit civic al societății, a favorizat menținerea, manifestarea și perpetuarea abuzurilor puterii discreționare.

În timp, odată cu deschiderea statului față de cetățeni și grupuri, ca urmare a asimilării și perpetuării în practica guvernării a principiilor și valorilor democratice de către liderii politici și partidele din care proveneau aceștia, precum și a presiunii venite dinspre instituțiile europene și internaționale, societatea civilă și instituțiile media, atunci când își îndeplineau cu adevărat rolul de „a patra putere în stat”⁴⁸, opacitatea procesului politic decizional s-a mai redus. După mai bine de zece ani de la schimbarea regimului, după o ignorare consecventă a faptului că „(...) remediu cel mai bun împotriva abuzului de putere sub orice formă (...)” este „participarea directă și indirectă a cetățenilor, a majorității cetățenilor la formarea legilor”⁴⁹, au fost adoptate în 2001 și, respectiv, 2003 două legi esențiale pentru participarea publică⁵⁰. Prima oferea acces liber la informațiile de interes public, fiind puse la dispoziția cetățenilor dar și a grupurilor, date și informații despre activitatea instituțională. Cea de-a doua promitea transparența decizională, înlesnind consultarea cu grupurile (asociații de business, asociații de mediu, ONG-uri, companii străine sau cu capital mixt sau românesc, Biserica, sindicatele etc.) în procesul de elaborare a politicilor publice.⁵¹ Avea loc, formal, o deschidere a statului către societate.

Această mutație de la monopolul statului în privința deciziei către valorificarea expertizei grupurilor și a indivizilor preocupați de modul cum acesta formulează politicile publice a generat o legătură directă, în afara celei tradiționale, realizată prin intermediul partidelor politice. Cadrul normativ favorabil participării publice nu a creat însă și spiritul participativ⁵², dar faptul că oricine putea avea acces la informații

⁴⁷ 1 ianuarie 2007 ar fi în mod normal „momentul zero” al încheierii tranziției către democrație întrucât integrarea presupunea ca România să fi fost considerată o democrație.

⁴⁸ Dan Pavel, *Democrația bine temperată. Studii instituționale*, Iași, Editura Polirom, 2010.

⁴⁹ Norberto Bobbio, *Liberalism și Democrație*, trad. Ana-Luana Stoicea, București, Editura Nemira & Co, 2007, p. 58.

⁵⁰ Legea 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, publicată în M.Of., Partea I, nr. 663 din 23 octombrie 2001 și Legea 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, republicată în M.Of., Partea I, nr. 749 din 3 decembrie 2013.

⁵¹ Legea 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, publicată în M.Of., Partea I, nr. 663 din 23 octombrie 2001 și Legea 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, republicată în M.Of., Partea I, nr. 749 din 3 decembrie 2013.

⁵² „Există participare publică în România? Participarea publică între legislație și eficiență”, studiu realizat de Centrul de Resurse pentru participare publică în anul 2007, http://www.ce-re.ro/upload/Studiu_final.pdf, consultat la data de 5 ianuarie 2015. Acest studiu a fost confirmat și de cel al IPP din anul 2008 care și-a propus evaluarea transparenței în administrația publică locală: „Cum (nu) se practică transparența în administrația locală din România-evaluare asupra legislației transparenței, a accesului la informații și consultare în procesul deliberativ”, <http://www.ipp.ro/profiles.php?IDfile=25>, consultat la data de 5 ianuarie 2015.

privind activitatea instituțiilor sau participa la ședințele consiliilor locale a fost un pas important pentru democratizarea relației dintre stat și cetățean. Au fost scrise chiar și ghiduri, destinate publicului larg, de influențare a agendei publice⁵³.

Pe măsură ce politica a devenit mult mai deschisă, consultările cu grupurile de interese au devenit o formă de legitimare a efortului politic în privința formulării politicilor publice. Practic, în cele mai importante zone de decizie (Guvern, Parlament, Președinție, agenții guvernamentale), acolo unde politica este supusă mult mai des „indiscreției” mass-media, politicul a devenit mai receptiv la dialog acceptând observațiile, amendamentale, know-how-ul oferite de diverse grupuri, dintr-o multitudine de domenii⁵⁴.

A devenit aproape o practică regulată printre liderii politici aflați în funcții publice să lanseze consultări cu grupurile de interese pentru a crește legitimitatea politicilor guvernamentale⁵⁵, cu scopul de a genera consens și de „a controla”, încă de la începutul guvernării, presiunea. Indiferent dacă țin sau nu cont de recomandările și observațiile făcute de către grupuri⁵⁶ astfel de acțiuni arată că politica a ieșit treptat din izolare.

Pe de altă parte, deși participarea cetățenilor la luarea deciziilor s-a îmbunătățit în noul regim democratic, participarea politică a scăzut continuu în toate tipurile de alegeri⁵⁷. Cetățenii dezamăgiți de procesul politic, fie au alimentat masa critică a celor care nu mai votează, fie și-au canalizat frustrările în diverse forme de protest, fie s-au asociat în diverse organizații în speranța că vor putea prin presiune să schimbe deciziile politice.

⁵³ „Cum să-ți pledezi cauza în fața Parlamentarului tău. Tehnici de influențare a agendei publice”, IPP, decembrie 2006; „Ghidul construirii, managementului și menținerii coalițiilor - îndrumar practic pentru activități curente în advocacy și dialog social”, Academia de Advocacy, 2013; „Dialog civic și social prin lobby și advocacy”, Academia de Advocacy, Timișoara, 2012.

⁵⁴ De exemplu, Coaliția pentru Dezvoltarea României - structura de reprezentare a intereselor companiilor și băncilor cu capital românesc și străin, formată din patru structuri asociative de business: Consiliul Investitorilor Străini, Romanian Business Leaders, AmCham și Asociația Oamenilor de Afaceri din România. <http://www.zf.ro/eveniment/coaliția-pentru-dezvoltarea-romaniei-negociază-un-memorandum-cu-guvernul-sa-treacă-romania-la-statutul-de-economie-emergentă-12009561>, consultat la data de 5 ianuarie 2015.

⁵⁵ De exemplu, Ministerul Delegat pentru Dialog Social a demarat recent un amplu proces consultativ cu organizațiile neguvernamentale cu scopul de „a stimula dialogul civic și de a-l transforma într-un instrument funcțional și eficient în elaborarea de politici publice în consultare cu societatea civilă”. <http://galasocietatiicivile.ro/resurse/invitație-la-procesul-consultativ-al-ministerului-delegat-pentru-dialog-social-14698.html>, consultat la data de 5 ianuarie 2015.

⁵⁶ „Ministerul Finanțelor aduce la exasperare AmCham și FIC. Se face că le ascultă propunerile, după care se așterne liniștea. Studii de caz” <http://m.hotnews.ro/stire/10114001>, consultat la data de 5 ianuarie 2015.

⁵⁷ „Declinul participării la vot în România. Doar jumătate din participanții la vot din 1990 mai sunt astăzi interesați să voteze.”, studiu realizat în 2009 de Institutul pentru Politici Publice și fundația Friedrich Ebert Stiftung, www.ipp.ro/profiles.php?IDfile=69, consultat la data de 5 ianuarie 2015

2.2. Care sunt grupurile de interes în România?

Grupurile de interes sunt descrise în știința politică, ca parte a societății civile⁵⁸, „un canal major de comunicare între societate și guvern, în special în democrațiile liberale”⁵⁹, care oferă „un teren fertil pentru dezvoltarea unei politici democratice”⁶⁰. Deși definițiile utilizate pentru a descrie acest fenomen sunt diverse, ele surprind un element comun indiferent de natura acțiunilor, de modul cum acționează și prin ce mijloace, și anume, influențarea politicilor guvernamentale.

Societatea românească, complexă atât sub aspectul interacțiunilor pe care indivizii le au în cadrul grupurilor, cât și în ceea ce privește relația grupuri-partide-stat, privește cu scepticism și neîncredere atât spre grupurile de interes, cât și spre lobby-ul practicat de acestea. Percepția publică este negativă. Nu este de mirare că întreg fenomenul politic românesc este privit cu neîncredere, căci, se pare „lipsa de încredere în instituțiile cheie ale democrației a caracterizat de la bun început atitudinea cetățenilor din această țară față de noul regim politic democratic”⁶¹.

Atât în discursul politic, cât și în opiniile diferiților jurnaliști, analiști politici sau comentatori ai vieții sociale și politice pot fi frecvent auzite reflecții cu privire la influența „grupurilor ilegite de interes” sau referitoare la acțiunile „ilegite” ale acestora. Nu se știe exact care este criteriul utilizat pentru a diferenția grupurile „legite” de cele „ilegite” sau „lobby-ul legit” de cel „ilegit”. Această dihotomie între legit și illegit aplicată grupurilor de interes, așa cum au fost ele definite de știința politică, nu pare a se susține, nici teoretic, nici practic. Pe de o parte, asocierea indivizilor în cadrul unor structuri mai mult sau mai puțin organizate este o tendință naturală, un comportament spontan, acceptat și reglementat prin lege, garantat de Constituție. Pe de altă parte, legea face o distincție clară între grupurile legale și cele ilegale, precum și între acțiunile acestora. Exemple la îndemână, care subliniază natura și scopul ilegal al grupurilor, sunt organizațiile teroriste sau cele care urmăresc scopuri infracționale, precum grupurile de crimă organizată sau cele cu caracter secret. Acestea intră în coliziune cu legea și ordinea socială. Ilegală este și acțiunea grupurilor care încearcă prin mită, șpagă, cadouri de valoare, trafic de influență sau alte metode asociate corupției să influențeze decizia politică. Constituția României garantează dreptul de asociere, prin care „cetățenii se pot asocia liber în partide

⁵⁸ Dan Pavel, „Civic, noncivic, anticivic sau The Theory of Civil Society Revisited” *Sfera Politicii*, nr. 144, 2010.

⁵⁹ Rod Hague, Martin Harrop, *op. cit.*

⁶⁰ Gabriel Almond, G. Bingham Powell Jr., Kaare Strom, Russell J. Dalton, *Politica comparată astăzi*, trad. Camelia Boca, Iași, Institutul European, 2009, în special capitolul „Articularea intereselor”, pp.117 et seq.

⁶¹ Dan Pavel, *Democrația bine temperată. Studii Instituționale*, p.15.

politice, sindicate, în patronate și în alte forme de asociere”. Asociațiile⁶² și fundațiile⁶³, sunt cele mai frecvente grupuri de interese și se pot constitui din „persoanele fizice sau juridice care urmăresc desfășurarea unor activități de interes general sau în interesul unor colectivități ori, după caz, în interesul lor personal nepatrimonial (...)”⁶⁴. Actul normativ arată că astfel se „exercita dreptul la liberă asociere”, și susține intenția „de a promova valorile civice, ale democrației și statului de drept”, precum și „urmărirea realizării unui interes general, local sau de grup”. Statul recunoaște astfel interesele grupurilor și le oferă un cadru reglementat.

Sindicatele⁶⁵, grupuri de interese instituționalizate care, împreună cu patronatele, dau naștere unui sistem *corporatist* al grupurilor de interese⁶⁶, sunt definite ca fiind „forme de organizare voluntară a angajaților, în scopul apărării drepturilor și promovării intereselor lor profesionale, economice și sociale în relația cu angajatorul”⁶⁷. Sindicatele au jucat mereu un rol important în viața politică, economică și socială. S-au implicat într-o multitudine de aspecte, de la negocierea privatizărilor din primii ani ai tranziției, la negocierea salariului minim, a condițiilor de muncă, a beneficiilor suplimentare și până la susținerea politică a unor partide sau alianțe politice. Influența sindicatelor a scăzut în timp, odată cu dispariția, restructurarea și privatizarea întreprinderilor de stat, creșterea șomajului, dezvoltarea IMM-urilor, pătrunderea pe piața românească a corporațiilor „intolerante” la fenomenul sindical, modificarea Codului Muncii, precum și din cauza scandalurilor de corupție a unor lideri marcanți ai acestora.

⁶² În decembrie 2014 erau 104.427 asociații înregistrate la Registrul Național ONG administrat de Ministerul Justiției, <http://www.just.ro/MinisterulJusti%C8%9Biei/RegistrulNa%C5%A3ionalONG/tabid/91/Default.aspx>, consultat la data de 5 ianuarie 2015.

⁶³ În decembrie 2014 erau 18.171 fundații înregistrate la Registrul Național ONG administrat de Ministerul Justiției, <http://www.just.ro/MinisterulJusti%C8%9Biei/RegistrulNa%C5%A3ionalONG/tabid/91/Default.aspx>, consultat la data de 5 ianuarie 2015.

⁶⁴ A se vedea în special art.1 și 2 din Ordonanța Guvernului nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații, publicată în M.Of., Partea I, nr. 39 din 31 ianuarie 2000.

⁶⁵ În România sunt cinci confederații sindicale: Confederația Națională Sindicală „Cartel Alpha”, CNSLR Frăția, Confederația Sindicală Națională „Meridian”, Blocul Național Sindical, Confederația Sindicatelor Democratice din România.

⁶⁶ Sistemul corporatist al grupurilor de interese, în viziunea lui Philippe C. Schmitter este „un sistem de reprezentare a intereselor, în cadrul căruia unitățile componente sunt organizate într-un număr limitat de grupuri unice, cu participare obligatorie, necompetitive, ordonate ierarhic și diferențiate funcțional, recunoscute sau licențiate (dacă nu chiar create) de către stat și cărora li se acordă un monopol al reprezentării în schimbul acceptării unui anumit control asupra modului de selecție a liderilor și a susținerilor intereselor. Philippe C. Schmitter „Still the Century of corporatism” în Gergard Lehmanbruch, Philippe C. Schmitter (eds), *Trends Toward Corporatism Intermediation*, Londra, Sage Publication, pp. 7-52 apud Șerban Cerkez, *Grupurile de interese și politicile publice. Modele de agregare a revendicărilor sociale*, Iași, Polirom, 2010, p 169.

⁶⁷ Legea 62/2011 privind dialogul social, republicată în M.Of. , Partea I, nr. 625 din 31 august 2012.

Organizația patronală⁶⁸ este definită ca fiind „organizația patronilor, autonomă, fără caracter politic, înființată în baza principiului liberei asocieri ca persoană juridică de drept privat, fără scop patrimonial, constituită în scopul apărării și promovării drepturilor și intereselor comune ale membrilor săi (...)”. Interesele muncii și ale capitalului sunt recunoscute, acceptate și reglementate de către stat, participând în mod direct și privilegiat la procesul de elaborare și influențare a politicilor publice. Grupurile de interese nu trebuie confundate cu *clientela politică*. Clientela politică a fost expusă în diferite materiale de presă, rechizitorii ale procurorilor care arătau modul prin care se făcea accesul către resursele statului, dezvăluind relații vechi de prietenie și rudenie, relații vechi de afaceri, relații de recompensare pentru susținerea (financiară sau de altă natură) din campania electorală sau relații de interes partizan. Diferența majoră dintre clientela politică și grupurile de interese este că prima încearcă să profite de resursele statului prin intermediul politicianului care o protejează, iar a doua încearcă, în mod transparent sau nu, să influențeze politicile publice în interes general sau propriu.

Clientelismul este definit în sens larg ca fiind „distribuția de beneficii selective indivizilor sau unor grupuri bine definite în schimbul susținerii politice”⁶⁹. Acesta este perceput negativ și este asociat cu relațiile premoderne, utilizându-se conceptul de „înapoiere”. „Clientelismul apare la diferite nivele și la toate nivelurile societății. Are loc atunci când indivizi sau grupuri cu statut inegal se întâlnesc în timp ce ocupă variate poziții în ierarhia generală (o diadă perpendiculară). Când metodele instituționalizate oficial pentru realizarea intereselor specifice sau căile de acces la resursele dorite devin inadecvate sunt activate căi informale. Individul care ocupă poziția mai înaltă într-o ierarhie socială, patronul, este capabil să ofere asistență și protecție oamenilor sau grupurilor situate mai jos în ierarhia socială, clienții. Patronul extinde o „umbrelă protectoare” în jurul lor în schimbul unor servicii specificate. Baza legăturilor clientelare este constituită de un sentiment de loialitate personală și

⁶⁸ În România există mai multe confederații patronale: Confederația Patronală din Industria României (C.O.N.P.I.R.O.M); Consiliul Național al Patronatului Român (CO.N.P.R.); Patronatul Național Român (P.N.R.); Uniunea Generală a Industriașilor din România (U.G.I.R.); Uniunea Generală a Industriașilor din România-1903 (U.G.I.R. - 1903); Confederația Națională a Patronatului Român (C.N.P.R.); Consiliul Național al Întreprinderilor Mici și Mijlocii din România (C.N.I.P.M.M.R); Uniunea Națională a Patronatului Român (U.N.P.R.); Asociația Națională a Antreprenorilor de Construcții (A.R.A.C.O.); Patronatul Român (P.R.); Confederația Patronală a Industriei Serviciilor și Comerțului din România (C.P.I.S.C); Alianța Confederațiilor Patronale din România (A.C.P.R.); Confederația Patronală Concordia – Uniunea Națională a Patronatelor cu Capital Privat din România (U.N.P.C.P.R.).

⁶⁹ Jonathan Hopkin, „Conceptualizing political clientelism: Political Exchange and democratic theory”, Paper prepared for APSA annual meeting, Philadelphia, 31 August – 3 September 2006, Panel 46-18 „Concept Analysis: Unpacking Clientelism, Governance and neoliberalism”, <http://personal.lse.ac.uk/hopkin/apsahopkin2006.pdf>, consultat la data de 5 ianuarie 2015.

obligație, care este asociat cu un schimb de resurse într-o manieră inegală. Caracterul voluntar al acestor relații este crucial⁷⁰.

2.3. Tipologia grupurilor de interese din România

Există mai multe tipuri de grupuri de interese. În funcție de modul legal sau ilegal în care sunt înființate sau operează putem distinge între grupuri de interese legale și grupuri de interese ilegale.

În funcție de scopurile pe care le urmăresc, ele pot proteja proprii membri (*protective groups*) ori promova interesele acestora (*promotional groups*). De regula, grupurile care își protejează membrii sunt cele mai cunoscute și mai puternice (de ex. asociații ale industriilor de profil, asociații profesionale, sindicate, asociații ale consumatorilor), pe când grupurile care promovează interesele membrilor militează pentru valori sau idei și sunt mai numeroase căci pot acoperi o gamă extrem de diversă (de la promovarea drepturilor minorităților sexuale, la lupta împotriva/pentru avort ori protecția mediului înconjurător).

În funcție de obiectivele urmărite se poate face distincție și între grupuri de interese care promovează interese private (urmăresc scopuri lucrative) și grupuri de interese care promovează interese publice (urmăresc scopuri non-comerciale)⁷¹. Această tipologie devine relevantă atunci când se discută diferențele dintre lobby și advocacy.

În România, tipologia grupurilor de interese este extrem de diversă. De la cele care nu presupun o organizare structurală permanentă și coerentă, născute fie din interacțiunea virtuală și rețelele de socializare (precum *#unitisalvam*), fie din decizii politice controversate ori din alte tipuri de evenimente care afectează o categorie de oameni cu interese sau preocupări similare și până la cele mai mari grupuri, precum sindicatele și patronatele, toate coexistă și interacționează cu statul sau între ele, promovând diverse interese.

Una din tipologiile realizate în literatura de specialitate identifică patru mari categorii: grupurile *anomice*, *asociative* și *neasociative*, dar și *grupuri de interese instituționale*⁷².

Grupurile anomice sunt cele care se pot forma spontan, atunci când „mai mulți indivizi reacționează la o anumită întâmplare care induce frustrare, nemulțumire

⁷⁰ Tatiana Majcherkiewicz, Kaja Gadowska, *Political clientelism in public administration. A case study of institutional changes in post-communist state of Poland*, apud Eisenstadt S. N, Lemarchand R, *Political Clientelism, Patronage and Development*, Beverly Hills, London, Sage Publications, (red.) 1981.

⁷¹ Raj Chari, John Hogan, Gary Murphy, *Regulating lobbying: a global comparison*, Manchester, Manchester University Press, 2010, p. 3.

⁷² Gabriel Almond & all, *op cit.*, pp-124-130.

sau alte emoții puternice”. Protestele spontane pot duce la violență sau nu. Această categorie oferă multiple exemple, realitatea socială românească fiind, în general, destul de generoasă:

- Un accident cumplit a curmat viața unei întregi familii pe DN1⁷³. Ca urmare a acestui eveniment nefericit, oamenii din Câmpina, zona unde s-a petrecut tragedia, au ieșit în stradă, printr-un gest spontan, să protesteze față de „nepăsarea autorităților”. Aceștia și-au arătat indignarea și frustrarea cu privire la faptul că au solicitat în nenumărate rânduri Ministerului Transporturilor să instaleze separatoare de sens, putându-se, astfel, evita incidentul. Exemplul acesta arată modul în care oamenii dintr-o comunitate, cunoscând mai bine problemele locale și, astfel, fiind mai sensibili la acestea, au încercat (fără succes) să influențeze o politică (în domeniul rutier) a guvernului. Dacă autoritățile ar fi ascultat „glasul” comunității, cel mai probabil, astfel de incidente, ar fi fost evitate sau nu ar fi fost atât de tragice. Problema interacțiunii dintre grupurile de interese și stat, nu este doar una de teorie politică, ci și de guvernare practică. Acest exemplu sugerează, pe de o parte, că limitele de cunoaștere a autorităților pot fi compensate de interacțiunea cu grupurile, dar, pe de altă parte, scoate din nou în evidență că politica guvernamentală o face statul și nu grupurile. De aceea, există o luptă și o tensiune permanentă atât între grupuri, cât și între grupuri și stat, pentru stabilirea priorităților resurselor publice.

- Un alt exemplu relevant pentru a descrie grupurile anomice, îl reprezintă seria de proteste organizate în diferite mari orașe ale țării, București, Cluj-Napoca, Iași și Timișoara, împotriva proiectului minier Roșia Montană. Protestatarii, mobilizați în special în mediile de socializare (sub hashtag-ul #unitisalvam⁷⁴ - Facebook, LinkedIn, Twitter) au cerut retragerea din Parlament a unei legi care ar fi permis începerea exploatării zonei aurifere din Roșia Montană, folosind cianuri, de către compania Roșia Montană Gold Corporation. În sprijinul proiectului, compania a inițiat cea mai agresivă și puternică campanie de lobby a unei corporații organizată vreodată în România, folosind toate canalele posibile, discuții cu parlamentari, președinție, guvern, autorități, o puternică campanie de sensibilizare a opiniei publice, publicitate online, obținerea suportului unor jurnaliști cu influență, sensibilizarea sindicatelor, companii de lobby etc. Protestatarii nu erau reprezentați de o anumită categorie socială, ci „erau mai degrabă un amestec eterogen de oameni cu orientări politice de dreapta și de stânga, incluzând conservatori, liberali, anticapitaliști, naționaliști,

⁷³ Disponibil la: <http://www.hotnews.ro/stiri-esential-18198412-protest-fata-nepasarea-autoritatilor-accidentul-1-soldat-6-morti-putea-evitat-daca-existau-separatoare.htm>, consultat la data de 5 ianuarie 2015.

⁷⁴ #unitisalvam este o comunitate virtuală, născută din interacțiunea socială în mediile de socializare virtuale (precum Facebook) și interese comune pe anumite teme, fie ele politice, sociale, economice etc. Membrii acestei comunități au participat intens la protestele de amploare împotriva proiectului Roșia Montană.

adepți ai teoriei conspiraționiste etc.”⁷⁵ Acest protest a fost văzut și ca una dintre cele mai mari mișcări civice de după 1989, o intensă luptă pentru câștigarea opiniei publice. Presiunea străzii a dus într-un final la amânarea votului în plenul Parlamentului. Oamenii care au ieșit în stradă pentru a protesta, deși nu au fost organizați formal, grupul fiind extrem de eterogen, au acționat unitar (apelurile la protest au fost făcute pe Facebook) punând o presiune uriașă pe decizia politică de a nu adopta controversatul proiect.

- Și iarna anului 2012 descrie la fel de bine modul cum oamenii, frustrați de o decizie politică, au ieșit în stradă și au creat o presiune politică uriașă pentru a influența respectiva decizie. Protestul s-a născut din dorința de a exprima public un sentiment de solidaritate cu fondatorul Serviciului Mobil de Urgență, Reanimare și Descarcerare (SMURD), Raed Arafat – care s-a opus liberalizării sistemului medical de urgență. Ca urmare a presiunii opiniei publice, manifestată prin proteste masive de stradă în toată țara, uneori violente (prin participarea unor membri ai galeriilor de fotbal), proiectul de lege care viza reforma sistemului de sănătate a fost retras. În urma acestor evenimente Guvernul și-a dat demisia.⁷⁶

Cea de-a doua categorie a *grupurilor de interese neasociative* „se bazează pe unele interese și pe identități comune de etnicitate, regiune, religie, ocupație sau, poate, de rudenie”⁷⁷, care duc la o mai mare continuitate decât cele anomice întrucât pot stimula o acțiune colectivă:

- La Pitești, în martie 2013, 5.000 de salariați au oprit activitatea cerând semnarea contractului colectiv de muncă și revendicările salariale cerute.⁷⁸

- Legumicultorii din Matca din februarie 2013 „au protestat lăsând munca neterminată în solarii preț de mai bine de o oră pentru a-și exprima public nemulțumirile”⁷⁹. Aceștia au solicitat plățile restante care ar fi trebuit să fie făcute de către Ministerul Administrației și Dezvoltării Regionale printr-un program de susținere a fermelor agricole. Uneori, aceste acțiuni sunt susținute și stimulate de grupuri de interese asociative.

Grupurile asociative „sunt formate în mod explicit pentru a reprezenta interesele unei anumite colectivități”⁸⁰ precum sindicatele, patronatele, camerele de comerț,

⁷⁵http://ro.wikipedia.org/wiki/Protestele_%C3%AEmpotriva_Proiectului_Ro%C8%99ia_Montan%C4%83_din_2013-prezent, consultat la data de 5 ianuarie 2015.

⁷⁶ http://ro.wikipedia.org/wiki/Protestele_din_Rom%C3%A2nia_din_2012, consultat la data de 5 ianuarie 2015.

⁷⁷ Gabriel Almond & all, *op cit.*, p.127.

⁷⁸<http://www.mediafax.ro/social/protest-spontan-la-dacia-pestre-5-000-de-angajati-au-oprit-activitatea-10678686>, consultat la data de 5 ianuarie 2015.

⁷⁹<http://www.gandul.info/stiri/protestul-taximetristilor-pestre-400-de-persoane-participa-la-o-manifestatie-in-fata-palatului-parlamentului-9470980>, consultat la data de 5 ianuarie 2015.

⁸⁰ Gabriel Almond & all, *op cit.*, p.129.

asociațiile meșteșugărești, asociațiile etnice, asociațiile de proprietari, asociațiile de mediu, asociațiile persoanelor cu dizabilități etc. Spre deosebire de cele anomiche și cele neasociative acestea, fiind organizate, sunt mult mai active în reprezentarea intereselor membrilor. Ele sunt recunoscute de lege, iar tacticile și scopurile lor sunt acceptate în mod legal.

- De exemplu, Asociația Persoanelor cu Handicap Neuromotor din România (AHNR) face o prezentare a propriei activități pe pagina proprie de internet ca fiind „organizația națională neguvernamentală cu cea mai intensă activitate de lobby și advocacy legislativ în domeniul dizabilității/ handicapului din România”⁸¹.

- În domeniul bancar, Asociația Română a Băncilor „are ca obiective reprezentarea și apărarea intereselor membrilor săi, promovarea principiilor politicii bancare în domeniile de interes general ale membrilor”⁸². Activitatea asociației „se materializează în elaborarea a numeroase propuneri pentru perfecționarea cadrului legal în sistemul bancar” și „realizarea unui dialog permanent și o bună cooperare cu instituții precum Banca Națională a României, Comisiile de buget, finanțe și bănci ale celor două camere ale Parlamentului, Ministerul Finanțelor Publice, alte instituții și organisme interne și internaționale”.

- Asociația Berarii României urmărește, printre altele, „reprezentarea membrilor noștri în fața instituțiilor de reglementare”⁸³.

Uneori, grupurile asociative își mobilizează membri pentru a protesta ca formă de presiune, pentru adoptarea sau respingerea unei legi:

- În aprilie 2012, aproape 400 de taximetriști au blocat Piața Constituției și au protestat în fața Parlamentului cerând adoptarea Legii taximetriei și scoaterea din București a celor care nu au licență locală de transport⁸⁴ (cu referire la taximetriștii care vin din împrejurimile Bucureștiului). Aceștia au fost mobilizați de Camera Taximetriștilor din Municipiul București, Asociația Națională a Operatorilor de Transport în Regim de Taxi și Asociația Națională a Transportatorilor și Taximetriștilor Independenți. Sunt doar câteva exemple din cele 104 427 de asociații înregistrate în Registrul fundațiilor și asociațiilor⁸⁵.

În ceea ce privește grupurile instituționale autorii tipologiei le identifică ca fiind „formale” și având „și alte funcții politice sau sociale pe lângă articularea intereselor”⁸⁶.

⁸¹ <http://www.ahnro.ro/>, consultat la data de 5 ianuarie 2015.

⁸² <http://www.arb.ro/despre-arb/cine-suntem>, consultat la data de 5 ianuarie 2015.

⁸³ <http://www.berariiromaniei.ro/ro/>, consultat la data de 5 ianuarie 2015.

⁸⁴ <http://www.gandul.info/stiri/protestul-taximetristilor-pest-400-de-persoane-participa-la-o-manifestatie-in-fata-palatului-parlamentului-9470980>, consultat la data de 5 ianuarie 2015.

⁸⁵ A se vedea Registrul Național ONG, deținut de Ministerul Justiției, disponibil la: <http://www.just.ro/MinisterulJustitiei/RegistrulNaționalONG/tabid/91/Default.aspx>, consultat la data de 5 ianuarie 2015.

⁸⁶ Gabriel Almond & all, *op. cit.*, p.128.

În general, sunt identificate cu partidele politice, corporațiile de afaceri, organele legislative, armata, birocrațiile și bisericile. Acestea „au adesea grupuri politice separate, cu reponsabilitatea specială de a reprezenta interesele respectivei colectivități”. Influența grupurilor vine din forța bazei organizaționale.

În ceea ce privește grupurile instituționale trebuie făcută o discuție în plus față de celelalte tipologii întrucât, așa cum arată și autorii clasificării, aceste grupuri împletesc rațiunea principală a existenței lor (partidele vor să câștige puterea în stat pentru a guverna, rolul birocrației este de a face funcțional un stat, corporațiile au ca principală filozofie profitul, iar rolul bisericii este de a propaga și a întreține credința în Dumnezeu) cu cea de influențare a deciziei politice.

Biserica Ortodoxă Română exercită o influență puternică atât la nivelul societății românești, cât și în relația cu statul. Acest aspect este relevat de relația privilegiată pe care o are cu una dintre agențiile guvernamentale (Secretariatul de Stat pentru Culte) și de resursele pe care le primește în mod formal din bugetul de stat. Cu toate acestea, sume de bani sunt alocate și prin alte mijloace instituționale. Un raport al Curții de Conturi preciza că „unitățile de cult beneficiază de sprijin constant din partea statului prin sume alocate din Fondul de rezervă bugetară”⁸⁷. Acest tip de finanțare suplimentară este permis atât din cauza presiunilor constante ale B.O.R. pentru diferite proiecte care se înscriu în sfera activității religioase, cât și din receptivitatea politicului către astfel de cereri, cauzată de presupusa influență electorală pe care Biserica și preoții ar avea-o în campaniile electorale, atunci când, direct sau voalat, pot face recomandări de susținere a unui candidat⁸⁸.

O dovadă a influenței și a relației privilegiate pe care B.O.R. o are cu statul a fost oferită de un scandal relativ recent. Acesta a scos la lumină un protocol semnat între B.O.R. și Ministerul Educației, despre care s-a spus că ar fi fost încheiat în mod secret. Scandalul a prilejuit o serie de dezbateri publice în care unii intelectuali au afirmat că B.O.R. ar fi intervenit pentru desprinderea Secretariatului de Stat pentru Culte din Ministerul Culturii, de fiecare dată când acest minister a fost condus de către un decident politic de o altă confesiune decât cea ortodoxă⁸⁹.

De asemenea, birocrația poate acționa de multe ori independent, apărându-și și protejându-și privilegiile. Nu de puține ori expresii precum „actul legislativ a fost

⁸⁷ Disponibil la: <http://economie.hotnews.ro/stiri-finante-14151645-curtea-conturi-finantarea-unitatilor-cult-din-fondul-rezerva-bugetara-nu-justifica.htm>, consultat la data de 5 ianuarie 2015.

⁸⁸ Deși B.O.R. a negat implicarea în recente alegeri prezidențiale care au avut loc în luna noiembrie, sunt destule probe (video și mărturii) care arată modul cum preoții au sprijinit explicit un partid politic în detrimentul altuia.

⁸⁹ Disponibil la: <http://www.hotnews.ro/stiri-esential-17476758-dezbateri-despre-religia-scoli-gabriel-liiceanu-despre-cum-facut-patriarhia-guvernul-ping-pong-secretariatul-pentru-culte-functie-religia-ministrului-culturii.htm>, consultat la data de 5 ianuarie 2015.

îngropat de către birocrăție” arată forța acesteia de a se opune politicului, cel care, în fapt, ar trebui să o controleze⁹⁰.

Când avem în vedere partidele politice, putem spune că ele sunt și grupuri de interese sau doar „mimează” un comportament al grupurilor de interese? Pornind de la tipologia de mai sus, este util să reflectăm cu mai multă atenție la acest aspect și la diferențele dintre cele două grupuri, apelând și la literatura care se preocupă cu predilecție de partidele politice.

Sunt două motive pentru care este nevoie de o astfel de discuție. Primul ține de faptul că, în general, literatura de specialitate face diferența între partide și grupuri de interese, pe când tipologia prezentată mai sus le include. Al doilea ține de o confirmare empirică a tipologiei în spațiul politic românesc, în condițiile în care partidele se comportă, uneori, ca și grupurile de interese, modificând legislația în propriul interes. Exemplele care pot confirma această afirmație sunt multiple⁹¹.

Diferența esențială dintre partidele politice și grupurile de interese trebuie căutată în rațiunea existenței celor două grupuri. Așa cum am văzut din definițiile prezentate la începutul studiului, scopul existenței grupurilor de interese este de a influența decizia politică. Eforturile și resursele sunt îndreptate, în principal, în această direcție, chiar dacă ele manifestă și alte roluri care pot fi complementare sau diferite. Pe de altă parte, misiunea principală a unui partid politic este câștigarea și exercitarea puterii în interes general.

Dacă luăm în considerare definiția pe care o oferă Giovanni Sartori aflăm că „un partid este orice grup politic identificat printr-o denumire oficială care se prezintă în alegeri și plasează prin intermediul alegerilor (libere sau nu) candidați pentru funcțiile publice”⁹². Legea partidelor politice românești arată că „partidele politice sunt asociații cu caracter politic ale cetățenilor români cu drept de vot, care participă în mod liber la formarea și exercitarea voinței lor politice, îndeplinind o misiune publică garantată de Constituție. Ele sunt persoane juridice de drept public. Prin activitatea lor, partidele politice „promovează valorile și interesele naționale (...)”⁹³.

⁹⁰ Disponibil la: <http://www.zf.ro/eveniment/esecul-ministrului-agriculturii-birocratia-institutiei-m-a-invins-6901509/>, consultat la data de 5 ianuarie 2015.

⁹¹ Presa a scris pe larg despre modul în care câțiva deputați s-au întâlnit, în secret, în noaptea de 9 spre 10 decembrie la Palatul Parlamentului și „au făcut modificări importante la legea amnistiei și grațierii”, iar tema s-a impus rapid pe agenda publică pe fondul criticilor interne și externe. Ziua de 10 noiembrie a fost supranumită „marțea neagră” întrucât modificările legislative „ar avea ca scop protejarea corupților”. <http://www.digi24.ro/Stiri/Digi24/Special/LEGI+CU+DEDICATIE/LEGI+CU+DEDICATIE+Amnistia+si+gratierea+instrumente+ale+clemente>, consultat la data de 5 ianuarie 2015. A se vedea și <http://www.digi24.ro/Stiri/Digi24/Special/LEGI+CU+DEDICATIE/Legi+cu+dedicatie+Banii+care+intra+la+buget+din+taxele+pe+tigari>, consultat la data de 5 ianuarie 2015, precum și alte exemple.

⁹² Giovanni Sartori, *Partide și sisteme de partide: un cadru de analiză*, trad. Sergiu Gherghina și George Jiglău, Cluj-Napoca CA Publishing, 2011.

⁹³ Legea nr. 14 din 2003, republicată în M.Of. , Partea I, nr. 347 din 12 mai 2014.

Prin urmare, reiese din aceste două definiții, una academică, una legală, că preluarea puterii, prin participare la procesul electoral, este miza principală a partidului. Acest aspect ne îndreptățește să spunem că atunci când este la guvernare, un partid politic nu influențează decizia politică, ci o face, o impune. Adică transpune ideile din programul de guvernare cu care s-a prezentat în alegeri, în fața electoratului, în politici publice, valabile pentru întreaga societate. Pe de altă parte, grupurile de interese vizează să influențeze decizia politică în propriul interes. Cu toate acestea, grupurile, specializate pe anumite aspecte, fie sociale, economice, culturale, religioase etc pot avea o expertiză mult mai bună pe anumite politici publice, care fie le poate viza direct, fie se intersectează tangențial cu domeniul lor.

Faptul că există grupuri care afirmă că acțiunea lor este în interes public, nu schimbă cu nimic lucrurile în raportul dintre acestea și partidele politice. Pot fi grupuri care promovează proiecte publice în interes general în totalitatea timpului sau doar parțial. Ceea ce trebuie menționat este că, deși pot avea această intenție, sau pot fi construite astfel, grupurile nu se pot substitui partidelor politice. Ele nu propun un „contract social”, prin statutul lor nu pot administra societatea și nu pot fi reponsabile politic.

2.4. Cine face lobby în România?

Lobby-ul nu poate fi înțeles pe deplin în afara studierii grupurilor de interese așa cum se manifestă ele în societatea românească. Căci acesta nu este practicat numai de către firmele specializate care spun clar și transparent că fac acest lucru⁹⁴, ci de o întreagă gamă de actori, de la cele mai mici asociații și până la marile corporații cu puteri financiare uriașe, străine sau românești. Este util să înțelegem că lobby-ul nu este ceva inventat, precum un concept normativ, căruia încercăm să-i găsim un corespondent în realitatea românească. Termenul care se pare că provine din practica politică englezească, descrie sălile în care alegătorii interacționau cu reprezentanții lor aleși, în eforturile acestora de a-și promova interesele. „Lobby-ul nu este trafic de influență” a ajuns să sune aproape ca un slogan pe care îl folosesc, cei care sunt angrenați în mecanismul (legitim și legal al) influențării deciziei politice sau cei care

⁹⁴ A se vedea fondatorii și membrii Asociației Registrului Român de Lobby. Aceasta a luat ființă în 2010 cu scopul de a „contribui la popularizarea și promovarea activității de lobby”. Prin lobby, asociația înțelege „o activitate multidisciplinară, ce implică cunoștințe juridice, economice, sociologice și de comunicare”. Asociația susține autoreglementarea, în detrimentul adoptării unei legi distincte cu privire la lobby în scopul creșterii transparenței activității de influențare a deciziilor politice. Ea a elaborat un set de principii și valori comune tuturor membrilor săi, precum și un Cod de etică la care trebuie să adere toți membrii și a înființat un Registru de Transparență în cadrul căruia se pot înregistra „toate persoanele și organizațiile care doresc să demonstreze legitimitatea activităților de lobby și advocacy”.

încearcă să explice teoretic și/sau practic diferențele legale dintre ele⁹⁵. Dar percepția despre lobby este mai degrabă una negativă⁹⁶ decât una pozitivă.

Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (cunoscută și sub denumirea de Comisia de la Veneția) definește lobbyul ca fiind „acțiunea indivizilor și grupurilor private, fiecare cu interese specifice și variate, care încearcă să influențeze deciziile la nivel politic”⁹⁷. Este o definiție largă, dar care surprinde exact esența fenomenului, *influențarea deciziei*, distingând în mod clar între o acțiune legitimă și un act de corupție: „lobby-ul este o parte centrală și legitimă a procesului democratic în cadrul tuturor sistemelor democratice liberale. Termenul *lobby* nu trebuie să se confunde cu termenul *corupție*.” În sprijinul acestei afirmații, citează o definiție a corupției preluată de la Transparency International care arată că, așa cum se manifestă ea, „corupția este în mod operațional definită ca abuzul puterii pentru câștiguri private”.

O perspectivă interesantă cu privire la activitatea de lobby este oferită de către Lester Milbrath⁹⁸ care arată că activitatea de lobby „este, în esență, un proces de comunicare, iar misiunea lobbyistului este să-și dea seama cum poate să stăpânească comunicarea mai bine pentru a convinge decidentul politic”. Marea majoritate a lobbyistilor intervievați și-au perceput meseria ca fiind una de comunicare, prezentând decidentului *fapte, argumente și putere*. Comunicarea faptelor arată modul cum o acțiune va afecta grupul reprezentat, acestea fiind dublate de un set de argumente cu privire la „corectitudinea, înțelepciunea, justetea unei acțiuni propuse”. Pe de altă parte, cea de-a treia componentă, comunicarea poziției de putere, reprezintă partea delicată a misiunii lobbyistilor, întrucât scopul nu este de a genera o situație tensionată în care părțile să devină ostile, ci transmiterea unui mesaj pozitiv, precum sprijinul politic în alegeri în schimbul unei legislații favorabile. În România, cazurile cele mai relevante cu privire la comunicarea unei poziții de putere sunt legate de episoadele conflictelor dintre marile grupuri de interese, precum sindicatele, patronatele sau marile corporații, care, în anumite momente, când legislația a devenit nefavorabilă

⁹⁵ Liviu Mihaileanu, Aurelian Horja, *Reglementarea activității de lobby: în anticamera influenței*, București, C.H. Beck, 2009, pp.17-32.

⁹⁶ Adrian Moraru, „Practicile și reglementările privind activitățile asociate lobby-ului în România”, Institutul pentru Politici Publice, mai 2010, <http://www.ipp.ro/protfiles.php?IDfile=115>, consultat la data de 5 ianuarie 2015. 75% din companiile participante la studiu spun că lobby-ul are o conotație negativă; 34% au spus că au fost implicate în activități de lobby; 72% spun că lobby-ul nu se poate desfășura în actualul cadru legal; 63% consideră că dezvoltarea lobby-ului în România ar contribui la scăderea corupției.

⁹⁷ *Study on the role of extra institutional actors in a democratic system*, raport adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 94-a sesiune plenară din data de 8-9 martie 2013, disponibil la [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)011-e), consultat la data de 5 ianuarie 2015.

⁹⁸ Lester W. Milbrath, „Lobbying as a communication process”, *The Public Opinion Quarterly*, vol 24, no.1 (Spring 1960), pp.32-53.

sau o politică publică i-a defavorizat, au amenințat, fie prin greve ample și paralizie generală, fie prin diminuarea investițiilor și, concomitent, reducerea locurilor de muncă.

România nu este o excepție pe harta țărilor în care se face lobby, chiar dacă, acesta nu este reglementat. Fiind asociat, prin metodele folosite (comunicări orale sau scrise, dezbateri, scrisori, campanii medi tradiționale și online, recepții etc.) în principal, unui proces de comunicare, acesta poate avea ca rezultat influențarea sau nu a deciziei politice. Modificarea, inițierea sau respingerea unei legi, a unei politici publice, reprezintă efectul procesului de comunicare a unor argumente, fapte sau a puterii, după cum spunea Milbrath. Relația dintre lobby și influență este relația dintre o cauză și efectul acesteia. Modificarea unei legi, a unei politici publice sau a unei decizii politice, adică (influențarea) pot fi rezultatul și a altor factori, alții decât interacțiunea directă a grupurilor cu decidentul politic. Prin urmare, putem asista la evenimente care pot distorsiona piața (crize, falimente, insolvențe, fraude, evaziune fiscală etc.) sau la unele de natură socială (proteste, greve, manifestații spontane sau organizate, violente sau pașnice, boicot etc.) sau politică (acțiuni și inițiative ale partidelor politice aflate la guvernare sau în opoziție etc.), instituțională (decizii ale instanțelor de judecată sau a celor constituționale, conflicte și tensiuni instituționale, neconcordanță cu legislația europeană etc.) acțiuni asociate corupției (mită, trafic de influență, șantaj etc.) și care pot, într-un final, să influențeze decizia politică.

Unul din puținele studii sociologice axate pe activitatea de lobby, „Lobby în România”⁹⁹ arată că românii nu sunt familiarizați cu acest termen (67,5% nu știu/nu răspund), doar 6% dintre respondenți au putut echivala activitatea de lobby cu încercarea de a influența legal decizia unei autorități. Dintre reprezentanții grupurilor care au declarat că sunt implicați în activitatea de lobby, ONG-urile (din domeniile educație, ecologie, libertăților fundamentale, tineret, drepturile consumatorului, minorități etnice, sănătate etc.) au reprezentat 38%, companiile multinaționale (din domeniile telecomunicații și tehnologia informațiilor, produse farmaceutice, bunuri de larg consum, servicii financiare și bancare, energie, retail, băuturi alcoolice, tutun, agricultură etc.) 29%, companiile românești 12%, firmele de avocatură 9%, iar firmele specializate de lobby (care în principal reprezintă interesele companiilor) au constituit 4%. Această ierarhie surprinde un aspect și clarifică o problemă: nu doar firmele specializate în activitatea de lobby fac lobby, ceea ce confirmă că acesta nu

⁹⁹ D. Oancea, L. Mihăileanu, A. Horja, „Lobby în România”, Forum for International Communications, 2012. Studiul a fost realizat prin portalul de resurse PR România, cu sprijinul GFK și este disponibil online http://www.pr-romania.ro/images/stories/lobby_romania_2012.pdf, consultat la data de 5 ianuarie 2015. Conform metodologiei, în cadrul studiului au fost chestionați 574 de respondenți din mediul urban pentru a se evalua percepția populației, 137 de reprezentanți de top ai ONG-urilor și companiilor naționale și multinaționale care fac lobby în nume propriu, acoperind o gamă largă de sectoare de activitate, precum și 35 de senatori și deputați.

este în mod exclusiv doar o meserie, ci o activitate specifică grupurilor care vor să influențeze politica publică, o decizie politică sau o lege.

În afara grupurilor, lobby poate face și un individ preocupat de treburile publice și de modul cum statul administrează banii publici, de exemplu. El poate scrie o petiție către primărie sau poate face un memoriu către Guvern, Președinție sau Parlament prin care să aducă la cunoștința decidenților o problemă locală. Problema poate viza repararea unui drum sau oportunitatea construcției unei școli într-o anumită zonă sau poate cere alocarea unor sume suplimentare pentru rezolvarea unei probleme care afectează interesele generale sau locale. Toate acestea implică modificarea politicilor publice (în domeniul transporturilor, respectiv al educației) în sensul dorit de către acesta, în interesul comunității.

Însă, cel mai important aspect al procesului de lobby este *accesul* la decidentul politic. „Contactul direct este una dintre cele mai eficiente modalități de modelare a atitudinilor și de transmitere a unor mesaje”¹⁰⁰. Accesul la un decident politic este esențial întrucât, în ecuația comunicării, el este receptorul. La întrebarea „cât de dificil a fost să contactați factorii de decizie?”, companiile au spus, în principal, că a fost foarte dificil să stabilească un astfel de contact, în timp ce în cazul ONG-urilor acestea au spus că pot ajunge mai ușor la factorii de decizie.

Studiul scoate în evidență și instrumentele folosite cel mai frecvent în influențarea decidenților: „furnizarea de studii și argumente sociale direct decidenților, organizare de evenimente destinate educării factorilor de decizie, participarea la dezbateri publice, monitorizarea legislației, realizarea de coaliții, mitinguri de protest și manifestări stradale (în cazul ONG-urilor), contribuțiile politice și inițierea de demersuri juridice (în cazul companiilor)”. Din perspectiva companiilor, contribuțiile politice reprezintă cea mai eficientă activitate, pe când, din perspectiva ONG-urilor, furnizarea de informații relevante este cea mai bună modalitate de a influența decizia.

Canalele cele mai importante prin care lobbyiștii transmit mesajele către decidenți sunt „întâlnirile față în față, transmiterea informațiilor în scris, prin e-mail sau curier, organizarea de conferințe și seminarii la care să fie invitați”. Companiile (53%) și ONG-urile (74%) preferă într-o proporție mare să facă lobby prin intermediul specialiștilor interni, așa numitul „in-house lobby”, fără să apeleze la companiile specializate în lobby. Conform studiului, ONG-urile sunt mult mai proactive în ceea ce privește propunerea de acte normative, decât companiile, care, se pare, manifestă un comportament mai reactiv. Politicienii acordă cea mai mare încredere asociațiilor profesionale, urmate de ONG-uri la egalitate cu firmele specializate în lobby, iar cea mai mică încredere o acordă firmelor individuale care îi contactează și cabinetelor de avocatură. Aceștia apreciază, în principal, lobbyiștii pentru că „oferă o a doua opinie”, obțin informații bune despre cine susține sau nu o anumită problemă, de ce

¹⁰⁰ Gabriel Almond & all, *op. cit.*, p.137.

o susține și cum afectează acest lucru populația”. Pe de altă parte, printre puncte slabe ale lobbyiștilor identificate, politicienii au spus că „nu sunt suficient de transparenți, că informațiile nu sunt oferite într-o manieră succintă pentru a fi înțelese rapid, agresivitatea și neînțelegerea procesului decizional și furnizarea informațiilor când este prea târziu sau prea devreme”. În ceea ce privește reglementarea lobby-ului și companiile (82%), ONG-urile (100%) și politicienii (100%) sunt de părere într-o proporție foarte mare că acesta trebuie reglementat.

CAPITOLUL III

Legislația română cu privire la lobby

3.1. Considerații introductive

Este necesar să precizăm de la început că, în prezent, legislația din România nu include o reglementare expresă privind activitatea de lobby. Deși au existat tentative în acest sens, niciuna dintre propunerile legislative inițiate de diverși parlamentari nu a fost finalizată.¹⁰¹ Apoi, tentativele de reglementare a activității de lobby în România au apărut în contextul luptei împotriva corupției. Strategiile de luptă împotriva corupției adoptate în 2001 și 2004 menționează printre obiective elaborarea unui proiect de lege privind activitatea de lobby, precum și asigurarea transparenței în activitatea decizională. Ulterior, în 2008 și 2011, accentul a fost pus mai ales pe transparența în activitatea decizională a autorităților publice, reglementarea activităților de lobby nemaifigurând ca obiectiv distinct sau menționat expres.

3.2. Inventar normativ

În cele ce urmează vom încerca să identificăm principalele acte normative în vigoare care ar putea avea implicații cu privire la reglementarea activității de lobby. Mai întâi, vom realiza o listă a principalelor acte normative pe categorii, în funcție de forța lor juridică, urmând ca apoi să le analizăm prin prisma implicațiilor acestora asupra activității de lobby.

1. Legislație primară: legi, ordonanțe de urgență, ordonanțe simple

a. Legi

1. Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative - **consultarea la elaborarea proiectelor de acte normative;**
2. Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică – **reguli privind etapa preliminară adoptării actului sau deciziei;**
3. Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție – **infracțiune trafic de influență;**

¹⁰¹http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck.lista?cam=2. Încă din anul 2000, deputații au încercat reglementarea activității de lobby în România, fiind formulate 5 propuneri legislative în acest sens, una fiind clasată (PL 323/27.06.2000), două fiind respinse (PL 211/26.03.2001, PL-x 638/26.10.2004) și două aflându-se încă în procedură legislativă la comisiile parlamentare (PL-x 581/18.10.2010, PL-x 739/05.12.2011), <http://www.senat.ro/legis/lista.aspx>. De asemenea, alte două propuneri legislative au fost înregistrate la Senat, una fiind clasată (PL184/08.06.2000), iar cealaltă fiind respinsă de ambele camere (L482/17.06.2004).

4. 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 – **conflicte de interese și incompatibilități**;
5. Legea nr. 178/2010 Legea parteneriatului public-privat – **conflicte de interese și incompatibilități**;
6. Legea nr. 215/2001 Legea administrației publice locale – **consultări preliminare și transparență**;
7. Legea nr. 62/2011 Legea dialogului social – **consultări preliminare**;
8. Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social – **consultări preliminare**;
9. Legea nr. 346/2004 privind stimularea înființării și dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii – **consultări preliminare**;
10. Legea nr. 14/2003 Legea partidelor politice – **consultări și finanțare**;
11. Legea nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale – **reguli de transparență, finanțare**;
12. Legea nr. 286/2010 privind Codul penal – **infrațiuni de corupție**;
13. Legea nr. 123/2012 Legea energiei electrice și a gazelor naturale – **consultări preliminare**;
14. Legea nr. 115/1996 pentru declararea și controlul averii demnitarilor, magistraților, a unor persoane cu funcții de conducere și de control și a funcționarilor publici – **reguli de transparență**;
15. Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public – **informații publice**;
16. Legea nr. 27/2002 pentru ratificarea Convenției penale privind corupția, adoptată la Strasbourg la 27 ianuarie 1999 – **infrațiuni de corupție**;
17. Legea nr. 251/2004 privind unele măsuri referitoare la bunurile primite cu titlu gratuit cu prilejul unor acțiuni de protocol în exercitarea mandatului sau a funcției – **conflicte de interese**;
18. Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative – **conflicte de interese**;
19. Legea nr. 73/1993 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ – **consultări preliminare**;

20. Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi – **consultări preliminare;**
21. Legea nr. 415/2002 privind organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării – **consultări preliminare.**

b. Ordonanțe de urgență

1. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii – **conflicte de interese, achiziții publice;**
2. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 54/2006 privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică – **conflicte de interese, achiziții publice;**
3. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora – **conflicte de interese.**

c. Ordonanțe simple

1. Ordonanța Guvernului nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații – **dreptul de asociere;**
2. Ordonanța Guvernului nr. 27/2002 privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor – **dreptul de petiționare.**

2. *Legislație secundară: hotărâri ale Guvernului*

1. Hotărârea Guvernului nr. 561/2009 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării – **procedura avizare;**
2. Hotărârea Guvernului nr. 521/2005 privind procedura de consultare a structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale la elaborarea proiectelor de acte normative – **consultări autorități locale;**

3. Hotărârea Guvernului nr. 1361/2006 privind conținutul instrumentului de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului – **motivare acte normative;**
 4. Hotărârea Guvernului nr. 775/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central – **procedura politici publice;**
 5. Hotărârea Guvernului nr. 1065/2001 privind aprobarea Programului național de prevenire a corupției și a Planului național de acțiune împotriva corupției – **strategii anticorupție;**
 6. Hotărârea Guvernului nr. 1944/2004 pentru aprobarea Strategiei naționale anticorupție pe perioada 2005 – 2007 - **strategii anticorupție;**
 7. Hotărârea Guvernului nr. 750/2005 privind constituirea consiliilor interministeriale permanente – **consultări preliminare;**
 8. Hotărârea Guvernului nr. 215/2012 privind aprobarea Strategiei naționale anticorupție pe perioada 2012-2015, a Inventarului măsurilor preventive anticorupție și a indicatorilor de evaluare, precum și a Planului național de acțiune pentru implementarea Strategiei naționale anticorupție 2012-2015 - **strategii anticorupție.**
3. *Autoreglementare: cod de etică; registru de transparență.*

3.3. Activitatea de lobby și transparență

3.3.1. Activitatea de lobby și transparența generală a administrației publice

Potrivit Legii nr. 52/2003, autoritățile administrației publice sunt obligate să sporească gradul de responsabilitate a administrației publice față de cetățean, să determine participarea activă a cetățenilor în procesul de luare a deciziilor administrative și să sporească gradul de transparență la nivelul întregii administrații publice. În acest sens, legea stabilește proceduri pentru participarea cetățenilor și a asociațiilor legal constituite¹⁰² la luarea deciziilor la nivelul autorităților administrației publice. Potrivit art. 10 din lege, luarea deciziei constituie atributul exclusiv al autorității administrației publice, punctele de vedere exprimate de participanții la procesul de consultare publică având doar rol de recomandare.

¹⁰² Orice organizație civică, sindicală, patronală sau orice alt grup asociativ de reprezentare civică.

Consultarea publică presupune afișarea unui anunț ce conține data, ora și locul de desfășurare a ședinței publice, precum și ordinea de zi, la sediul autorității publice, pe site-ul propriu și transmiterea către mass-media, cu cel puțin 3 zile înainte de ședința publică. Acest anunț trebuie adus la cunoștința cetățenilor și a asociațiilor legal constituite care au prezentat sugestii și propuneri în scris referitoare la unul dintre domeniile de interes public care urmează să fie abordat în ședință publică. Minuta ședinței publice se aduce la cunoștința publicului prin afișare la sediul autorității publice, iar înregistrarea ședințelor în condițiile Legii nr. 544/2001. Autorităților publice le revine și obligația de a întocmi și de a face public un raport anual privind transparența decizională, care are conținutul prevăzut de lege și care va fi făcut public într-una din modalitățile prevăzute de lege.

Tot în scopul asigurării transparenței generale a administrației publice este reglementat și *accesul liber și neîngrădit al persoanei la orice informații de interes public*, acces care, potrivit art. 1 din Legea nr. 544/2001¹⁰³, constituie unul dintre principiile fundamentale ale relațiilor dintre persoane și autoritățile publice. Legea stabilește însă la art. 12 categoriile de informații publice care sunt exceptate de la accesul liber al cetățenilor tocmai în considerarea naturii lor.¹⁰⁴

O altă modalitate prin care cetățeanul poate contribui în mod direct la realizarea funcțiilor administrației publice este *dreptul de petiționare* consacrat de art. 51 din Constituția României, conform căruia cetățenii și organizațiile legal constituite au dreptul să se adreseze prin petiții autorităților publice, acestea din urmă fiind obligate să comunice un răspuns în termenele și condițiile stabilite potrivit O.G. nr. 27/2002¹⁰⁵, prin compartimente specializate pentru relații cu publicul.

La acest drept generic de petiționare se poate adăuga și posibilitatea de a recurge la o formă specializată de petiționare, anume Avocatul Poporului. Acesta din urmă poate prezenta interes mai ales prin prisma posibilităților instituționalizate de

¹⁰³ Lege privind liberul acces la informațiile de interes public, publicată în M. Of., Partea I, nr. 663 din 23 octombrie 2001.

¹⁰⁴ Categoriile de informații publice exceptate: a) informațiile din domeniul apărării naționale, siguranței și ordinii publice, dacă fac parte din categoriile informațiilor clasificate; b) informațiile privind deliberările autorităților, precum și cele care privesc interesele economice și politice ale României, dacă fac parte din categoria informațiilor clasificate; c) informațiile privind activitățile comerciale sau financiare, dacă publicitatea acestora aduce atingere dreptului de proprietate intelectuală ori industrială, precum și principiului concurenței loiale; d) informațiile cu privire la datele personale; e) informațiile privind procedura în timpul anchetei penale sau disciplinare, dacă se periclitează rezultatul anchetei, se dezvăluie surse confidențiale ori se pun în pericol viața, integritatea corporală, sănătatea unei persoane în urma anchetei efectuate sau în curs de desfășurare; f) informațiile privind procedurile judiciare, dacă publicitatea acestora aduce atingere asigurării unui proces echitabil ori interesului legitim al oricăreia dintre părțile implicate în proces; g) informațiile a căror publicare prejudiciază măsurile de protecție a tinerilor.

¹⁰⁵ O.U.G. privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor, publicată în M.Of., Partea I, nr. 84 din 1 februarie 2002.

intervenție de care dispune, în unele cazuri acțiunile sale putând avea chiar și impact direct asupra administrației ori chiar a legislației.

Deși niciuna din aceste prevederi nu vizează în mod direct activitatea de lobby, toate conturează forme prin care grupurile de interese pot interveni în sfera publică.

3.3.2. Activitatea de lobby și contractele, achizițiile și investițiile publice

Tot în sfera decizională a administrației publice intră și activitățile legate de repartizarea resurselor disponibile pentru achiziții ori investiții publice, chiar dacă nu se manifestă întotdeauna sau neapărat prin intermediul unor acte normative. În acest sens, urmează a fi avute în vedere reglementările în domeniul achizițiilor publice și al parteneriatului public privat, respectiv O.U.G. nr. 34/2006¹⁰⁶, O.U.G. nr. 54/2006¹⁰⁷ și Legea nr. 178/2010¹⁰⁸.

Conform art. 1 din O.U.G. nr. 34/2006, aceasta reglementează regimul juridic al contractului de achiziție publică, al contractului de concesiune de lucrări publice și al contractului de concesiune de servicii, procedurile de atribuire a acestor contracte, precum și modalitățile de soluționare a contestațiilor formulate împotriva actelor emise în legătură cu aceste proceduri. Scopul ordonanței de urgență îl constituie, conform art. 2 din actul normativ: a) promovarea concurenței între operatorii economici; b) garantarea tratamentului egal și nediscriminare a operatorilor economici; c) asigurarea transparenței și integrității procesului de achiziție publică; d) asigurarea utilizării eficiente a fondurilor publice, prin aplicarea procedurilor de atribuire de către autoritățile contractante. La art. 66-70, ordonanța stabilește reguli privind evitarea conflictelor de interese, pe parcursul aplicării procedurii de atribuire, autoritatea contractantă având obligația de a lua toate măsurile necesare pentru a evita situațiile de natură să determine apariția unui conflict de interese și/sau manifestarea concurenței neloiale, actul normativ stabilind categorii de persoane care nu au dreptul să fie implicate în procesul de verificare/evaluare a candidaturilor/ofertelor, astfel încât să fie eliminată suspiciunea favorizării unuia sau altuia dintre competitorii participanți la procedura de atribuire a contractelor publice.

La rândul său, O.U.G. nr. 54/2006 reglementează regimul juridic al contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică. Actul normativ stabilește că acesta nu se aplică și contractelor reglementate de O.U.G. nr. 34/2006, iar în cazul unui contract care intră sub incidența O.U.G. nr. 34/2006 pentru a cărui executare este necesară exploatarea unui bun proprietate publică, dreptul de exploatare a respectivului bun

¹⁰⁶ O.U.G. privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, publicată în M. Of., Partea I, nr. 418 din 15 mai 2006.

¹⁰⁷ Lege privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică, publicată în M. Of., Partea I, nr. 569 din 30 iunie 2006.

¹⁰⁸ Legea parteneriatului public-privat, publicată în M. Of. Partea I, nr. 676 din 5 octombrie 2010.

se transmite în cadrul și potrivit procedurii aplicate pentru atribuirea contractului în cauză. La art. 47 - 49 din ordonanță sunt stabilite reguli privind conflictul de interese, în sensul că sunt stabilite categoriile de persoane care nu au dreptul să fie implicate în procesul de evaluare/verificare a ofertelor precum și interdicția pentru persoanele care sunt implicate direct în procesul de verificare/evaluare a ofertelor de a fi ofertant sub sancțiunea excluderii din procedura de atribuire. Reglementarea conflictului de interese are rolul de a înlătura suspiciunile de favorizare a unor ofertanți în detrimentul altora în cadrul procedurilor de atribuire a contractelor de concesiune a bunurilor proprietate publică.

În ambele proceduri este reglementat accesul liber al cetățenilor la conținutul contractelor, în conformitate cu art. 11¹ din Legea nr. 544/2001. Potrivit acestei dispoziții legale, orice autoritate contractantă, astfel cum este definită prin lege, are obligația să pună la dispoziția persoanei fizice sau juridice interesate, în termenele, formatul și cu motivarea prevăzute de lege, contractele de achiziții publice. Se observă că în această situație, cetățenii au acces liber la informație, după ce a fost luată decizia la nivel administrativ de către autoritățile publice, existând astfel posibilitatea pentru cetățean de a verifica modul în care autoritatea publică și-a îndeplinit atribuțiile legale.

Potrivit art. 1 din Legea nr. 178/2010, aceasta reglementează modul de realizare a unui proiect de parteneriat public-privat. La momentul redactării studiului, în Parlament se află în procedura legislativă un nou proiect de lege privind parteneriatul public-privat,¹⁰⁹ dezbateri care urmează a avea ca obiect punerea de acord a actului normativ cu Decizia Curții Constituționale nr. 390/2014, prin care anumite texte din noua lege au fost declarate neconstituționale.

Actul normativ prevede că proiectele de parteneriat public-privat sunt atribuite potrivit prevederilor și principiilor stabilite de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006. În cadrul acestor proceduri, deși nu este încă implementată noua directivă în materia achizițiilor publice, având în vedere prevederile Legii nr. 52/2003 mai sus menționate referitoare la transparența în activitatea decizională, apreciem că în procedura de consultare publică, care are ca obiectiv demararea unei proceduri de achiziție publică sau de parteneriat public-privat, grupurile de interese ar putea avea o influență argumentativă pe lângă autoritatea competentă a lua decizia, în sensul prezentării unor studii, analizarea efectelor unei anumite decizii, analizarea tendințelor în domeniu și argumentarea în favoarea unei soluții sau a alteia. Însă, decizia cu privire la alegerea promovării sau nu a unei investiții publice, alegerea uneia sau alteia din procedurile de atribuire necesare pentru investiție, precum și cu privire la alcătuirea documentației de atribuire în această procedură ar trebui să fie

¹⁰⁹ http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck.proiect?cam=2&idp=13726, consultat la data de 5 ianuarie 2015.

făcută de către autoritatea contractantă, în funcție de necesitățile sale și cu respectarea prevederilor legale în vigoare în materie de achiziții publice, inclusiv cele referitoare la respectarea principiilor mai sus-menționate.

Odată cu implementarea art. 40 din Directiva 2014/24/UE¹¹⁰, autoritățile contractante vor avea temeii specific în materie de achiziții publice pentru realizarea consultărilor preliminare ale pieței în vederea pregătirii unei achiziții publice. Astfel, potrivit Directivei, înainte de a lansa o procedură de achiziție, autoritățile contractante vor putea desfășura consultări ale pieței în vederea pregătirii achiziției și pentru a informa operatorii economici cu privire la proiectele și cerințele lor în materie de achiziții. În acest scop, autoritățile contractante pot, de exemplu, să solicite sau să accepte consultanță de la autorități sau experți independenți sau de la participanți la piață. Respectiva consultanță poate fi utilizată la planificarea și desfășurarea procedurii de achiziții publice, cu condiția ca o astfel de consultanță să nu aibă ca efect denaturarea concurenței și să nu ducă la o încălcare a principiilor nediscriminării și transparenței.

3.3.3. Activitatea de lobby și achiziționarea de servicii de consultanță juridică

O problemă care ar putea avea legătură cu activitatea de lobby o constituie asistența juridică asigurată autorităților și instituțiilor publice precum și societăților cu capital majoritar de stat cu privire la proiecte de importanță și complexitate deosebită, asistență asigurată de firme de consultanță și avocatură care au anumite interese de a promova/susține o anumită soluție juridică.

Prin art. I alin. (1) din O.G. nr. 26/2012 se instituie regula conform căreia autoritățile și instituțiile publice ale administrației publice centrale și locale, indiferent de modul de finanțare și subordonare, societățile naționale, companiile naționale și societățile comerciale cu capital integral sau majoritar de stat, precum și regiile autonome care au în structura organizatorică personal propriu de specialitate juridică nu pot achiziționa servicii juridice de consultanță, de asistență și/sau de reprezentare. Însă alin. (2) stabilește excepții de la această regulă în sensul că, în situații temeinic justificate, în care activitățile juridice de consultanță, de asistență și/sau de reprezentare, necesare autorităților și instituțiilor publice prevăzute la alin. (1), nu se pot asigura de către personalul de specialitate juridică angajat în aceste entități, pot fi achiziționate servicii de această natură, în condițiile legii, numai cu aprobarea: a) ordonatorilor principali de credite pentru autoritățile și instituțiile publice ale administrației publice centrale; b) consiliilor locale, consiliilor județene sau Consiliului General al Municipiului București, după caz, pentru autoritățile și instituțiile publice ale administrației publice locale.

¹¹⁰ Textul directivei poate fi accesat on-line la adresa <http://www.anrmap.ro/sites/default/files/legislatie/legislatie-2561.pdf>, consultat la data de 5 ianuarie 2015.

O excepție asemănătoare este stabilită și la alin. (3) cu privire la societățile de stat menționate la alin. (1) în cazul acestora achiziționarea serviciilor juridice realizându-se numai cu aprobarea și mandatarea reprezentanților statului sau unităților administrativ-teritoriale în organele de conducere ale acestora: a) de către ordonatorul principal de credite coordonator, în cazul celor la care statul este acționar integral sau majoritar; b) de către consiliile locale, consiliile județene sau Consiliul General al Municipiului București, după caz, pentru cele la care unitățile administrativ-teritoriale dețin integral sau majoritar capitalul social.

În practică, însă, este adesea greu de stabilit o delimitare clară între cazurile pentru care este necesară sau nu asistența juridică de specialitate din partea firmelor de consultanță, decizia aparținând ca regulă organelor colective ale autorităților administrației publice locale, consiliile locale și respectiv consiliile județene, răspunderea pentru o astfel de decizie fiind mult diluată. Aceste autorități deliberative fiind alese liber de către cetățeni, răspunderea lor colectivă fiind angajată la finalul mandatului de ales local. În cazul autorităților administrației publice centrale, decizia aparține ordonatorului principal de credite coordonator, în acest caz răspunderea fiind individuală. Însă textul de lege permite o largă utilizare a serviciilor de consultanță juridică cu condiția justificării temeinice a situațiilor care necesită astfel de consultanță. Utilizarea de către legiuitor a sintagmei generice „situații temeinic justificate” permite practic o marjă largă de apreciere din partea celui care are decizia, fie ordonatorul principal de credite coordonator, fie autoritatea deliberativă, de a achiziționa servicii de consultanță juridică. Odată achiziționate aceste servicii de consultanță, revine firmei de consultanță să promoveze o anumită soluție juridică, prin această soluție putând fi influențat procesul decizional la nivelul autorităților și instituțiilor publice.

Achiziționarea serviciilor de consultanță juridică se face potrivit regulilor prevăzute de O.U.G. nr. 34/2006. Actul normativ stabilește la art. 33 - 40 reguli cu privire la modul de stabilire a specificațiilor tehnice din caietul de sarcini necesar în procedurile de atribuire, acestea permițând oricărui ofertant accesul egal la procedura de atribuire și nu trebuie să aibă ca efect introducerea unor obstacole nejustificate de natură să restrângă concurența între operatorii economici. Însă, odată selectat ofertantul, soluția juridică propusă ar putea favoriza anumite grupuri de interese, care la rândul lor sunt consiliate de aceeași casă de avocatură. Mai mult, casa de avocatură aleasă ar putea promova ca soluție juridică o soluție contrară intereselor clientului, puterea de decizie a conducătorului fiind limitată, în lipsa cunoștințelor juridice necesare.

3.3.4. Activitatea de lobby și transparența decizională în elaborarea politicilor publice

Acele normative trebuie adoptate de autoritățile competente pe baza unor politici publice elaborate de acestea pentru punerea în aplicare a soluțiilor de dezvoltare economică și socială. Legislația din România a reflectat acest deziderat prin impunerea obligației de a face referire la documentele de politici publice în chiar cuprinsul instrumentului de prezentare și motivare a oricărui act normativ nou. Elaborarea, monitorizarea și evaluarea politicilor publice se fac în conformitate cu Regulamentul¹¹¹ aprobat prin H.G. nr. 775/2005, de către direcțiile de specialitate sub coordonarea unităților de politici publice din cadrul ministerelor și al altor organe de specialitate ale administrației publice centrale care inițiază proiecte de acte normative, prin parcurgerea următoarelor etape: a) identificarea, alegerea și fundamentarea variantelor de politici publice; b) monitorizarea implementării și evaluarea politicii publice.

Din perspectiva prezentului studiu, prezintă interes prima etapa care se realizează cu *consultarea organizațiilor neguvernamentale, partenerilor sociali, asociațiilor profesionale și a reprezentanților sectorului privat implicați, afectați sau interesați* de modul în care este rezolvată problema respectivă. Totodată, potrivit art. 10 din același act normativ, activitatea de fundamentare are ca rezultat documentul denumit „propunere de politici publice” care cuprinde în formă concisă rezultatele studiilor și analizelor, precum și ale activității de *consultare a societății civile* cu privire la diferitele variante de soluționare identificate. Propunerea cuprinde și un plan de acțiune cu ajutorul căruia se va implementa varianta aleasă a fi implementată.

Monitorizarea și evaluarea politicilor publice se desfășoară de regulă, de unitățile de politici publice în timpul și după implementarea politicilor publice, urmărindu-se stabilirea gradului de realizare a obiectivelor acestora. „Articolul 21, teza a doua, din actul normativ prevede însă că activitățile de monitorizare și evaluare pot fi subcontractate și altor organizații din mediul privat, neguvernamental, din mediul academic și de învățământ superior”.

Deși nereglementată expres, activitatea de lobby se poate desfășura oricând și oriunde există posibilitatea consultării publice, chiar și atunci când aceasta nu este prevăzută în mod clar, dar sunt necesare studii pentru fundamentarea unei decizii.

¹¹¹ Regulament privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central.

3.3.5. Activitatea de lobby și transparența decizională în elaborarea actelor normative

Actul normativ reprezintă actul juridic emis de o autoritate publică investită cu competențe normative, după o procedură prestabilită și conținând norme juridice generale și obligatorii care pot fi aduse la îndeplinire, la nevoie, prin forța coercitivă a statului. Actele normative au caracter impersonal și difuz, toate subiectele de drept fiind obligate să le respecte de la intrarea lor în vigoare până la încetarea efectelor lor juridice. Actele normative se bucură de certitudine juridică, dată de forma scrisă și de formele de publicitate specifice care se constituie în garanții ale acestora. Actele normative se inițiază, se elaborează, se adoptă și se aplică în conformitate cu prevederile Constituției, ale Legii nr. 24/2000¹¹², ale H.G. nr. 561/2009¹¹³, ale H.G. nr. 1361/2006¹¹⁴ și cu principiile generale de drept.

Înainte de adoptarea actelor normative, inițiatorul trebuie să realizeze evaluarea preliminară a impactului noilor reglementări care presupune identificarea și analizarea efectelor economice, sociale, de mediu, legislative și bugetare pe care le produc reglementările propuse. Fundamentarea noii reglementări trebuie să aibă în vedere atât evaluarea impactului legislației specifice în vigoare la momentul elaborării proiectului de act normativ, cât și evaluarea impactului politicilor publice pe care proiectul de act normativ le implementează, potrivit art. 31 din Legea nr. 24/2000. Pentru atingerea acestui obiectiv autoritățile publice sunt obligate să realizeze *consultări cu anumite grupuri de interese* (conform art. 31 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 24/2000), cei interesați având posibilitatea să-și exprime punctul de vedere.

Având în vedere că majoritatea actelor normative sunt inițiate de puterea executivă, iar unele sunt apoi înaintate la nivelul puterii legiuitoare, vom realiza analiza reglementărilor referitoare la lobby și transparența decizională în această ordine.

3.3.5.1. Puterea executivă

În ceea ce privește actele normative inițiate de Guvern, Hotărârea Guvernului nr. 1361/2006 stabilește structura și conținutul detaliat al instrumentelor de prezentare și motivare. În acest sens, în Secțiunea a 6-a a instrumentului de motivare, inițiatorul trebuie să prezinte informații cu privire la *consultările efectuate în vederea elaborării*

¹¹² Lege privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în M.Of., Partea I, nr. 260 din 21 aprilie 2010.

¹¹³ Hotărâre a Guvernului pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării, publicată în M.Of., Partea I, nr. 319 din 14 mai 2009.

¹¹⁴ Hotărâre a Guvernului privind conținutul instrumentului de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului, publicată în M.Of., Partea I, nr. 843 din 12 octombrie 2006.

proiectului de act normativ: cu organizații neguvernamentale, institute de cercetare și alte organisme implicate și fundamentarea alegerii organizațiilor cu care a avut loc consultarea, precum și a modului în care activitatea acestor organizații este legată de obiectul proiectului de act normativ; cu autoritățile administrației publice locale în situația în care proiectul de act normativ are ca obiect activități ale acestor autorități; în cadrul consiliilor interministeriale în conformitate cu prevederile H.G. nr. 750/2005 privind constituirea consiliilor interministeriale permanente; informații privind avizarea de către Consiliul Legislativ, Consiliul Concurenței, Consiliul Suprem de Apărare a Țării, Consiliul Economic și Social, Curtea de Conturi etc.

Procedura de elaborare a actelor normative la nivelul Guvernului este prevăzută în Regulamentul aprobat prin H.G. nr. 561/2009, care prevede că inițiatorul trebuie să realizeze o formă inițială a proiectului de act normativ pe care să o supună atât *consultării preliminare interinstituționale*, cât și *consultării publice* în condițiile Legii nr. 52/2003.

În cadrul procedurii *consultării preliminare interinstituționale* pentru fiecare proiect de act normativ, precum și pentru structura și conținutul instrumentului de prezentare și motivare aferent, autoritățile publice prezintă inițiatorului un punct de vedere în scris, ce constă în observații și propuneri care privesc aspectele de fond din aria proprie de competență.

Consiliile interministeriale, constituite în temeiul H.G. nr. 750/2005 ca organisme cu rol consultativ, fără personalitate juridică, pe domenii de activitate, au ca atribuții, printre altele, asigurarea coerenței fundamentării și implementării politicilor guvernamentale din domeniul respectiv. La lucrările consiliilor interministeriale, ale comisiilor și grupurilor de lucru subordonate pot participa, în calitate de invitați, reprezentanți ai autorităților și instituțiilor administrației publice, ai instituțiilor academice și de învățământ superior, ai organizațiilor societății civile, care ar putea contribui la soluționarea unor probleme aflate pe ordinea de zi. Consultarea asupra proiectelor de acte normative din domeniile de specialitate¹¹⁵ ale Consiliului Economic și Social, organism consultativ al Parlamentului și al Guvernului României, este obligatorie în cazul proiectelor inițiate de Guvern și al propunerilor legislative ale deputaților și senatorilor. De asemenea, pe lângă atribuția de avizare a actelor normative, Consiliul Economic și Social se poate autosesiza sau poate fi sesizat de orice autoritate publică ori de organizațiile patronale sau sindicale reprezentative

¹¹⁵ Potrivit art. 2 alin. (2) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, publicată în M.Of., Partea I, nr. 456 din 24 iulie 2013, acestea sunt: a) politicile economice; b) politicile financiare și fiscale; c) relațiile de muncă, protecția socială și politicile salariale; d) agricultură, dezvoltare rurală și protecția mediului; e) protecția consumatorului și concurență loială; f) cooperatie, profesii libere și activități independente; g) drepturi și libertăți ale asociațiilor și fundațiilor neguvernamentale; h) politicile în domeniul sănătății; i) politicile în domeniul educației, cercetării și culturii.

la nivel național, precum și de reprezentanții societății civile asupra unor stări de fapt, evoluții ori evenimente economico-sociale de interes național. În acest sens, Consiliul, întrucât nu are inițiativă legislativă, semnalează Guvernului sau Parlamentului apariția unor fenomene economice și sociale care impun elaborarea unor noi acte normative. Referitor la atribuția Consiliului Concurenței în materia elaborării proiectelor de acte normative, precizăm că, potrivit art. 25 alin. (1) lit. l) din Legea nr. 21/1996¹¹⁶, acesta emite avize pentru proiectele de acte normative care pot avea impact anticoncurențial, autoritățile și instituțiile administrației publice centrale și locale fiind obligate să solicite acest aviz, și poate recomanda modificarea actelor normative care au un asemenea efect.

Consiliul Legislativ, organ consultativ de specialitate al Parlamentului, dă aviz consultativ pentru proiectele de acte normative în vederea sistematizării, unificării și coordonării întregii legislații și ține evidența oficială a legislației României, în conformitate cu prevederile Legii nr. 73/1993¹¹⁷ și ale Legii nr. 24/2000.

La cererea Senatului sau a Camerei Deputaților, Curtea de Conturi avizează, potrivit art. 41 din Legea nr. 94/1992¹¹⁸, proiectul bugetului de stat și proiectele de lege în domeniul finanțelor și al contabilității publice sau prin aplicarea cărora ar rezulta o diminuare a veniturilor sau o majorare a cheltuielilor aprobate prin legea bugetară.

Consiliul Suprem de Apărare a Țării, autoritatea administrativă autonomă investită, potrivit Constituției, cu organizarea și coordonarea unitară a activităților care privesc apărarea țării și siguranța națională avizează, conform art. 4 lit. d) din Legea nr. 415/2002¹¹⁹ proiectele de acte normative inițiate sau emise de Guvern privind domeniile sale de competență.

O altă autoritate cu rol consultativ pentru activitatea Guvernului este Consiliul Fiscal, care, potrivit art. 40 din Legea nr. 69/2010¹²⁰ este o autoritate independentă, care va sprijini activitatea Guvernului și a Parlamentului în cadrul procesului de elaborare și derulare a politicilor fiscal-bugetare. Consiliul Fiscal emite opinii, prognoze, analize și recomandări în domeniile sale de activitate care sunt aduse la cunoștința publică prin publicare pe pagina web a acestuia. Potrivit art. 40 alin. (4) din lege, opiniile și recomandările Consiliului Fiscal sunt analizate de către Guvern și Parlament la elaborarea strategiei fiscal-bugetare, a legilor bugetare anuale, precum

¹¹⁶ Legea concurenței, republicată în M.Of., Partea I, nr.240 din 3 aprilie 2014.

¹¹⁷ Lege pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ, republicată în M.Of., Partea I, nr.1122 din 29 noiembrie 2004.

¹¹⁸ Lege privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată în M.Of., Partea I, nr. 238 din 3 aprilie 2014.

¹¹⁹ Lege privind organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării, publicat în M.Of., Partea I, nr. 494 din 10 iulie 2002.

¹²⁰ Legea responsabilității fiscal-bugetare, publicată în M.Of., Partea I, nr. 252 din 20 aprilie 2010.

și la elaborarea altor măsuri determinate de aplicarea legii și, respectiv, la însușirea/aprobarea acestora.

Potrivit art. 7 alin. (2) din Regulamentul aprobat prin HG nr. 561/2009, pentru asigurarea *consultărilor preliminare cu partenerii sociali*¹²¹, autoritățile publice inițiatoare au obligația să supună proiectele de acte normative cu caracter economico-social analizei comisiilor de dialog social. Conform art. 121 din Legea nr. 62/2011¹²², comisiile de dialog social au caracter consultativ; activitatea lor vizează și *consultarea obligatorie a partenerilor sociali asupra inițiativelor legislative sau de altă natură cu caracter economico-social*. În acest context trebuie menționat și că, potrivit art. 157 din Legea nr. 62/2011, nu pot constitui obiect al conflictelor colective de muncă revendicările angajaților pentru a căror rezolvare este necesară adoptarea unei legi sau a altui act normativ. Aceasta înseamnă că angajații nu pot solicita, prin prisma declanșării unui conflict de muncă, și nici nu pot determina angajatorul să-și asume promovarea unui act normativ pentru a satisface solicitările acestora.

Tot în etapa consultării preliminare interinstituționale, așa cum prevede Hotărârea Guvernului nr. 521/2005, autoritățile administrației publice centrale au *obligația consultării structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale*, înainte de supunerea spre adoptare sau, după caz, aprobare în condițiile legii, a proiectelor de acte normative care le privesc în mod direct.

Reguli privind consultările preliminare sunt prevăzute și de Legea nr. 346/2004 care, la art. 9, dispune că principalele proiecte de acte normative cu impact asupra mediului de afaceri vor fi supuse de inițiatori, înainte de a fi transmise spre avizare, analizei *Grupului pentru evaluarea impactului economic al actelor normative asupra întreprinderilor mici și mijlocii (IMM)*, organism consultativ, din care fac parte membrii desemnați de asociațiile mediului de afaceri reprezentative pentru sectorul IMM și membre în Consiliul Economic și Social, cadre universitare, cercetători, economiști și reprezentanți ai instituțiilor inițiatoare ale actelor normative respective. Grupul analizează raportul privind aplicarea Testului IMM și emite un aviz consultativ cu privire la oportunitatea aprobării proiectului de act normativ evaluat, care se trimite inițiatorului.

Și alte acte normative prevăd că elaborarea lor se realizează după o amplă *consultare a actorilor interesați* în aplicarea acestora, deși nu califică în mod expres aceste consultări ca fiind de natură interinstituțională. În fapt, în cele mai multe cazuri, acest gen de consultări sunt preliminare, dar vizează grupuri de interese ce pot fi clar identificate și dispun deja de o formă instituționalizată de manifestare în

¹²¹ Conform art. 1 lit. a) din Legea nr. 62/2011, aceștia sunt reprezentați de: sindicate sau organizații sindicale, angajatori ori organizații patronale, precum și reprezentanții autorităților administrației publice, care interacționează în procesul de dialog social.

¹²² Legea dialogului social, republicată în M.Of., Partea I, nr. 625 din 31 august 2012.

spațiul public. Poate că mai corect ar fi fost să se recunoască deschis caracterul de consultare publică pentru astfel de actori interesați.

Legea nr. 123/2012¹²³ prevede că strategia energetică se elaborează de ministerul de resort și se aprobă de Guvern, cu *consultarea organizațiilor neguvernamentale, a partenerilor sociali și a reprezentanților mediului de afaceri*.

Ordonanța Guvernului nr. 21/1992¹²⁴ prevede *consultarea structurilor asociative* în domeniul protecției consumatorilor în cadrul procedurii de elaborare a actelor normative. Astfel, Consiliul consultativ pentru protecția consumatorilor, se constituie la nivel central și local și asigură cadrul informațional și organizatoric necesar: stabilirii și aplicării politicii de protecție a consumatorilor și corelării acțiunilor diverselor organisme ale administrației publice cu cele ale organizațiilor neguvernamentale care au rol în realizarea protecției consumatorilor. Printre membrii Consiliului se numără și reprezentanți ai asociațiilor de consumatori, care își pot exprima punctul de vedere în cadrul consultării.

În ceea ce privește *consultarea publică* definită astfel și de legiuitor, art. 31 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 24/2000 prevede că instrumentul de prezentare și motivare trebuie să cuprindă activitățile de *informare publică* privind elaborarea și implementarea proiectului de act normativ, inițiatorul urmând să prezinte informații cu privire la *Activități de informare publică privind elaborarea și implementarea proiectului de act normativ*. Informarea publică despre care face vorbire acest act normativ a fost detaliată prin legea referitoare la transparența decizională.

Principiile care stau la baza Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională sunt: *informarea în prealabil și din oficiu a persoanelor asupra problemelor de interes public* care urmează să fie dezbătute de autoritățile administrației publice centrale și locale, precum și asupra *proiectelor de acte normative; consultarea cetățenilor și a asociațiilor legal constituite* (consultare publică) la inițiativa autorităților publice în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative; participarea activă a cetățenilor la luarea deciziilor administrative și în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative.

Procedura de consultare publică este prevăzută de art. 7 din Legea nr. 52/2003 potrivit căreia este necesară parcurgerea mai multor etape:

- publicarea de către autoritatea administrației publice, cu cel puțin 30 de zile lucrătoare înainte de supunerea spre avizare, a unui anunț¹²⁵ referitor la propunerea

¹²³ Legea energiei electrice și a gazelor naturale, publicată în M.Of., Partea I, nr. 485 din 16 iulie 2012.

¹²⁴ Privind protecția consumatorilor, republicată în M.Of., Partea I, nr.208 din 28 martie 2007.

¹²⁵ Anunțul va cuprinde: data afișării, o notă de fundamentare, o expunere de motive, un referat de aprobare privind necesitatea adoptării actului normativ propus, un studiu de impact și/sau de fezabilitate, după caz, textul complet al proiectului actului respectiv, precum și termenul-limită, locul și modalitatea în care cei interesați pot trimite în scris propuneri, sugestii, opinii cu valoare de recomandare privind proiectul de act normativ.

de elaborare a actului normativ în site-ul propriu, la sediul propriu, într-un spațiu accesibil publicului, și în mass-media centrală sau locală, după caz. Anunțul referitor la elaborarea unui proiect de act normativ cu relevanță asupra mediului de afaceri se transmite de către inițiator asociațiilor de afaceri și altor asociații legal constituite, pe domenii specifice de activitate.

- primirea de către persoana special desemnată de conducătorul autorității, în termen de cel puțin 10 zile calendaristice de la publicarea anunțului, în scris, a propunerilor, sugestiilor sau opiniilor cu privire la proiectul de act normativ supus dezbaterii publice și consemnarea acestora într-un registru special ce conține și datele de identificare ale celor care le-au formulat.

- organizarea de către autoritatea publică a unei întâlniri în care să se dezbată public proiectul de act normativ, dacă acest lucru a fost cerut în scris de către o asociație legal constituită sau de către o altă autoritate publică, în cel mult 10 zile calendaristice de la publicarea datei și locului unde urmează să fie organizate, respectându-se regulile de desfășurare a întâlnirii: publicitate, contrarietate, accesul public la minuta întâlnirii.

- transmiterea proiectului spre analiză și avizare autorităților publice interesate numai după definitivare, pe baza observațiilor și propunerilor formulate.

Articolul 7 alin. (13) din lege instituie o excepție de la procedura mai sus menționată, în sensul că în cazul reglementării unei situații care, din cauza circumstanțelor sale excepționale, impune adoptarea de soluții imediate, în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public proiectele de acte normative se supun adoptării în procedura de urgență prevăzută de reglementările în vigoare. Curtea Constituțională, în jurisprudența sa recentă¹²⁶, a decis că legiuitorul, ținând cont de realitatea existenței unor situații când necesitatea protejării interesului impune în mod obiectiv adoptarea unor măsuri urgente, a permis adoptarea unor acte normative fără îndeplinirea tuturor cerințelor privind asigurarea transparenței decizionale.

Alte trei excepții de la procesul de elaborare a actelor normative conform celor de mai sus sunt prevăzute de art. 6 din Legea nr. 52/2003.¹²⁷

După finalizarea consultării interinstituționale și a celei publice, proiectul de act normativ parcurge procedura de avizare interministerală prevăzută de art. 17 -28, 31 și 32 din Regulamentul aprobat prin H.G. nr. 561/2009.

¹²⁶ Deciziile nr. 554/2013, 42/2014, 121/2014, 142/2014.

¹²⁷ În cazul actelor normative care vizează: a) apărarea națională, siguranța națională și ordinea publică, interesele strategice economice și politice ale țării, precum și deliberările autorităților, dacă fac parte din categoria informațiilor clasificate; b) valorile, termenele de realizare și datele tehnico-economice ale activităților comerciale sau financiare, dacă publicarea acestora aduce atingere principiului concurenței loiale; c) datele personale.

3.3.5.2. Puterea legiuitoare

În ceea ce privește procedura de legiferare la nivelul Parlamentului, atât Constituția, cât și Regulamentele parlamentare garantează principiul transparenței în procesul de elaborare a actelor normative. Astfel, ședințele Parlamentului sunt publice, stenogramele acestora se publică în Monitorul Oficial partea a doua, iar pe site-urile celor două camere ale Parlamentului sunt prezentate forma inițiatorului legii, avizele și rapoartele comisiilor de specialitate sau ale unor instituții, cum ar fi Consiliul Concurenței, Consiliul Legislativ, Guvernul sau ale altor instituții cu competențe în domeniul de reglementare al legii.

Posibilitatea persoanelor interesate ori a grupurilor de interese de a-și putea exprima poziția cu privire la un proiect de act normativ este asigurată de prevederile art. 51 din Constituție privind dreptul de petiționare, precum și de prevederile regulamentelor parlamentare. Astfel, potrivit art. 55 din Regulamentul Camerei Deputaților, *Comisiile parlamentare pot invita să participe la lucrări persoane interesate, reprezentanți ai unor organizații neguvernamentale și specialiști din partea unor autorități publice sau a altor instituții specializate*. Reprezentanții organizațiilor neguvernamentale și specialiștii invitați pot să își prezinte opiniile cu privire la problemele discutate în comisie sau pot înmâna președintelui comisiei documentații ce vizează tematica pusă în discuție.

Din cele de mai sus rezultă că transparența este necesară pentru a asigura o funcționare corespunzătoare a instituțiilor și a procesului de luare a deciziilor la nivelul acestora. Deși nereglementată expres, activitatea de lobby se poate desfășura oricând și oriunde există posibilitatea consultării publice, chiar și atunci când aceasta nu este prevăzută expres dar sunt necesare studii ori expertize tehnice pentru fundamentarea unui act normativ.

3.3.5.3. Activitatea de lobby și actul normativ individual

Așa cum am arătat mai sus, actele normative au, în principiu, aplicabilitate generală. Potrivit art. 24 din Legea nr. 24/2000, soluțiile legislative preconizate prin proiectul de act normativ trebuie să acopere întreaga problematică a relațiilor sociale ce reprezintă obiectul de reglementare pentru a se evita lacunele legislative, iar pentru ca soluțiile să fie pe deplin acoperitoare se vor lua în considerare diferitele ipoteze ce se pot ivi în activitatea de aplicare a actului normativ, folosindu-se, fie enumerarea situațiilor avute în vedere, fie formulări sintetice sau formulări-cadru de principiu, aplicabile oricăror situații posibile.

Însă, în peisajul legislativ din România se constată că, în repetate rânduri, legiuitorul a legiferat cu caracter individual, reglementând doar anumite relații sociale, aplicabile unor subiecte de drept determinate, contravenind astfel principiilor constituționale și normelor de tehnică legislativă. Actul normativ individual (o

autentică *contradictio in terminis*) este rezultatul direct al manifestării unor interese particulare, proprii doar anumitor grupuri de interese, care, prin influența pe care o exercită asupra legiuitorului, îl determină să adopte un act contrar principiilor constituționale (principiul ierarhiei actelor normative¹²⁸, principiul separației și echilibrului puterilor în stat, principiul accesului liber la justiție, principiul egalității¹²⁹, rolul Parlamentului¹³⁰).

Alteori, puterea executivă a încercat să transfere decizia în cazul unor privatizări de mare importanță către puterea legislativă, în vederea sporirii legitimității măsurii astfel adoptate și a neasumării răspunderii pentru înstrăinarea bunurilor proprietate privată a statului. În unele cazuri, *id est* atunci când a fost sesizată potrivit legii, acest comportament al legiuitorului a fost sancționat de către Curtea Constituțională prin declararea ca neconstituțională a respectivelor dispoziții legale¹³¹. În alte cazuri, Guvernul a adoptat ordonanțe de urgență¹³² stabilind reguli speciale prin care au fost acordate facilități fiscale companiilor ce urmau să fie privatizate pentru plata unor datorii realizate anterior privatizării. Emiterea unor reguli speciale pentru privatizarea unei anumite companii de stat nu corespunde scopului constituțional al activității

¹²⁸ A se vedea Decizia nr. 970/2007 în care Curtea constată că, prin obiectul său - atribuirea unei locuințe unei anumite persoane -, legea supusă controlului de constituționalitate dispune într-un domeniu ce intră în competența de reglementare a organelor administrației publice, iar nu a Parlamentului, care nu legiferează cu privire la drepturi cu caracter individual.

¹²⁹ În ce privește ultimele trei principii enumerate a se vedea Decizia nr. 600/2005, în care Curtea consideră că Parlamentul, arogându-și competența de legiferare, în condițiile, domeniul și cu finalitatea urmărite (restituirea prin Lege a domeniului Peleş Regelui Mihai I), a încălcat principiul separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat de art. 1 alin. (4) din Constituție, viciu care afectează legea în ansamblu. Curtea constată, de asemenea, că procedeul utilizat, întrucât legitimează intervenția legiuitorului în derularea normală a procedurilor de recuperare a unor bunuri preluate în mod abuziv de stat, proceduri instituite, prin norme imperative, de reglementarea de drept comun în materie și pe care petentul le declanșase, le sustrage, astfel, controlului judiciar la care se putea apela. Prin aceasta, legea, în ansamblu, contravine principiului liberului acces la justiție, în termenii în care este consacrat de art. 21 alin. (1) și (2) din Constituție. Curtea constată că Legea pentru reglementarea situației juridice a unor bunuri care au aparținut fostului suveran al României, Mihai I, contravine principiului constituțional al egalității între cetățeni, astfel cum își găsește expresie în art. 4 alin. (2) și art. 16 alin. (1) din Legea fundamentală, având caracter discriminatoriu și, ca atare, este, sub acest aspect, în totalitate neconstituțională. Pentru constatarea încălcării principiului egalității a se vedea și Decizia nr. 970/2007.

¹³⁰ A se vedea în acest sens, Decizia nr. 494/2013, în care Curtea reține că acceptarea ideii potrivit căreia Parlamentul își poate exercita competența de autoritate legiuitoare în mod discreționar, oricând și în orice condiții, adoptând legi în domenii care aparțin în exclusivitate actelor cu caracter infralegal, administrativ, ar echivala cu o abatere de la prerogativele constituționale ale acestei autorități consacrate de art. 61 alin. (1) din Constituție și transformarea acesteia în autoritate publică executivă.

¹³¹ Spre exemplu, în cazul celor mai mari privatizări din România care au avut loc după anul 2005, deși legislația în materie (O.U.G. nr. 88/1997 și Legea nr. 137/2002) stabilea metodele de privatizare, procedura de privatizare și rolul autorităților publice din cadrul puterii executive în această procedură, care să garanteze protejarea intereselor statului în procesul de privatizare, Parlamentul a adoptat legi speciale prin care a reglementat privatizarea anumitor companii de stat, cum este cazul Petrom.

¹³² O.U.G. nr. 115/2003, O.U.G. nr. 116/2003, O.U.G. nr. 119/2001, O.U.G. nr. 64/1998 și 248/2000.

legislative. În plus, potrivit art. 61 din Constituție, Parlamentul, în cadrul procedurii de aprobare a ordonanțelor, poate aduce amendamente conținutului ordonanțelor; situația particulară a respectivelor acte normative individuale poate deveni în acest caz extrem de volatilă și poate fi chiar în întregime schimbată.

În jurisprudența sa¹³³, Curtea Constituțională a arătat că este dreptul legiutorului de a reglementa în mod diferit în domenii specifice, ori, cu alte cuvinte, de a institui derogări de la regulile generale. Însă el poate institui derogări doar prin intermediul normelor juridice care se aplică unor cazuri individuale nedefinite în funcție de încadrarea lor în ipoteza normei juridice. Dar în ipoteza în care, reglementarea specială diferită de cea constitutivă de drept comun are caracter individual, fiind adoptată *intuitu personae*, ea încetează de a mai avea legitimitate, dobândind caracter discriminatoriu și, prin aceasta, neconstituțional. De cele mai multe ori însă, în lipsa unei sesizări a Curții, actele normative cu caracter individual¹³⁴ emise de către autoritățile cu competențe legislative continuă să existe în dreptul pozitiv și să producă efecte juridice. Mai mult, în unele cazuri, deși Curtea Constituțională este sesizată asupra unor astfel de acte normative cu caracter individual, soluția este de respingere a sesizării cu majoritate de voturi, doar opiniile separate¹³⁵ constatând neconstituționalitatea acestor acte.

Deși nimic din cele de mai sus nu vizează în mod expres activitatea de lobby, este evident că astfel de anomalii normative sunt rezultatul unor intense procese de influențare până la distorsionare a deciziei autorităților publice. Astfel de presiuni, care ajung până la a impune o anumită soluție, în plus neconformă cu legislația în vigoare, se distanțează de activitățile uzuale de lobby și tind să treacă dincolo de simpla influențare a proceselor decizionale în chiar sfera exercitării puterii de decizie. Din păcate, simpla transparență în activitățile autorităților publice ori reglementarea amănunțită a activităților de lobby nu sunt suficiente și nici chiar necesare în astfel de situații, pentru care există deja norme juridice din domeniul dreptului penal (a se vedea *infra*).

¹³³ A se vedea Deciziile nr. 600/2005, 657/2006 (opinia separată), 970/2007, 333/2013, 494/2013, 360/2014 (opinia separată).

¹³⁴ O.U.G. nr. 85/2013 privind declanșarea procedurii insolvenței la Regia Autonomă pentru Activități Nucleare Drobeta-Turnu Severin, publicată în M.Of., Partea I, nr. 577 din 10 septembrie 2013. Legea nr. 6/2014, privind stabilirea unor măsuri de contractare și/sau garantare de finanțări rambursabile de către municipiul București, publicată în M.Of., Partea I, nr. 15 din 10 ianuarie 2014.

¹³⁵ A se vedea în acest sens opinia separată la Decizia nr. 360/2014 prin care s-a apreciat că O.U.G. nr. 85/2013 privind declanșarea procedurii insolvenței la Regia Autonomă pentru Activități Nucleare Drobeta-Turnu Severin (RAAN), trebuia declarată neconstituțională în întregime, deoarece nu întrunește condițiile prevăzute de art. 115 alin. (4) din Constituție și întrucât reglementează cu caracter individual într-un singur caz prestabilit, având astfel caracter discriminatoriu.

3.4. Activitatea de lobby și dreptul de asociere

O componentă a activității de lobby ar putea-o constitui atragerea sprijinului *formațiunilor politice* (partide politice¹³⁶ sau asociații reprezentative ale persoanelor aparținând minorităților naționale) pentru susținerea și promovarea unui anumit obiectiv, mai ales dacă respectiva formațiune politică are șanse reale de a ajunge la guvernare. Printre modalitățile cele mai eficiente de influențare a partidelor politice se numără susținerea lor financiară pe termen lung și finanțarea campaniilor electorale.¹³⁷

Finanțarea privată a partidelor politice, prin cotizații, donații, legate, venituri din activități proprii, reprezintă cea mai importantă sursă de venit a acestora și modalitatea prin care anumite grupuri de interese ar putea obține promovarea unui obiectiv în schimbul finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale desfășurate de acestea. În acest sens, legea română stabilește limite în finanțarea partidelor politice, limite care ar trebui să respecte Recomandările GRECO¹³⁸ referitoare la finanțarea partidelor politice. Cotizațiile pe care le poate face într-un an un membru al unui partid politic sunt plafonate la 48 salarii minime brute pe țară, însă veniturile totale provenite din cotizații sunt neplafonate. În schimb, donațiile anuale totale și cele efectuate de persoane fizice sau juridice sunt plafonate, valoarea fiind diferită în funcție de organizarea sau nu a alegerilor în anul respectiv. De asemenea, legea prevede că suma totală a donațiilor făcute de persoanele juridice controlate direct sau indirect de o altă persoană ori de un grup de persoane fizice sau juridice nu poate depăși limitele prevăzute de lege. Legea finanțării partidelor politice prevede anumite interdicții cu privire la acceptarea de donații sub orice formă din partea entităților cu datorii la bugetul statului, sindicatelor, cultelor religioase, statelor, organizațiilor și persoanelor fizice din străinătate, de la o autoritate ori instituție publică, de la o regie autonomă, de la o companie națională, societate comercială sau societate bancară cu capital integral ori majoritar de stat. Potrivit art. 12 din lege, partidele politice nu pot desfășura activități specifice societăților comerciale, cu excepția activităților expres prevăzute de lege din care partidele politice pot obține venituri.

În ceea ce privește *finanțarea publică* sau guvernamentală, art. 20 din lege prevede că partidele politice primesc anual subvenție de la bugetul de stat, în condițiile legii, fiind stabilite criteriile în funcție de care se acordă subvenția de la bugetul de stat și destinația expresă a acestor sume.

¹³⁶ Legea partidelor politice nr. 14/2003, republicată în M.Of., Partea I, nr. 347 din 12 mai 2014.

¹³⁷ Legea nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale, republicată în M.Of., Partea I, nr. 510 din 22 iulie 2010.

¹³⁸ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282012%2918_Romania_RO.pdf, consultat la data de 5 ianuarie 2015.

Legea stabilește interdicții și cu privire la contribuțiile date partidelor politice în *campania electorală*:

- Donațiile și legatele primite după deschiderea campaniilor electorale de la persoanele fizice sau juridice trebuie declarate Autorității Electorale Permanente de către mandatarul financiar, în termen de 5 zile lucrătoare de la primire.
- Este interzisă finanțarea campaniei electorale, în mod direct sau indirect, de către persoane fizice ori juridice străine.
- Se interzice finanțarea în orice mod a campaniei electorale de către o autoritate publică, instituție publică, regie autonomă, companie națională, societate comercială ori societate bancară, la care sunt acționari majoritari statul sau unități administrativ-teritoriale, ori de către societăți comerciale care desfășoară activități finanțate din fonduri publice. Se interzice finanțarea în orice mod a campaniei electorale de către sindicate, culte religioase, asociații ori fundații din străinătate.
- Candidații propuși pentru alegeri de un partid politic pot finanța activități de propagandă electorală doar prin intermediul partidului politic.
- Sumele de bani primite de la candidații propuși pentru alegeri de un partid politic sunt considerate donații și li se aplică în mod corespunzător prevederile prezentei legi.

De asemenea, Legea nr. 334/2006 prevede un mecanism de supraveghere sub responsabilitatea comună a Autorității Electorale Permanente și a Curții de Conturi. Astfel, anual, din oficiu și ori de câte ori este sesizată, de către orice persoană care prezintă dovezi cu privire la nerespectarea prevederilor legale referitoare la finanțarea partidelor politice, Autoritatea Electorală Permanentă verifică pentru fiecare partid respectarea acestor prevederi. Raportul anual și rapoartele de control se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I, și pe pagina de internet a Autorității Electorale Permanente, până la data de 31 martie a anului următor, respectiv în 15 zile de la efectuare.

În ceea ce privește *asociațiile și fundațiile*, potrivit O.G. nr. 26/2000¹³⁹, scopul acestora este urmărirea realizării unui interes general, local sau de grup; facilitarea accesului asociațiilor și fundațiilor la resurse private și publice; parteneriatul dintre autoritățile publice și persoanele juridice de drept privat fără scop patrimonial. În condițiile legii, unele asociații, fundații sau federații sunt declarate *de utilitate publică*, statut ce le conferă anumite drepturi, în plus față de restul persoanelor juridice fără scop patrimonial, dar și obligații suplimentare.

În afară de parcurgerea procedurii stabilite de O.G. nr. 26/2000 declararea utilității publice mai poate fi realizată și direct, prin intermediul unor acte normative

¹³⁹ O.U.G. cu privire la asociații și fundații, publicată în M.Of., Partea I, nr. 39 din 31 ianuarie 2000.

distincte¹⁴⁰. Cu titlu de exemplu, prin Legea nr. 73/2014¹⁴¹ a fost înființată Fundația „Proiect Ferentari”, aflată în subordinea Secretariatului General al Guvernului, persoană juridică română, apolitică, fără scop patrimonial, de utilitate publică. Fundația își desfășoară activitatea potrivit statutului propriu, care se aprobă prin ordin al secretarului general al Guvernului. Printre activitățile desfășurate de fundație se numără: propune fiecărui consiliu județean planurile de dezvoltare pentru comunitățile de romi și, acolo unde este solicitată, asistă consiliile locale în crearea acestor planuri de dezvoltare; oferă asistență tehnică Agenției Naționale pentru Romi și organizațiilor neguvernamentale rome, atunci când este solicitată. Din această reglementare, deși textul înființează o fundație prin derogare de la legislația în domeniu, prin atribuțiile și modul de organizare și funcționare, entitatea creată se apropie de statutul unei autorități sau instituții publice, având în vedere subordonarea față de Secretariatul General al Guvernului, modul de aprobare a actului constitutiv și modul de constituire a organelor de conducere¹⁴².

De asemenea, sunt prevăzute reguli privind *finanțarea* acestor forme de asociere, una dintre ele fiind aceea că asociațiile, fundațiile și federațiile pot înființa societăți comerciale. Dividendele obținute de asociații, fundații și federații din activitățile acestor societăți comerciale, dacă nu se reinvestesc în aceleași societăți comerciale, se folosesc în mod obligatoriu pentru realizarea scopului asociației, fundației sau federației. De asemenea, potrivit art. 48 din ordonanță, asociațiile, fundațiile și federațiile pot desfășura orice alte activități economice directe dacă acestea au caracter accesoriu și sunt în strânsă legătură cu scopul principal al persoanei juridice.

Textul legal definește și raporturile ce se stabilesc între persoanele juridice fără scop patrimonial și autoritățile publice, în cadrul anumitor autorități fiind constituite și funcționând structuri pentru relația cu mediul asociativ. Autoritățile publice se vor consulta cu reprezentanții asociațiilor și fundațiilor care își desfășoară activitatea în sfera lor de competență, în vederea stabilirii unor programe sau activități comune.

În afara partidelor politice și a asociațiilor, art. 40 din Constituție face trimitere și la alte forme de asociere, sindicatele și patronatele. În ceea ce privește *organizațiile sindicale*, potrivit art. 1 din Legea nr. 62/2011, acestea sunt independente față de autoritățile publice, de partidele politice și de organizațiile patronale. Ele sunt forme de organizare voluntară a angajaților, în scopul apărării drepturilor și promovării intereselor lor profesionale, economice și sociale în relația cu angajatorul.

¹⁴⁰ Cum este cazul, spre exemplu, al asociațiilor de dezvoltare intercomunitară care se constituie din două sau mai multe unități administrativ-teritoriale. Ele au dreptul ca, în limitele competențelor autorităților lor deliberative și executive, să coopereze și să se asocieze, în condițiile legii, formând asociații de dezvoltare intercomunitară, cu personalitate juridică, de drept privat și de utilitate publică.

¹⁴¹ Lege privind înființarea Fundației „Proiect Ferentari”, publicată în M.Of., Partea I, nr. 427 din 11 iunie 2014.

¹⁴² Desemnarea membrilor de Parlament (2), Guvern (2), administrația locală (2), 1 membru al altui ONG desemnat de secretarul general al Guvernului.

Organizația patronală este organizația patronilor, autonomă, fără caracter politic, înființată în baza principiului liberei asocieri, ca persoană juridică de drept privat, fără scop patrimonial, constituită în scopul apărării și promovării drepturilor și intereselor comune ale membrilor săi. Potrivit art. 54 din același act normativ, organizațiile patronale sunt independente față de autoritățile publice, de partidele politice și de sindicate.

Cele două forme de asociere nu pot desfășura activități cu caracter politic, însă ele sunt consultate, în cadrul comisiilor de dialog social, de către autoritățile publice în cazul elaborării unor acte normative.

3.5. Activitatea de lobby și infracțiunile relevante

Atunci când se aduce în discuție reglementarea activității de lobby în România este necesar a se avea în vedere și a se porni de la prevederile legislației penale cu privire la incriminarea faptelor de *trafic de influență* și de *cumpărare de influență*, atât cele din actele naționale adoptate în acest sens, cât și cele din acte adoptate la nivel internațional și ratificate de România. În cele de urmează vom încerca să identificăm, fără a realiza o evidență exhaustivă, actele normative care incriminează fapte penale care ar putea avea relevanță la reglementarea activității de lobby în România.

3.5.1. Codul penal aprobat prin Legea nr. 286/2009¹⁴³

În cazul reglementării exprese a activității de lobby urmează a fi avute în vedere infracțiunile de trafic de influență și de cumpărare de influență prevăzute de art. 291 și 292 din Codul penal.

Traficul de influență presupune pretinderea, primirea ori acceptarea promisiunii de bani sau alte foloase, direct sau indirect, pentru sine sau pentru altul, săvârșită 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, și se pedepsește cu închisoarea de la 2 la 7 ani. Banii, valorile sau orice alte bunuri primite sunt supuse confiscării, iar când acestea nu se mai găsesc, se dispune confiscarea prin echivalent.

Cumpărarea de influență, infracțiune complementară cu traficul de influență reprezintă promisiunea, oferirea sau darea de bani ori alte foloase, pentru sine sau pentru altul, direct ori indirect, unei persoane care are influență sau lasă să se creadă că are influență asupra unui funcționar public, pentru a-l determina pe acesta să îndeplinească, să nu îndeplinească, să urgenteze ori să întârzie îndeplinirea unui act

¹⁴³ Publicat în M.Of., Partea I, nr. 510 din 24 iulie 2009.

ce intră în îndatoririle sale de serviciu sau să îndeplinească un act contrar acestor îndatoriri, și se pedepsește cu închisoare de la 2 la 7 ani și interzicerea exercitării unor drepturi. Făptuitorul nu se pedepsește dacă denunță fapta mai înainte ca organul de urmărire penală să fi fost sesizat cu privire la aceasta. Banii, valorile sau orice alte bunuri se restituie persoanei care le-a dat, dacă au fost date după denunțul prevăzut mai sus. Banii, valorile sau orice alte bunuri date sau oferite sunt supuse confiscării, iar dacă acestea nu se mai găsesc, se dispune confiscarea prin echivalent.

3.5.2. Legea nr. 78/2000¹⁴⁴

Legea stabilește la art. 1 categoriile de persoane cărora li se aplică regulile de comportament în scopul prevenirii faptelor de *corupție*. Aceste persoane sunt obligate să îndeplinească îndatoririle ce le revin din exercitarea funcțiilor, atribuțiilor sau însărcinărilor încredințate, cu respectarea strictă a legilor și a normelor de conduită profesională, și să asigure ocrotirea și realizarea drepturilor și intereselor legitime ale cetățenilor, fără să se folosească de funcțiile, atribuțiile ori însărcinările primite, pentru dobândirea pentru ele sau pentru alte persoane de bani, bunuri sau alte foloase necuvenite.

Legea stabilește trei categorii de infracțiuni: infracțiunile de corupție, infracțiuni asimilate infracțiunilor de corupție și infracțiuni împotriva intereselor financiare ale Uniunii Europene.

Infracțiunile de luare de mită, prevăzută la art. 289 din Codul penal, dare de mită, prevăzută la art. 290 din Codul penal, trafic de influență, prevăzută la art. 291 din Codul penal, și cumpărare de influență, prevăzută la art. 292 din Codul penal, se pedepsesc potrivit prevederilor acelor texte de lege.

Printre infracțiunile asimilate infracțiunilor de corupție se numără și infracțiunea prevăzută la art. 13 din lege, conform căruia fapta persoanei care îndeplinește o funcție de conducere într-un partid, într-un sindicat sau patronat ori în cadrul unei persoane juridice fără scop patrimonial, de a folosi influența ori autoritatea sa în scopul obținerii pentru sine ori pentru altul de bani, bunuri sau alte foloase necuvenite, se pedepsește cu închisoare de la 1 la 5 ani.

3.5.3. Legea nr. 27/2002

De asemenea, și Convenția penală privind corupția, adoptată la Strasbourg la 27 ianuarie 1999, ratificată prin Legea nr. 27/2002¹⁴⁵ solicită statelor membre ale Consiliului Europei incriminarea traficului de influență, după cum urmează: Fiecare

¹⁴⁴ Lege pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție, publicată în M.Of., Partea I, nr. 219 din 18 mai 2000.

¹⁴⁵ Publicată în M.Of., Partea I, nr. 65 din 30 ianuarie 2002.

parte adoptă măsurile legislative și alte măsuri care se dovedesc necesare pentru a incrimina ca infracțiune, conform dreptului său intern, dacă s-a săvârșit cu intenție, fapta de a propune, de a oferi sau de a da, direct ori indirect, orice folos necuvenit, cu titlu de remunerație, oricui afirmă sau confirmă că este capabil să exercite o influență în luarea unei decizii de către oricare din următoarele categorii de persoane: funcționari și alți angajați publici ca subiecte active, membri ai adunărilor publice naționale și străine indiferent de situație, funcționari publici și membri ai adunărilor publice internaționale, precum și judecători și angajați publici ai jurisdicțiilor internaționale indiferent de situație și indiferent dacă folosul necuvenit este pentru sine sau pentru altcineva, precum și fapta de a solicita, de a primi sau de a accepta oferta ori promisiunea, cu titlu de remunerație, pentru o astfel de influență, indiferent dacă influența este sau nu este exercitată ori dacă influența presupusă produce sau nu produce rezultatul dorit. Articolul 24 din Convenție prevede că monitorizarea punerii în aplicare a prezentei convenții de către părțile contractante se realizează de către Grupul Statelor împotriva Corupției (GRECO).

Pentru prevenirea traficului de influență, România a îmbunătățit permanent legislația privind declararea și controlul averilor, declararea intereselor, controlul și sancționarea conflictelor de interese și a incompatibilităților, motiv pentru care în continuare vom analiza aceste reglementări.

3.6. Activitatea de lobby, conflictele de interese și incompatibilitățile

În strânsă legătură cu infracțiunile de corupție reglementate de legislația română se numără și reglementarea conflictelor de interese și a regimului incompatibilităților în exercitarea demnităților publice și funcțiilor publice, în acest sens fiind adoptată 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. În titlul IV din lege, la art. 70, este definit *conflictul de interese* ca situația în care persoana ce exercită o demnitate publică sau o funcție publică are un interes personal de natură patrimonială, care ar putea influența îndeplinirea cu obiectivitate a atribuțiilor care îi revin potrivit Constituției și altor acte normative. Sunt astfel reglementate conflictul de interese în exercitarea funcției de membru al Guvernului și a altor funcții publice de autoritate din administrația publică centrală și locală (art. 72 - 75), conflictul de interese privind aleșii locali (art. 76 - 78), conflictul de interese privind funcționarii publici (art. 79).

De altfel, prin art. 301 din Codul penal este incriminat ca infracțiune conflictul de interese în privința funcționarului public¹⁴⁶ care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, a îndeplinit un act ori a participat la luarea unei decizii prin care s-a obținut, direct sau indirect, un folos patrimonial, pentru sine, pentru soțul său, pentru o rudă ori pentru un afin până la gradul II inclusiv sau pentru o altă persoană cu care s-a aflat în raporturi comerciale ori de muncă în ultimii 5 ani sau din partea căreia a beneficiat ori beneficiază de foloase de orice natură. Acesta se pedepsește cu închisoarea de la 1 la 5 ani și interzicerea exercitării dreptului de a ocupa o funcție publică. Însă aceste dispoziții nu se aplică în cazul emiterii, aprobării sau adoptării actelor normative.

Legea nr. 176/2010¹⁴⁷ reglementează modalitatea de depunere a declarațiilor de avere și interese ca făcând parte din obligațiile de integritate și transparență în exercitarea funcțiilor și demnităților publice. Titlul al II-lea din lege reglementează procedurile de asigurare a integrității și transparenței în exercitarea funcțiilor și demnităților publice din cadrul Agenției Naționale de Integritate.

Scopul Agenției este asigurarea integrității în exercitarea demnităților și funcțiilor publice și prevenirea corupției instituționale, prin exercitarea de responsabilități în evaluarea declarațiilor de avere, a datelor și informațiilor privind averea, precum și a modificărilor patrimoniale intervenite, a incompatibilităților și a conflictelor de interese potențiale în care se pot afla persoanele prevăzute la art. 1¹⁴⁸, pe perioada îndeplinirii funcțiilor și demnităților publice. Anumite reguli procedurale sunt stabilite și de Legea nr. 115/1996¹⁴⁹.

De altfel, Curtea Constituțională, în jurisprudența sa¹⁵⁰, a arătat că obligația declarării averilor și intereselor de către persoanele expres menționate de lege reprezintă opțiunea legiuitorului, justificată de necesitatea prevenirii faptelor

¹⁴⁶ Articolul 175 dispune: „(1) Funcționar public, în sensul legii penale, este persoana care, cu titlu permanent sau temporar, cu sau fără o remunerație: a) exercită atribuții și responsabilități, stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor puterii legislative, executive sau judecătorești; b) exercită o funcție de demnitate publică sau o funcție publică de orice natură; c) exercită, singură sau împreună cu alte persoane, în cadrul unei regii autonome, al altui operator economic sau al unei persoane juridice cu capital integral sau majoritar de stat, atribuții legate de realizarea obiectului de activitate al acesteia. (2) De asemenea, este considerată funcționar public, în sensul legii penale, persoana care exercită un serviciu de interes public pentru care a fost investită de autoritățile publice sau care este supusă controlului ori supravegherii acestora cu privire la îndeplinirea respectivului serviciu public.”

¹⁴⁷ Lege privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative, publicată în M.Of., Partea I, nr. 621 din 2 septembrie 2010.

¹⁴⁸ A se vedea pct. 1 - 39 din lege.

¹⁴⁹ Lege pentru declararea și controlul averii demnitarilor, magistraților, a unor persoane cu funcții de conducere și de control și a funcționarilor publici, publicată în M.Of., Partea I, nr. 263 din 28 octombrie 2006.

¹⁵⁰ Decizia nr. 1458/2010, Decizia nr. 309/2014.

de corupție de către aceste categorii de persoane, individualizate de legiuitor, în considerarea funcțiilor publice pe care le îndeplinesc și nu poate fi caracterizată ca o restrângere a exercițiului drepturilor sau al unor libertăți consacrate în Constituție. Deși un conflict de interese nu înseamnă *ipso facto* corupție, există o recunoaștere a faptului că apariția unor conflicte între interesele personale și obligațiile publice ale funcționarilor publici, dacă nu este tratată corespunzător, poate conduce la corupție. Obiectivul unei politici adecvate privind conflictul de interese nu constă doar în simpla interdicere a intereselor de natură privată ale funcționarilor publici, chiar dacă o asemenea metodă ar fi posibilă, ci și în a susține corectitudinea deciziilor politice și administrative oficiale și a administrației publice în general.¹⁵¹

Persoanele care au obligația să își declare averea, potrivit legii, au obligația de a declara și prezenta la conducătorul instituției, în termen de 30 de zile de la primire, bunurile pe care le-au primit cu titlu gratuit în cadrul unor activități de protocol în exercitarea mandatului sau a funcției, astfel cum prevede art. 1 din Legea nr. 251/2004¹⁵², pentru a evita orice conflict de interese între calitatea oficială și îndeplinirea unei atribuții în această calitate ca urmare a bunurilor primite. Legea prevede că sunt exceptate de la a fi declarate: medaliile, decorațiile, insignele, ordinele, eșarfele, colanele și altele asemenea, primite în exercitarea demnității sau a funcției; obiectele de birou cu o valoare de până la 50 euro.

Reguli privind conflictul de interese exista și în cazul celor care gestionează fonduri europene.

Potrivit art. 3 din OUG nr. 66/2011¹⁵³, în activitatea de selecție și aprobare a solicitărilor de sprijin financiar, autoritățile cu competențe în gestionarea fondurilor europene au obligația utilizării de reguli și proceduri care să asigure respectarea printre altele, și a următoarelor principii: transparența - punerea la dispoziția tuturor celor interesați a informațiilor referitoare la aplicarea procedurii pentru acordarea fondurilor europene; prevenirea apariției situațiilor de conflict de interese în cursul întregii proceduri de selecție a proiectelor de finanțat. Art. 10 din actul normativ prevede că persoanele fizice sau juridice care participă direct în procesul de verificare/evaluare a cererilor de finanțare nu pot fi solicitanți și/sau nu pot acorda servicii de consultanță unui solicitant. Totodată, art. 11 prevede interdicția rudelor sau a persoanelor care ar avea un interes de natură să le afecteze imparțialitatea de a fi

¹⁵¹ Angelica Chirilă, „Conflictul de interese. Implicații juridice administrative și penale”, *Revista transilvană de studii administrative* nr. 3(27)/2010, p. 28, <http://www.rtsa.ro/files/TRAS-27-2010-2Chirila.pdf>, consultat la data de 5 ianuarie 2015.

¹⁵² Lege privind unele măsuri referitoare la bunurile primite cu titlu gratuit cu prilejul unor acțiuni de protocol în exercitarea mandatului sau a funcției, publicată în M. Of., Partea I, nr. 561 din 24 iunie 2004.

¹⁵³ Lege privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora, publicată în M.Of., Partea I, nr. 461 din 30 iunie 2011.

implicate în procesul de verificare/evaluare/aprobare a cererilor de finanțare sau a programelor în cadrul unei proceduri de selecție și nici în procesul de verificare/aprobare/plată a cererilor de rambursare/plată prezentate de beneficiari.

Pe parcursul aplicării procedurii de achiziție, beneficiarii persoane fizice/juridice de drept privat au obligația de a lua toate măsurile necesare pentru a evita situațiile de natură să determine apariția unui conflict de interese, și anume a situației în care există legături între structurile acționariatului beneficiarului și ofertanții acestuia, între membrii comisiei de evaluare și ofertanți sau în care ofertantul câștigător deține pachetul majoritar de acțiuni în două firme participante pentru același tip de achiziție.

Referitor la incompatibilități, legea stabilește că o persoană care are o demnitate sau o funcție publică în cadrul autorităților publice nu poate avea în paralel o altă funcție sau demnitate publică, nu poate îndeplini o altă funcție publică de autoritate sau nu poate avea calitatea de membru/asociat/funcții de conducere în cadrul entității strict stabilite de lege. Legea prevede că incompatibilitățile privind demnitățile publice și funcțiile publice sunt cele reglementate de Constituție, de legea aplicabilă autorității sau instituției publice în care persoanele ce exercită o demnitate publică sau o funcție publică își desfășoară activitatea, precum și de dispozițiile Legii nr. 161/2003.

Rolul reglementării conflictelor de interese este acela de a preveni situațiile în care funcționari publici sau demnitari ar sluji un interes personal, datorită existenței unei împrejurări care le-ar aduce acestora, familiei acestora, prietenilor sau asociațiilor lor, un anumit avantaj. Aceste situații includ și împrejurările în care existența unor obligații ale funcționarilor sau demnitarilor față de orice terț ar putea afecta imparțialitatea deciziilor luate. Așadar, importanța lor este dată de faptul că simpla lor existență prezintă un potențial pericol de corupție.

În context, având în vedere jurisprudența¹⁵⁴ Curții Constituționale în materie și conceptul de funcție și de demnitate publică, reprezentat de „complexul de atribuții și responsabilități stabilite prin Constituție, legi și alte acte normative, pe care și le asumă o persoană fizică prin investirea sa ca urmare a rezultatului procesului electoral direct, prin alegere sau indirect prin numire, potrivit legii”, rezultă că prin natura funcției cu care au fost investiți, funcționarii publici și demnitarii slujesc interesele comunității din care fac parte, astfel încât le revine obligația să respecte prevederile din Legea nr. 161/2003 cu respectarea principiului supremației interesului public. Curtea Constituțională¹⁵⁵ a arătat că incompatibilitatea stabilită potrivit dispozițiilor legale reprezintă o măsură necesară pentru asigurarea transparenței în exercitarea funcțiilor publice și în mediul de afaceri, precum și pentru prevenirea și combaterea corupției, măsură ce are ca scop garantarea exercitării cu imparțialitate a funcțiilor

¹⁵⁴ Decizia nr. 1081/2007, Decizia nr. 445/2009.

¹⁵⁵ Decizia nr. 225/2011, Decizia nr. 396/2013.

publice. De asemenea, Curtea¹⁵⁶ a arătat că instituirea unei astfel de reglementări este impusă de necesitatea asigurării îndeplinirii cu obiectivitate de către persoanele care exercită o demnitate publică sau o funcție publică de autoritate a atribuțiilor ce le revin potrivit Constituției, în deplină concordanță cu principiile imparțialității, integrității, transparenței deciziei și supremației interesului public.

3.7. Autoreglementarea activității de lobby

Autoreglementarea activității de lobby în România a fost realizată de către Asociația Registrul Român de Lobby¹⁵⁷ înființată ca o organizație neguvernamentală, apolitică, de drept privat, nonprofit, și autonomă, cu scopul de a contribui la popularizarea și promovarea activității de lobby. Sistemul de autoreglementare inițiat de această asociație cuprinde (i) Codul de etică al practicienilor de lobby și advocacy, (ii) Registrul de Transparență a activităților de lobby și advocacy, (iii) Comisia de supraveghere a Registrului de Transparență.

*Codul de Etică*¹⁵⁸ asigură orientări de bază și standarde pentru conduita reprezentanților grupurilor de interese, fiind destinat tuturor organizațiilor care desfășoară activități de lobby și advocacy și care doresc să se înregistreze în Registrul de Transparență. Reprezentanții grupurilor de interese care aderă la Cod trebuie să aplice principiile de transparență, onestitate, integritate și profesionalism, în conformitate cu așteptările legitime ale cetățenilor și ale altor părți interesate.

*Registrul de Transparență*¹⁵⁹ din România este o replică a Registrului de Transparență comun al Parlamentului European și al Comisiei Europene. Registrul este menținut de Comisia de Supraveghere și a fost creat ca o bază de date deschisă tuturor organizațiilor și persoanelor ce desfășoară activități de lobby și advocacy. Obiectivul creării sale a fost transparentizarea proceselor de influențare, precum și promovarea unei cooperări mai eficiente între factorii de decizie și cei care doresc să influențeze deciziile. Astfel, după acumularea unui volum semnificativ de înregistrări în Registru, se vor face demersurile necesare împărtășirii acestuia cu instituțiile publice (Parlament, Guvern, Ministere), pentru acreditarea automată a celor înregistrați în cadrul acestor instituții.

*Comisia de Supraveghere a Registrului*¹⁶⁰ a fost înființată în scopul de a eficientiza și îmbunătăți Registrul de Transparență, de a promova bune practici în activitățile

¹⁵⁶ Decizia nr. 1484/2011.

¹⁵⁷ <http://registruldelobby.ro/>, consultat la data de 5 ianuarie 2015.

¹⁵⁸ <http://www.registruldetransparenta.ro/codul-de-etica.html>, consultat la data de 5 ianuarie 2015.

¹⁵⁹ <http://www.registruldetransparenta.ro/despre-registru.html>, consultat la data de 5 ianuarie 2015.

¹⁶⁰ <http://www.registruldetransparenta.ro/comisia-de-supraveghere.html>, consultat la data de 5 ianuarie 2015.

de lobby și advocacy și de a supraveghea aplicarea Codului de Etică la care aderă companiile, organizațiile și persoanele înscrise în Registru. Deciziile Comisiei sunt obligatorii pentru persoanele, companiile și organizațiile înscrise în Registrul de Transparență.

La nivel de practică trebuie precizat însă și faptul că Asociația Registrul Român de Lobby (ARRL) are doar 12 membri cu drepturi depline și 3 membri susținători, iar Registrul de Transparență al Activităților de Lobby și Advocacy, pe care ARRL l-a dezvoltat ca o măsură de autoreglementare, nu depășește 50 de înregistrări, persoane fizice, firme, organizații nonguvernamentale, camere de comerț, sindicate sau patronate. Ca atare, Codul de etică al ARRL nu se poate aplica decât în cazul unui număr extrem de restrâns de organizații și profesioniști care declară deschis că se ocupă cu activitatea de lobby.

* * *

Față de această abundență de acte normative din România, care toate pot viza activitățile de lobby, merită a fi amintită și opțiunea alternativă, aceea a unui singur act normativ prin care să fie asigurată atât transparența decizională a autorităților publice, cât și transparența intereselor, activităților și actorilor relevanți pentru lobby. Pe lângă exemplele oferite de Polonia și Ungaria, care nu au fost încununate cu succesul scontat, exemplul Austriei poate fi unul demn de a fi luat în seamă.

Anexa 6. AUSTRIA

<p><i>Legea privind transparența în activitățile de lobby și reprezentare a intereselor de grup (intrată în vigoare în 2012)</i></p>
<p>Principalele prevederi</p>
<p>Definiții</p> <p>Activitatea de lobby se referă la orice contact organizat și structurat cu persoane care dețin o funcție publică, ce are loc în scopul exercitării unei influențe asupra deciziei publice în interesul unui beneficiar.</p> <p>Reprezentarea intereselor de grup semnifică orice contact organizat și structurat cu persoane care dețin o funcție publică, ce are loc în scopul exercitării unei influențe în interesul colectiv al membrilor unor entități autonome sau uniuni de grupuri de interese.</p>

Excepții

Legea nu se aplică:

- partenerilor sociali și entităților care au dreptul de a fi parte în contracte colective;
- grupurilor de interese care nu au reprezentanți interni de interese;
- avocaților, dacă nu efectuează acțiuni lobby;
- partidelor politice, bisericilor și asociațiilor religioase recunoscute prin lege, precum și
- altor organizații de comunități.

Înregistrare

Ministrul federal de Justiție administrează un Registru computerizat de lobby și reprezentare a intereselor de grup în care se vor înregistra:

- societățile de lobby (Secția A1) și domeniile de activitate ale acestora (Secția A2),
- societățile care au agenți de lobby (Secția B), precum și
- organismele autonome (Secția C) și
- grupurile de interese (Secția D).

Raportare

În termen de nouă luni de la încheierea exercițiului fiscal trebuie realizate următoarele tipuri de rapoarte:

- pentru societățile de lobby: cifra de afaceri totală înregistrată pentru activitățile de lobby din exercițiul fiscal precedent împreună cu numărul de contracte de lobby. Imediat după încheierea unui contract de lobby, societățile de lobby vor înainta spre înregistrarea în Secția A2 a Registrului datele de identificare ale beneficiarului unui contract de lobby, precum și sarcinile și obiectivele convenite;
- pentru societățile care au agenți de lobby: o declarație în care să indice cheltuielile cu activitățile de lobby care au depășit suma de 100 000 Euro în decursul exercițiului fiscal încheiat;
- pentru organismele autonome și grupurile de interese: costurile estimate cu reprezentarea intereselor pentru exercițiul fiscal încheiat, confirmate de auditor.

Context și efecte

Registrul online (www.lobbyreg.justiz.gv.at/) a fost implementat la 1 ianuarie 2013. În decembrie 2014 erau înregistrate aproximativ 250 de companii, agenții și organizații (în jur de 750 de persoane).

Avantaje :

- legea se aplică unei palete relativ largi de actori din zona influențării politicilor publice;
- deși discriminatoriu prin raportare la societățile de lobby, nivelul de raportare pentru cei înregistrați nu este împovărător și nici nu îngreunează activitățile de lobby.

Dezavantaje:

- impune niveluri diferite de transparență celor patru categorii de înregistrări prevăzute;
- creează dificultăți de înregistrare pentru companiile și societățile de lobby care nu sunt localizate în Austria;
- exceptează asociațiile care nu angajează lobbyiști, dar efectuează activități de lobby.

CAPITOLUL IV

Etica în activitatea de lobby

Dacă în contextul românesc, analizat prin prisma proiectelor de lege avansate până acum și a conținutului acestora, precum și prin prisma modului în care s-a dezbătut în spațiul public pe tema lobby-ului, *perspectiva legalistă* pare a fi dominantă, e bine de știut că în această materie există și un alt tip de abordare, pe care îl vom numi în continuare *perspectiva etică*.

4.1. *Perspectiva etică asupra activității de lobby*

În opoziție cu abordarea axată pe reglementarea legală a domeniului la nivel internațional s-a dezvoltat o altă perspectivă, susținută de instituții precum Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE)¹⁶¹ și/sau de temerile profesioniștilor că reglementarea va conduce la efecte perverse care vor restrânge nejustificat drepturi fundamentale ale cetățenilor precum dreptul de petiționare, dreptul de asociere ori reprezentarea intereselor și care vor sfârși prin a impune față de lobby o viziune foarte apropiată de cea a castelor ori breslelor profesionale care introduc varii mecanisme de ordin juridic la accederea în profesie. Noua perspectivă nu exclude existența unor legi sau acte normative care să stea drept repere și pentru activitatea de lobby, așa cum sunt legile referitoare la transparența decizională la nivelul instituțiilor publice, însă accentul este pus pe autoreglementare, adică pe dezvoltarea unor mecanisme de natură etică la nivelul corpului de profesioniști și organizații care reprezintă interesele proprii sau ale unui/unor terți. Chiar dacă această abordare include și unele elemente de reglementare externă, de la nivel statal, o vom denumi *perspectiva etică*. Ea se întâlnește la ora actuală mai ales la nivelul instituțiilor europene, unde, deși există un cadru juridic ce vizează activitatea de lobby, acesta nu reglementează decât aspectele ce țin de transparența în relația dintre lobbyiști și Parlamentul European sau Comisia Europeană.¹⁶² Prin acordul dintre cele două instituții menționate, s-a instituit Registrul de transparență, care are și un *Cod*

¹⁶¹ OECD, *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2: „Promoting Integrity through Self-regulation”*, Organization for Economic Co-Operation and Development, OECD Publishing, 2012, p. 15.

¹⁶² Comisia Europeană/Parlamentul European, *Agreement between the European Parliament and the European Commission on the establishment of a transparency register for organizations and self-employed individuals engaged in EU policy-making and policy implementation*; în „Official Journal of the European Union”, L. 191, 22 iulie 2011, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011Q0722\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011Q0722(01)&from=EN), consultat la data de 6 ianuarie 2015.

de conduită¹⁶³ la care trebuie să subscrie toți cei care se înregistrează ca derulând activități de lobby.

Anexa 7. Codul de conduită în activitatea de lobby elaborat de Uniunea Europeană

Codul de conduită pe care trebuie să-l respecte toți cei care se înscriu în Registrul de transparență al Uniunii Europene conține un set minimal de norme morale care privesc:

- *onestitatea în relațiile cu instituțiile europene și reprezentanții acestora:*
 - să nu determine reprezentanții și angajații instituțiilor europene să acționeze contrar regulamentelor și standardelor de comportament care li se aplică (lit. f, g);
 - să nu obțină sau să încerce să obțină informații sau să determine adoptarea unei anumite decizii prin mijloace imorale și ilegale (lit. b);
 - să evite conflictele de interese (lit. l).
- *și onestitatea în raport cu subiecții serviciilor lor:*
 - să nu inducă în eroare terții cu privire la natura relației cu instituțiile europene și reprezentanții ori angajații acestora (lit. c, i).

Acest cod de conduită scoate în evidență faptul că natura activității de lobby implică cel puțin trei tipuri de obligații morale:

- (i) obligații față de cei reprezentați,
- (ii) obligații față de decidenți și
- (iii) obligații față de propria profesie sau corp profesional.

De exemplu, norma morală privind interdicția de a-și induce în eroare clienții cu privire la relația cu reprezentanții instituțiilor vizate de activitatea de lobby conține obligația de a avea o relație onestă, corectă cu cei dintâi. O astfel de obligație poate căpăta și o formă juridică prin intermediul unei legi a lobby-ului, însă *abordarea etică* susține că atunci când obligația este exterioară agentului, adică lobbyistului, ea tinde să fie încălcată pentru că acesta nu o interiorizează, nu o resimte ca fiind a lui.

¹⁶³ <http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/about-register/codeOfConduct.do?locale=en>., consultat la data de 6 ianuarie 2015.

Participarea la realizarea unui cod de conduită/de etică profesională sau simpla lui existență presupune ideea că agentul respectă regula nu dintr-un sentiment de conformare cu o normă, ci pentru că el o interiorizează, adică o respectă fiindcă este în mod esențial legată de activitatea sa, de statutul său profesional; asta îl definește ca profesionist, nu doar ca unul care desfășoară o activitate profesională. Această modalitate de a privi respectarea unei obligații ce ține de etica profesională nu este specifică doar acestui domeniu, ci ea se regăsește și în sfera medicală, unde principiile morale din codurile de etică (Jurământul lui Hipocrate, Codul de etică al Asociației Americane a Medicilor etc.) au o forță de constrângere mult mai puternică decât cea pe care o are o legea și poate duce chiar și la „ostracizare profesională”, în sfera juridică (Codul de etică al magistraților), în sfera academică (Codurile de etică universitară) ș.a.m.d.

Chiar dacă perspectiva juridică și cea etică par a se suprapune peste disputa *reglementare versus autoreglementare* în materie de lobby trebuie subliniat faptul că nu e vorba de acest lucru. Abordarea juridică nu exclude considerațiile de ordin moral, cel puțin pentru faptul că legile în cauză privesc comportamente care au și o fațetă morală, ci stabilesc prioritatea normei juridice ce reglementează activitatea de lobby în raport cu normele morale pe care cei care lucrează în domeniul în cauză și le-ar stabili de comun acord. De partea cealaltă, abordarea etică se bazează pe ideea că stabilirea unor reguli de comportament integru la nivel de industrie, fără vreo constrângere exterioară domeniului de activitate, poate conduce într-o mai mare măsură la modelul de comportament dezirabil decât ar putea să o facă o reglementare în acest sens. Asta nu înseamnă că abordarea etică exclude reglementări legale complementare, așa cum precizam anterior; dimpotrivă norme juridice pot fi necesare în materie de transparență decizională, corupție, trafic de influență, tehnica legislativă etc.

Acceptarea ideii că există obligații morale pentru profesioniștii în lobby nu exclude existența unor obligații de aceeași factură de partea celor reprezentați și de partea decidenților. În cazul celor din urmă este cel mai ușor să înțelegem de ce există astfel de obligații morale: atât membrii Parlamentului, cât și reprezentanții guvernului și autorităților publice în genere trebuie să se supună unor constrângeri întrucât poziția pe care aceștia o ocupă are un impact major la nivelul societății, pentru că aceeași poziție poate influența comportamente instituționale și individuale în sensul contrar a ceea ce este dezirabil la nivel social, economic, politic etc. De exemplu, nu le este permis parlamentarilor și tuturor celorlalți menționați anterior să accepte bunuri și servicii în schimbul susținerii unui proiect legislativ sau unui vot sau unei decizii favorabile ș.a.m.d. întrucât această faptă, dincolo de faptul că știm că ea este ilegală,

conduce, înainte de orice, la denaturarea funcției de reprezentare pe care o au și la denaturarea raporturilor sociale între cei aleși, ca să ne oprim doar la acest caz, și cei care aleg.

În ceea ce privește obligațiile celor reprezentați de profesioniștii în lobby, există obligații morale specifice întrucât interesele și acțiunile lor trebuie să nu încalce drepturile și interesele altor entități juridice și non-juridice. Dacă interesul unei companii farmaceutice este să vândă cât mai mult, obligația ei morală este ca prin activitățile sale să nu dăuneze atât mediului economic în care funcționează, cât și cetățenilor care beneficiază de produsele sale. Dacă nu ar exista această limită și am considera că rolul companiei farmaceutice primează în raport cu obligațiile sale morale, atunci am fi forțați să acceptăm și ceea ce decurge dintr-o astfel de idee, și anume că poate fi sacrificat interesul cetățeanului de a duce o viață sănătoasă și nedependentă de medicamente în favoarea marjei pe care firma și-o dorește.

4.2. Situația actuală a perspectivei etice la nivel global

4.2.1. Codurile de etică profesională

Instrumentul cel mai des utilizat la nivelul comunităților profesionale pentru a determina o maturizare morală a practicienilor este fără niciun fel de dubiu *codul de etică*. Acesta este mascat sub diverse forme și denumiri. Uneori îl găsim sub eticheta de „cod de conduită” (*code of conduct*) ori „carta deontologiei profesionale” (*charte de deontologie professionnelle*), alteori de „cod de standarde profesionale” (*code of professional standards*), iar în unele cazuri chiar drept „declarație de valori” sau „declarație de principii” (*value statement*, respectiv *statement of [lobbying] principles*).

Cercetările întreprinse în ultimele două decade asupra eficacității codurilor de etică la nivel organizațional și la nivel de comunitate profesională au demonstrat că simpla existență a unui document denumit în acest fel nu contribuie semnificativ la schimbarea comportamentului subiecților săi. Ar fi ca și cum ne-am aștepta ca un text pe care îl afișăm la avizierul din holul unei companii să îi facă pe angajați să își schimbe valorile morale de la momentul t_0 la t_1 . Însă comportamentul uman se modifică într-un context mai larg, în care pe lângă documentul respectiv există atât un atașament psihologic din partea subiecților săi obținut pe baza unui sistem participativ (participarea membrilor organizației sau comunității profesionale la redactarea, evaluarea și revizuirea codului), o experiență instituționalizată a aplicării prevederilor sale diseminată în mod sistematic prin traininguri și diverse tipuri de comunicare, o experiență instituționalizată a recompenselor și sancțiunilor în materie de respectare a prevederilor, cât și o voință la nivel de leadership care să imprime modelele dezirabile de comportament.

Varietatea de tipuri de coduri care circumscriu comportamentul moral al profesioniștilor în lobby nu trebuie înțeleasă ca un fenomen care contribuie la absența eficacității documentelor în sine, chiar dacă acest lucru poate fi afectat de conținutul documentului. Dimpotrivă, proiectarea unui ideal de cod de etică și amendarea acestor documente în funcție de acel ideal pentru ca toate să exprime aceea unică idee despre cum trebuie să arate și să funcționeze un cod de etică la nivelul unei organizații sau comunități profesionale este mult mai păguboasă întrucât ea nu ține cont de profilul și nivelul de maturitate morală al subiecților. Evaluarea eficacității codului și revizuirea lui fac parte din procesul de învățare organizațională sau comunitară a unor noi jocuri sociale cu conotație morală, ceea ce nu se mai întâmplă în cazul unei transformări după șablon a documentelor la care facem referire acum.

Pentru o mai mare ușurință a înțelegerii modului cum funcționează aceste coduri de etică în sfera activităților de lobby, fără încă a discuta despre conținutul lor, le putem împărți în patru categorii:

Anexa 8. Cartografie coduri de etică

A. Coduri de etică profesională adoptate la nivel de autorități transnaționale, naționale și regionale:

- Australia:
 - „Codul de conduită în activitatea de lobby” al **Guvernului Australiei, Departamentul Primului Ministru și Cabinetului.**
 - „Codul de conduită al lobbyistului profesionist” al **Victorian Government Professional Lobbyist.**
 - „Codul de conduită al lobbyistului” al **South Australian Government.**
- Canada:
 - „Codul de etică al lobbyistului” al **Orașului Ottawa.**
 - „Codul de etică al lobbyistului” al **Office of the Commissioner of Lobbying of Canada.**
- Uniunea Europeană:
 - „Codul de conduită” al **Comisiei Europene, Registrul de Transparență.**

B1. Codurile de etică la nivel de organizații profesionale transnaționale:

- La nivelul Uniunii Europene, există două astfel de organizații, una a profesioniștilor (**Society of European Affairs Professionals**, SEAP) și alta a firmelor de consultanță (**European Public Affairs Consultancies' Association**, EPACA), fiecare având propriul „cod de conduită”.

B2. Coduri de etică la nivel de asociații profesionale cu acoperire națională:

- Franța
 - „Carta de deontologie profesională” a **Association Française des Conseils en Lobbying et Affaires Publiques** (AFCL).
 - „Carta de deontologie” a **Association Professionnelle des Responsables des Relations avec les Pouvoirs Publics** (ARPP).
- România:
 - „Codul de etică” al **Asociației Registrul Român de Lobby** (ARRL).
- Statele Unite ale Americii:
 - Codul de etică al **Association of Government Relations Professionals** (AGRP) – fosta American League of Lobbyists – și care există din 1979.
 - „Codul de conduită” al **North Carolina Professional Lobbyists Association** (NCPLA).
 - „Codul de etică profesională” al **Florida Association of Professional Lobbyists** (FAPL).
 - „Codul de conduită/Bune practici” al **Georgia Professional Lobbyists Association** (GPLA).
 - „Codul de etică” sau „Declarația privind principiile [etice] specifice activității de lobby” a **National Association of State Lobbyists** (NASL).

B3. Coduri de etică profesională la nivel de organizații care derulează activități de lobby:

- „Codul de conduită pentru lobby responsabil” al **Bayer HealthCare**.
- „Ghidul la nivel de grup privind consultanța de management și activitatea de lobby” al **Telekom Austria Group**.
- „Codul de conduită” al **Ernst & Young**.

Codurile de etică introduse de autoritățile naționale ori regionale, în marea lor majoritate, își au punctul de plecare într-o măsură legislativă menită să instituie un *Registru de Transparență* similar celui din Uniunea Europeană, iar documentele respective delimitează cadrul în care pot acționa lobbyiștii, dar, în unele cazuri, și reprezentanții autorităților publice. De exemplu, *Codul de conduită în activitatea de lobby* al Guvernului Australiei, care datează din 2008 și a fost revizuit în 2010, vizează în mod direct activitatea lobbyiștilor înscrși în *Registrul Lobbyiștilor* conform legii, însă prinde și obligații morale care revin reprezentanților statului. La articolul 8 din document sunt menționate obligații clare pentru profesionistul în lobby: „lobbyistul nu se va implica în activități care sunt corupte, lipsite de onestitate sau ilegale”; „lobbyistul trebuie să separe în mod clar obligațiile și activitățile lor în calitate de lobbyiști de orice activitate în nume personal și de orice fel de implicare de partea unui partid politic”. La articolul 9, Guvernul Australiei a prevăzut obligația tuturor reprezentanților guvernului de a raporta orice încălcare a prevederilor codului de conduită în cazul în care au cunoștință de așa ceva.

Ceea ce trebuie reținut în mod special din această dublă adresabilitate¹⁶⁴ a codurilor de etică este tocmai faptul că nu doar lobbyiștii au obligații profesionale, ci și reprezentanții statului. Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) a surprins această idee în cele *10 principii pentru transparență și integritate în lobby*:¹⁶⁵ Principiul 7 – „Țările trebuie să cultive o cultură a integrității în organizațiile publice și în procesele de decizie prin asigurarea de reguli și recomandări clare privind conduita reprezentanților statului.” La nivelul Uniunii Europene, codul de etică atașat *Registrului de Transparență* vine completat de *Codul de conduită pentru comisari* (2011)¹⁶⁶ și *Codul pentru bun comportament administrativ* ale Comisiei Europene (2000),¹⁶⁷ *Codul de conduită pentru membrii Parlamentului European* (2012),¹⁶⁸ *Public Service Principles for the EU Civil Service* al Ombudsmanului European¹⁶⁹.

¹⁶⁴ Obligația unei părți la un comportament integru este și obligația celeilalte părți de a respecta aceleași principii morale; obligația lobbyistului de a nu corupe decizia publică impune și obligația reprezentantului statului de a nu se lăsa corupt. Altfel spus, dacă cerem lobbyiștilor să fie onești în relația lor cu decidenții, atunci implicit le cerem și decidenților să fie onești cu lobbyiștii.

¹⁶⁵ OECD, *Transparency and Integrity in Lobbying*; 2013, <http://www.oecd.org/gov/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>, consultat la data de 6 ianuarie 2015.

¹⁶⁶ ec.europa.eu/commission_2010-2014/pdf/code_conduct_en.pdf, consultat la data de 6 ianuarie 2015.

¹⁶⁷ http://ec.europa.eu/transparency/code/index_en.htm, consultat la data de 6 ianuarie 2015.

¹⁶⁸ <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/0081ddfaa4/MEPs.html>, consultat la data de 6 ianuarie 2015.

¹⁶⁹ <http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/publicserviceprinciples.faces>, consultat la data de 6 ianuarie 2015.

Anexa 9. ORGANIZAȚIA PENTRU COOPERARE ȘI DEZVOLTARE ECONOMICĂ (OCDE)

Recomandările Consiliului cu privire la Principiile pentru transparență și integritate în Lobby (18 februarie 2010)

Definiții

Lobby reprezintă comunicarea scrisă sau orală cu funcționarii publici pentru a influența legislația, politica sau deciziile administrative. Cel mai adesea, lobby vizează deciziile de natura legislativă. Activitatea de lobby se regăsește și în domeniul executiv, spre exemplu pentru a influența adoptarea regulamentelor sau încheierea de contracte administrative. Termenul de funcționari publici include angajații și deținătorii funcțiilor publice în domeniile executiv și legislativ, indiferent că au fost aleși sau numiți.

10 principii & 4 domenii

- **Crearea unui cadru eficient și corect pentru deschidere și acces:**

1. Țările ar trebui să ofere condiții de participare adecvate prin asigurarea accesului corect și echitabil tuturor persoanelor interesate la dezvoltarea și implementarea de politici publice.
2. Regulile și principiile directe privind activitatea de lobby ar trebui să aducă răspunsuri adecvate preocupărilor ce vizează guvernarea influențată de practicile de lobby și respectarea contextelor socio-politice și administrative specifice.
3. Regulile și principiile directe privind activitatea de lobby ar trebui să fie concordante cu politica și cadrul normativ deja existent.
4. Țările ar trebui să definească în mod clar termenii „activitate de lobby” și „lobbyist” atunci când iau în considerare crearea sau dezvoltă reguli și principii directe cu privire la activitatea de lobby.

- **Creșterea transparenței:**

5. Țările ar trebui să asigure un nivel adecvat de transparență astfel încât funcționarii publici, cetățenii și reprezentanții companiilor să poată obține informații suficiente despre activitatea de lobby.

6. Țările ar trebui să le faciliteze persoanelor interesate – incluzând organizațiile societății civile, companiile, media și publicul general – posibilitatea de a analiza activitățile de lobby.

- **Promovarea unei culturi a integrității:**

7. Țările ar trebui să încurajeze o cultură de integritate în organizațiile publice și în adoptarea deciziilor prin stabilirea de reguli clare și principii directe cu privire la comportamentul funcționarilor publici.

8. Lobbyiștii trebuie să se conformeze standardelor de profesionalism și transparență, având de asemenea responsabilitatea de a încuraja o cultură a transparenței și integrității în activitatea de lobby.

- **Mecanisme eficiente pentru punerea în aplicare, respectare și revizuire:**

9. Țările trebuie să implice actori cheie în implementarea unui spectru coerent de strategii și practici instituționale ce pun în aplicare respectivele strategii.

10. Țările trebuie să revizuiască modul de funcționare a legilor și recomandărilor legate de lobby în mod periodic și să opereze ajustările necesare în lumina experienței lor.

În ceea ce privește sancțiunile pentru încălcarea prevederilor codurilor de etică, majoritatea documentelor existente la ora actuală nu menționează în mod explicit un cadru sancționator, chiar dacă există precizări cu privire la comportamentele inacceptabile. Pentru acele coduri de etică ce sunt atașate unui *Registru de Transparență*, sancțiunea invocată în toate documentele consultate este ostracizarea profesională, și anume înlăturarea organizației specializate în lobby, respectiv profesionistului în lobby din *Registru*.

Codurile de etică îndeplinesc și un rol colateral eticii profesionale, și anume acela de a defini termenii uzitați pentru a descrie activitățile specifice. Acest lucru vine să clarifice destul de mult despre ce este vorba în „lobby” și până unde se înscrie conduita lobbyistului printre comportamentele corecte din punct de vedere moral atâta vreme cât nu există o lege care să facă acest lucru.

4.2.2. Valorile și principiile morale ale activității de lobby

La o analiză amanunțită a conținutului codurilor de etică profesională se poate observa că există o serie de valori și principii morale care apar în mod constant. Această corespondență scoate în evidență faptul că există un ethos comun la nivelul celor implicați în activități de lobby și advocacy, ethos dat de chiar natura domeniului.

Valorile care apar recurent sunt *integritatea, transparența, confidențialitatea și acuratețea*. De exemplu, Societatea Profesioniștilor în Afaceri Europene (SEAP) afirmă în propriul cod de conduită că practicienii de lobby „trebuie să acționeze cu onestitate și integritate tot timpul, derulându-și activitatea într-o manieră corectă și profesionistă”. Prima parte a obligației amintite se regăsește și în *Codul de etică a practicienilor de lobby* pe care și l-a realizat Asociația Registrul Român de Lobby (ARRL), dar și în *Codul de conduită al lobbyistului* publicat de Guvernul Australiei de Sud, în *Codul deontologic al lobbyistului* de la Autoritatea Comisarului pentru Lobby de pe lângă Guvernul Canadei ori în *Codul de etică* al Asociației Profesioniștilor în Relații Guvernamentale (AGRP).

Valoarea numită „acuratețe” reprezintă un caz particular întrucât aceasta nu este o valoare morală *per se*, ci mai degrabă una de natură strict profesională, dar care ajunge în acest context particular să aibă valențe morale. Astfel, *Codul de conduită* al SEAP delimitează aria de acoperire a acestei valori prin trei obligații distincte, adică prin trei reguli de comportament moral: (i) obligația de a furniza informații exacte sau corecte decidenților europene; (ii) obligația de „a nu furniza în mod conștient sau din neglijență informații eronate sau care pot induce în eroare”; și respectiv (iii) obligația de a nu obține informații de la instituțiile europene „prin mijloace ilicite sau lipsite de onestitate oneste”¹⁷⁰. Toate acestea se regăsesc aproape identic în *Codul de conduită* al Asociației Europene a Firmelor de Consultanță în Afaceri Publice (EPACA), chiar dacă ele sunt puse în articole diferite și fără o conexiune directă cu *acuratețea*. În schimb în alte coduri, valoarea amintită se referă la modul cum sunt reprezentate interesele clienților de către lobbyist, și anume fără a denatura interesele și pozițiile acestora.

O altă valoare importantă din perspectiva locului care i se acordă în majoritatea codurilor de etică este transparența. Aceasta este tratată în moduri diferite: unele coduri pun accentul pe transparență în relația lobbyistului cu beneficiarii serviciilor sale, în timp ce altele se referă și la relația lobbyistilor cu decidenții. De exemplu, *Codul deontologic al lobbyistului* din Canada tratează transparența în ambele sensuri și este tradusă sub forma a trei reguli. Prima regulă menționează faptul că un lobbyist trebuie să-și decline identitatea în fața unui oficial, să precizeze ce organizație reprezintă și care este obiectul demersurilor sale. Cea de-a doua regulă, tot referitor la relația cu persoanele care dețin funcții publice, precizează că lobbyistul trebuie să furnizeze informații „exacte și concrete” și „să nu inducă în eroare”. Cea de-a treia regulă conține obligația lobbyistului de a-și informa clientul sau angajatorul cu privire la regulile cuprinse în cod și de a le respecta. Cum foarte ușor se poate observa, *Codul deontologic al lobbyistului* trece drept transparență ceea ce alte coduri numesc a fi *acuratețe*, respectiv „conformitate” (i.e., conformitatea cu legile și reglementările

¹⁷⁰ <http://www.seap.be/history-objectives-of-seap/our-code-of-conduct/>, consultat la data de 10 ianuarie 2015.

relevante activității de lobby și advocacy). Totuși, transparența este privită și ca modalitate de a prezenta în mod deschis pozițiile și documentele care stau la baza acestora atât decidenților, cât și celor interesați de obiectul respectivelor activități de lobby.

Ceea ce este cu adevărat semnificativ la aceste coduri este tocmai faptul că un lobbyist din Europa trebuie să respecte aceleași valori, principii și reguli morale pe care le împărtășește și un coleg din Australia sau din Canada. Acest ethos comun permite ca un lobbyist care își desfășoară activitatea în mod normal în Germania să respecte acelea standarde morale și să nu practice o miopie morală atunci când derulează proiecte de lobby la București, la Bruxelles sau la Cairo. Ca atare, orice lege privind activitatea de lobby și orice proces de autoreglementare trebuie să țină seama de acest ethos profesional comun, altfel riscă să fie în totală contradicție cu practicile etice de la nivel profesional.

Anexa 10. Valori ale codurilor de etică

SEAP	AFCL	ARRL	AGRP	NCPLA	APPC	GPLA	EAPL	Victorian Government	NASL
Integritate Comportament sincer și integru Desfășurarea afacerilor într-un mod profesionist și corect Respect și politețe Transparență Menținerea celor mai înalte standarde profesionale Deschidere și transparență în declararea numelui, profesionalism Cunoașterea competență și eficiență Transparență Atitudine proactivă Devotament pentru interesele clienților Respect pentru instituțiile democratice, oficiali și cei implicați în realizarea politicilor publice, precum și pentru colegii lobbyiști Dreptate Demitate	Transparență Confidențialitate Integritate Sinceritate	Integritate Sinceritate Respect Transparență Menținerea celor mai înalte standarde profesionale Deschidere și transparență în declararea numelui, profesionalism Cunoașterea competență și eficiență Transparență Atitudine proactivă Devotament pentru interesele clienților Respect pentru instituțiile democratice, oficiali și cei implicați în realizarea politicilor publice, precum și pentru colegii lobbyiști Dreptate Demitate	Sinceritate și integritate Sinceritate Precizie Conformitate cu legile și regulile aplicabile Informare continuă Profesionalism Cunoașterea competență și eficiență Respect și politețe Atitudine proactivă Atenție la interesele clientului și angajatorului Loialitate Confidențialitate Educarea publicului Asigurarea înțelegerii și aprecierii publicului pentru natura, legitimitatea și necesitatea lobby-ului Respect pentru instituțiile guvernului	Integritate Sinceritate Conformitate Precizie Confidențialitate	Sinceritate Precizie Conformitate Transparență	Integritate Conformitate Transparență Confidențialitate	Sinceritate Integritate Conformitate Cunoașterea legilor și regulilor Profesionalism Reprezentarea clienților într-o manieră competentă și eficientă Transparență Atitudine proactivă Devotament pentru interesele clienților Respect pentru instituțiile democratice, oficiali și cei implicați în realizarea politicilor publice, precum și pentru colegii lobbyiști Dreptate Demitate	Transparență Integritate Sinceritate Precizie	Conformitate Transparență Precizie Integritate Respect pentru instituțiile și procesele democratice Confidențialitate

4.2.3. Aspecte etice în relația lobbyist - organizație de lobby

În acest context trebuie făcute două distincții majore. Prima se referă la *reprezentarea legitimă sau ilegitimă* a intereselor unei comunități, iar cea de-a doua la *reprezentarea intereselor legitime sau ilegitime* pe care le poate avea o comunitate.

Prima distincție se referă la activitatea de lobby în sine și surprinde ideea că activitatea însăși poate să fie corectă sau incorectă din punct de vedere moral. De exemplu, dacă o cameră de comerț ar susține interesul unei părți a membrilor săi în fața reprezentanților statului român în detrimentul celeilalte părți sau în detrimentul unui segment din cealaltă parte, atunci această reprezentare va fi considerată un conflict de interese întrucât respectiva organizație are rolul de a îi reprezenta pe toți membrii săi, nu de a îi discrimina pozitiv pe unii și a îi discrimina negativ pe alții. Sau, în mod similar, dacă o firmă sau un specialist în activitatea de lobby reprezintă interesele contrare a două părți aflate în opoziție, atunci această reprezentare va fi considerată ilegitimă. În mod normal, această lipsă de legitimitate ar fi constatată de o comunitate profesională matură din punct de vedere moral, care ar chibzui pe baza speței cu care se confruntă și ar decide ce sancțiuni trebuie adoptate, dacă trebuie adoptate, pe baza unui set de norme de etică profesională (codul de etică).

Nu doar conflictul de interese face ca activitatea de lobby derulată de o organizație sau de un specialist să fie ilegitimă, ci și alte acțiuni imorale săvârșite de aceștia. Un exemplu în acest sens ar fi acela în care lobbyistul se folosește de informații obținute în mod ilegal, adică prin încălcarea de către un funcționar public a reglementării privind secretul de serviciu, sau instigă un funcționar să procedeze la o faptă ilegală, imorală. Această situație este cea cuprinsă în *Codul de etică* al Registrului de Transparență de la nivelul Uniunii Europene, după cum am văzut anterior. Dar se poate întâmpla ca lobbyistul să ofere varii bunuri sau servicii unui decident¹⁷¹ cu scopul de a determina o decizie favorabilă; chiar dacă nu primește bunurile sau serviciile oferite și subiectul acțiunii de lobby depășește sfera interesului unui grup, adică este în interes public, activitatea lobbyistului devine ilegitimă. La fel și în cazul în care lobbyistul denigrează un coleg de breaslă care susține o poziție contrară în fața aceluiași decident.

Cea de-a doua distincție se referă la conținutul acțiunii de lobby, la subiectul pe care lobbyistul îl servește. Potrivit acestei distincții, pot exista interese legitime și interese ilegitime. În cazul acesta, nu activitatea însăși a lobbyistului este vizată, ci interesul terțului, celui reprezentat. O situație ilustrativă este aceea în care un cult contractează serviciile de lobby oferite de o firmă specializată în acest domeniu pentru a promova în fața decidenților de la nivel guvernamental o măsură legislativă menită să interzică agenților economici neagreați de cea mai înaltă instituție a cultului respectiv să

¹⁷¹ Aici trebuie să încadrăm și organizarea unor dezbateri și conferințe în locuri exotice cu participarea decidenților, i.e., „turismul decizional”.

comercializeze straie preoțești specifice ei. Un astfel de interes este ilegal pentru că, deși servește cultului în cauză, contravine spiritului unei economii bazată pe libera inițiativă și reprezintă, totodată, o măsură anticoncurențială.

Legitimitatea sau ilegitimitatea intereselor celor reprezentați de profesioniștii în lobby depinde de obligațiile morale ale acestora. Reluând exemplul anterior al companiei farmaceutice, dacă aceasta încearcă să prelungească un termen privind intrarea în vigoare a unei măsuri legislative ce vizează medicamentele generice întrucât ea nu-i servește din punct de vedere economic și măsura în cauză limitează accesul la tratament al bolnavilor, acest interes contravine flagrant dreptului fundamental al oricărui om de a avea acces la servicii medicale care să-i salveze viața. Acest drept fundamental al omului înscris în Declarația Universală a Drepturilor Omului, în Convenția Europeană a Drepturilor Omului și implicit în constituțiile multor state, dacă nu chiar explicit formulat, primează din punct de vedere moral, social, politic și chiar și economic interesului privat al companiei farmaceutice. Dacă respectiva companie farmaceutică acționează contrar acestei priorități a interesului public în fața interesului privat, atunci interesul pe care lobbyistul contractat sau angajat de aceasta îl reprezintă este considerat ilegal.

CONCLUZII

Transparența intereselor și a activităților de lobby

Tranziția democratică a României a condus la un pluralism de opinii, actori și forme de manifestare ale acestora care necesită un cadru normativ pentru a putea să își desfășoare activitatea. Bună parte din acest cadru normativ există deja și este în mare parte coerent și armonizat cu unele standarde internaționale pertinente. Cu toate acestea, se poate constata că simpla existență a unui cadru normativ favorabil participării publicului larg la procesul decizional de la nivel politic nu constituie în sine un element suficient pentru ca spiritul participativ să fi fost creat. În această materie în România încă se mai confruntă două viziuni antagonice cu privire la punerea în aplicare a instrumentelor democrației participative: implicarea tuturor actorilor în treburile publice este posibilă, dar limitat și controlat (o viziune ce aparține trecutului) sau implicarea tuturor actorilor în treburile publice trebuie susținută activ, inclusiv de către stat (viziune astăzi la modă, dar care, ca toate modelele și excesele, trebuie ponderată).

O democrație cu adevărat participativă impune extinderea proceselor decizionale cu privire la propriile interese generale de așa natură încât să includă și sfere din exteriorul guvernării naționale instituționalizate. Promovarea intereselor cetățenilor și grupurilor alcătuite de aceștia poate fi făcută direct sau prin reprezentanți desemnați în mod legitim. Reprezentarea intereselor constituie un mijloc de participare în cadrul democrației și poate avea fie obiectivul maximal al exercitării puterii politice în cadrul statului, precum în cazul partidelor politice, fie obiectivul mai modest al influențării deciziei politice, precum în cazul *advocacy* sau *lobby*.

Influențarea proceselor decizionale de la nivelul autorităților publice, adică *lobby*, trebuie să respecte un set de reguli minimale pentru a nu deveni împovărătoare sau chiar nocivă pentru decidenți și a nu conduce la distorsionarea ori anihilarea democrației. De aceea, asigurarea transparenței decizionale la nivelul autorităților publice impune cu necesitate și asigurarea transparenței activităților de lobby, indiferent că acest lucru este impus prin norme juridice adoptate de stat sau prin reguli de conduită stabilite de comun acord de către profesioniștii din domeniu.

Utilitatea studierii sistematice și a încadrării normative a grupurilor de interese și a activităților de lobby nu vine doar din faptul că în jurul acestor concepte s-a creat o aură de mister, ci și din necesitatea de a înțelege cum funcționează sistemul politic românesc. Percepția negativă existentă în societate față de grupurile de interese a fost accentuată uneori de mass-media, care le-au prezentat ca pe niste grupuri obscure,

un fel de mafii care influențează și controlează politicul și politicienii. Unii lideri politici au utilizat conceptul de lobby în scop propagandistic, pentru identificarea „răului” care corupe guvernarea, deși, nu de puține ori, în actul guvernării sau în afara lui, grupurile de interese au interacționat în mod direct, legal și legitim chiar cu respectivii lideri. Alteori, dezbaterile din spațiul public au considerat fenomenul ca o practică normală, în cadrul căreia variate grupuri de interese constituite la nivelul societății încearcă în mod legitim să influențeze decizia politică¹⁷².

Odată stabilit faptul că **lobby-ul și grupurile de interese sunt componente legitime ale unei democrații liberale și participative**, atenția trebuie îndreptată spre modul cum funcționează acestea și cum se manifestă într-o societate precum cea românească. Știm cum au evoluat partidele politice în cei 25 de ani de democrație recentă și care a fost performanța lor la guvernare, dar nu știm, de exemplu, câte dintre politicile publice ori actele normative propuse de acestea au fost influențate în mod semnificativ de grupuri din exteriorul lor sau asociate lor. Este esențial să cunoaștem cum funcționează sistemul politic românesc ținând cont și de acest fenomen, al agregării intereselor comune în scopul influențării deciziei politice. Iar pentru a putea face acest lucru este necesar să stabilim sensul cuvintelor utilizate, inclusiv **calificarea din punct de vedere juridic în România a termenului lobby** și să asigurăm un cadru de desfășurare clar, previzibil și transparent pentru procesele decizionale democratice, inclusiv pentru încercările legitime de influențare a lor.

Fără a face neapărat disonanță în contextul mai larg european, România nu dispune încă de o reglementare expresă privind activitățile de lobby dacă facem abstracție de menționarea existentă din Codul ocupațiilor din România (COR). Cu toate acestea, preocupări au existat și subzistă.

Ambele propuneri legislative ce vizează lobby și care se mai află în dezbateri parlamentară presupun că activitatea de influențare a procesului decizional se face doar de anumite categorii de profesioniști, care intermediază între un grup de interese și autoritatea publică/persoana ce deține o funcție sau o demnitate publică și care sunt înregistrați oficial în anumite registre publice. În această viziune, procesul de influențare a deciziei publice ar urma să se realizeze de un grup restrâns de persoane, în schimbul unor sume de bani primite de la un anumit grup de interese (care dorește

¹⁷² *Actul legislativ și activitatea de lobby*, sinteza discuțiilor din data de 15 noiembrie 2006; „Cum reglementăm activitatea de lobby în România?”, sinteza depozițiilor prezentate în audierea publică din data de 18 februarie 2003, Academia de Advocacy, Asociația ProDemocrația și Centrul de Resurse Juridice; *Lobby, între grupurile de interese și politici publice?*, sinteza depozițiilor prezentate în audierea publică din data de 26 februarie 2007, Academia de Advocacy, Asociația ProDemocrația și Societatea Jurnaliștilor Profesioniști; „Despre lobby și alți demoni”, Adevarul Holding și Institutul pentru Politici Publice, 17 mai 2011; Conferința „Mediafax Talks about Lobby”, organizată pe 28 ianuarie 2014 de Agenția de presă Mediafax în parteneriat cu Asociația Registrul Român de Lobby, tema principală fiind transparența activității de lobby.

să fie reprezentat prin intermediari) și cu excluderea altor grupuri de interese, cu precizarea că acestea din urmă ar dispune oricum de posibilitatea exprimării directe a intereselor proprii în cadrul procedurilor ce vizează transparența decizională a autorităților publice. O astfel de abordare ar implica din două una: ori crearea unei discriminări între profesioniști și alte grupuri de interese ce nu ar fi reprezentate sau exprimate în același mod, ori faptul că procedurile legate de transparența decizională utilizate în prezent sunt lipsite de sens. Unele reguli elementare ale democrației liberale (principiul egalității de șanse sau dreptul de petiționare sau principiul liberei concurențe) ar risca să fie încălcate, iar obiectivul transparenței decizionale ar fi atins doar parțial.

Abordarea care ar pune în mod simplist semnul egalității în plan normativ între lobby și infracțiuni generic legate de traficul de influență ar fi cel puțin la fel de eronată. Pentru a înțelege mai bine diferențele dintre lobby și infracțiunile cu care este uneori asociat merită făcută o scurtă comparație între cele două propuneri legislative menționate mai sus, cu toate limitările lor subliniate anterior, și unele activități incriminate de legea penală:

- În cazul infracțiunii de trafic de influență, subiectul activ poate fi orice persoană fizică ce pretinde că are influență sau lasă să se creadă, care are influență asupra unui funcționar public pentru a-l determina să-și îndeplinească atribuțiile de serviciu. În acest caz, pentru a exista infracțiunea este suficient ca traficantul să lase impresia că are influență asupra unui funcționar public și să promită că va exercita această influență pentru a-l determina să realizeze acțiunile ce constituie latura obiectivă a infracțiunii. Nu contează dacă va exercita influența și nici dacă, urmare a exercitării acestei influențe, se realizează sau nu rezultatul dorit. Fapta incriminată ca trafic de influență presupune acțiunea unei persoane fizice care acționează în secret pentru a-l determina pe funcționarul public asupra căruia se exercită influența să realizeze acțiunile incriminate de lege. Or activitățile de lobby, remunerate sau nu, sunt transparente, își propun o influență reală asupra proceselor decizionale ale autorităților publice (și nu doar aparentă ori mimată) și urmăresc obiective precise, stabilite prin contractul de lobby.

- În cazul infracțiunii de trafic de influență, subiectul activ va încerca determinarea prin orice mijloace a unui funcționar ori demnitar public 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, adică ilegal. Obiectivul urmărit în cazul activității de lobby este acela de permite expunerea în fața autorității publice decidente (indiferent că este vorba de un funcționar ori demnitar public determinat sau de o întreagă structură decizională) a punctului de vedere dorit de grupul de interese reprezentat, prin activități convenite între client și beneficiar și declarate transparent.

- În cazul infracțiunii de trafic de influență este incriminată constrângerea exercitată asupra funcționarului ori demnitarului public și prin care se încearcă modificarea ilegală a unei decizii în favoarea solicitantului sau a unui terț aflat în relație cu acesta. Lobbyul realizează activități de influențare a deciziei autorităților publice prin acțiuni și argumente inclusiv de natură tehnocratică, dar și de comunicare ori *public relations*.

Cu alte cuvinte, transparența impusă actorilor și înregistrarea activităților desfășurate de aceștia sunt de natură să ofere informații despre interesele specifice care sunt reprezentate prin lobby, despre sursele de finanțare, despre modul de atingere a obiectivelor; toate aceste elemente disting net lobbyul de infracțiuni. Desigur, este oricând posibil ca interesele reale ale clienților societăților de lobby să nu fie cele declarate în contractele de lobby, dar în acest caz subiectul activ al unei eventuale infracțiuni nu este intermediarul profesionist, ci partea contractantă care nu a respectat regula transparenței¹⁷³. Cu toate acestea, trebuie precizat și faptul că sunt destul de rare situațiile în care un grup de interese este dispus să cheltuiască timp și bani pentru reprezentarea prin intermediari a unor interese false doar pentru a distra atenția de la obiectivele sale reale.

De fapt, în ce privește necesitatea unei reglementări a activităților de lobby, pozițiile exprimate până acum în spațiul public românesc pot fi regrupate în trei categorii:

- unele care susțin reglementarea distinctă și detaliată,
- altele care o resping invocând cadrul legislativ existent, ce permite interacțiunea grupurilor de interese cu decidenții politici și
- cele care văd mai eficientă o autoreglementare (prin coduri de conduită și registre voluntare) decât o lege.

Argumentele pro reglementare au vizat în principal delimitarea lobby-ului de traficul de influență, crearea unui statut clar al celui care este plătit să facă lobby (lobby-istul profesionist), precum și protejarea decidenților politici prin transparentizarea actului de influență.

De partea cealaltă, *argumentele contra* au fost mult mai numeroase, scoțând în evidență faptul că o lege a lobby-ului ar putea face mai mult rău decât bine (a se vedea experiența ungară sau poloneză) întrucât procesul legislativ este relativ precar, iar ambiguitățile și confuziile induse ar putea crea probleme adiționale mai degrabă decât să rezolve unele existente.

Ceea ce nu pare a fi sustenabil este menținerea actualului *status quo* care face din lobby un fel de *no man's land* susceptibil ori a fi interpretat ca o activitate criminală

¹⁷³ Andreea Vass, *Planeta lobbyului. Între trafic de influență și etică*, p.119, <http://oeconomica.org.ro/files/pdf/17.pdf>, consultat la data de 7 ianuarie 2015.

ori a fi profesat în conformitate cu standarde profesionale corecte, dar împărtaşite de un număr mic de actori¹⁷⁴. Dat fiind că fenomenul de lobby există în România ca în multe alte state și produce consecințe, uneori durabile, pentru a evita riscul ca procesul de influențare a deciziilor autorităților publice să fie dominat doar de unele grupuri de interese sau, și mai grav, ca el să fie transparent doar în privința acelor grupuri de interese care se declară voluntar cu omiterea celor care doresc să rămână oculate, foarte probabil el trebuie recunoscut și la nivel normativ. Dificultatea nu constă în răspunsul la întrebarea ce ar viza eventuala necesitate a unui cadru normativ pentru activitățile de lobby, ci în identificarea celei mai eficiente formule pentru a realiza acest lucru.

În această din urmă privință abordările sunt diferite între continentul european și cel nord-american: primul pare să prefere o abordare *soft law*, favorizând autoreglementarea cuplată cu declararea voluntară a intereselor și actorilor vizați, în vreme ce în al doilea caz s-a optat pentru norme precise și delimitări riguroase, ce pot atrage inclusiv pedepse în caz de nerespectare. Unele state europene au optat pentru o abordare sincretică între aceste două tendințe și fie au înregistrat practici nesatisfăcătoare, ce le-au determinat să renunțe la experiment, fie au cunoscut un început promițător de încadrare juridică a fenomenului de lobby. În acest context merită menționat exemplul Austriei, unde o abordare normativă mai cuprinzătoare a actorilor din domeniu, dublată de valorificarea unor elemente de etică profesională a determinat o reacție pozitivă atât din partea destinatarilor, cât și a beneficiarilor activităților de lobby.

Prin urmare, România poate opta între mai multe alternative, fiecare cu avantajele și dezavantajele sale:

- Act normativ unic ce vizează expres și exclusiv lobby – această opțiune presupune cu necesitate delimitarea fenomenului de lobby de cele conexe și identificarea exhaustivă a diferitelor categorii de actori, ceea implică riscuri legate de ultra normare, supradetalieri ori discriminare (a se vedea și exemplele Ungariei sau Poloniei).
- Multitudine de acte normative ce vizează transparența decizională atât din perspectiva decidenților publici cât și a celor care doresc să se implice în procesul decizional, inclusiv actorii din domeniul lobby – această opțiune este parțial prezentă azi în România și permite o oarecare flexibilitate în materie de desfășurare a activităților, însă (neprecizând nimic expres cu privire la lobby) de fapt nu acoperă fenomenul în totalitate și permite interpretări extreme cu

¹⁷⁴ Asociația Registrul Român de Lobby (ARRL) are doar 12 membri cu drepturi depline și 3 membri susținători, iar Registrul de Transparență al Activităților de Lobby și Advocacy, pe care ARRL l-a dezvoltat ca o măsură de autoreglementare, nu depășește 50 de înregistrări, persoane fizice, firme, organizații non-guvernamentale, camere de comerț, sindicate sau patronate.

privire la statutul juridic al unor activități, în afară de faptul că ridică și problema necesarei coordonări între un număr relativ mare de acte normative (în prezent, nu mai puțin de 21 de legi, 5 ordonanțe și 8 hotărâri ale Guvernului).

- Autoreglementare (coduri etice) – adoptarea exclusiv a acestei opțiuni ar responsabiliza extrem de mult actorii din domeniu, însă i-ar lipsi feed-back din partea societății în care se manifestă și ar risca să inducă modele de lucru corporatiste sau chiar clientelare.

Probabil că soluția adaptată la contextul actual al democrației românești este cea a recunoașterii deschise a existenței fenomenului de lobby și a varietății de actori ce sunt implicați, a observării impactului real pe care acesta îl are asupra societății și proceselor decizionale (mai ales asupra celor care vizează repartizarea resurselor și redistribuirea avuției naționale, poate chiar mai mult decât asupra celor care au în vedere exclusiv procesul decizional politic soldat cu edictarea de acte normative) și încercarea de tratare globală, chiar dacă nu neapărat printr-un unic act normativ. Un mix de autoreglementare (inclusiv cod etic) și standarde juridice impuse de stat (chiar și prin mai multe acte normative, care să vizeze transparența decizională atât din perspectiva decidenților publici cât și a intereselor care doresc să influențeze procesele decizionale) ar fi de dorit. Autoreglementarea nu exclude existența unor acte normative care să fixeze principalele repere ale activității de lobby ori norme etice și standarde de formare pentru admiterea în branșă, asigurarea - fie și doar informală - a disciplinei tuturor celor care realizează activități de lobby și favorizează existența unei minime transparențe către societate, facilitând astfel controlul din partea statului. Standardele normative impuse din exterior, adică de către stat, unei ocupații astfel autoreglementată ar permite asigurarea transparenței activităților și a intereselor reprezentate prin intermediul unui control care, la nevoie, ar putea beneficia chiar și de sancțiuni cu punere în aplicare prin mecanismele instituționalizate ale statului. O astfel de abordare ar fi coerentă și cu tendințele manifestate la nivel european, unde, deși există un cadru juridic ce vizează activitatea de lobby, acesta nu reglementează decât aspectele ce țin de transparența în relația dintre lobbyiști și Parlamentul European sau Comisia Europeană.

Ponderea pe care ar trebui să o dețină fiecare din aceste două ingrediente în mixul final depinde foarte mult de practicile stabilite până acum și de mediul politic. Practica înregistrată la nivelul statelor membre ale OCDE a arătat că evoluția reglementărilor statale referitoare la lobby a depins, de cele mai multe ori, de corelația care s-a stabilit între lacunele legislative și frecvența ori amploarea scandalurilor legate de corupție.¹⁷⁵ Multe țări s-au bazat exclusiv pe autoreglementare până când au fost confruntate cu

¹⁷⁵ A se vedea și concluziile conferinței organizată de Institutul de cercetări al Academiei române în colaborare cu Parlamentul României în august 2013, <http://www.ai-dreptcivil.ro/article.php?id=43>, consultat la data de 10.12.2014.

perturbări grave ale proceselor decizionale interne. Așa cum se prezintă lucrurile în prezent în România între ocupația de specialist în lobby prevăzută de COR, pe de o parte și Registrul român de transparență, pe de altă parte nu există nicio punte de comunicare, iar controlul statal nu poate fi realizat.

Apoi, există mai multe opțiuni cu privire la conținutul normativ al standardelor etice și respectiv statale care ar putea fi impuse activităților de lobby, fiecare având, din nou, avantajele și dezavantajele sale:

- actorii pot fi obligați doar să se înregistreze și să declare interesele urmărite, pentru a asigura transparența lor față de instituțiile publice pe care le vizează (precum în modelul european de reglementare) ori pot fi obligați să declare contactele și sumele primite, respectiv cheltuite pentru fiecare obiectiv stabilit pentru a fi clar ce și cum au influențat în mod concret (precum în modelul nord-american de reglementare).

- obligația de înregistrare ori declarare poate fi făcută mai mult sau mai puțin constrângătoare: înregistrarea poate fi benevolă și sancțiunile nerespectării regulilor pot viza accesul la instituțiile vizate (precum în modelul european de reglementare) sau declararea poate fi obligatorie și urmată de sancțiuni drastice, inclusiv la nivel pecuniar (precum în modelul nord-american de reglementare).

- normele juridice pot viza doar profesioniștii declarați ca atare, ceea ce ar induce necesitatea unor reglementări diferențiate inclusiv în privința transparenței decizionale a autorităților publice pentru a putea prezerva egalitatea relativă a tuturor actorilor implicați (inclusiv a celor care practică ocazional lobby sau dispun exclusiv de servicii *in-house*), sau normele juridice pot fi mai laxe și viza toți potențialii actori, cu stabilirea unor praguri diferențiate de transparență pentru diferite tipuri de activități (lobby ocazional ori *in-house*) și obiective în materie de influențare a deciziilor publice.

- codurile etice pot fi la rândul lor detaliate și include posibilitatea unor recursuri jurisdicționale interne ce pot merge până la excluderea din cadrul comunității de profesioniști în caz de neconformare (precum în modelul nord-american de reglementare) sau dimpotrivă, pot fi mai relaxate și lăsate la liberul arbitru sau moralitatea autoimpusă a actorilor.

- codurile etice sau reglementările statale pot viza exclusiv actorii deja activi în domeniu sau pot cuprinde prevederi și cu privire la potențialii actori, inclusiv cu privire la funcționari ori demnitari publici ce nu ar putea realiza activități de lobby decât după expirarea unei anumite perioade de timp (*cooling-off period*).

În orice caz, toate aceste reguli și standarde ar trebui să vizeze concepte clare, previzibile, cuprinzătoare și suficient de explicite pentru a evita interpretarea greșită și pentru a preveni lacunele, dar și pentru a asigura un echilibru rezonabil între diversitatea actorilor din domeniu, capacitățile și resursele existente în

cadrul societății și necesara sporire a transparenței sub toate aspectele. Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei constata în 2010¹⁷⁶, nu fără o oarecare îngrijorare, că în ultimele decenii s-a observat o scădere dramatică a încrederii cetățenilor în politică într-un număr considerabil de state membre ale organizației regionale, iar acest lucru poate fi pus și pe seama lipsei de transparență în activitățile de lobby. Într-o societate democratică, cetățenii au dreptul să cunoască care sunt organizațiile de lobby care influențează voturile parlamentarilor și deciziile autorităților publice. Prin urmare, o mai mare transparență în activitățile de lobby poate responsabiliza și mai mult actorii politici și restabili încrederea publicului în funcționarea democratică a puterilor publice.

Acestea fiind spuse, înainte de a reglementa lobby-ul în România ar trebui să fim în măsură să răspundem la întrebarea de a ști care este obiectivul final, ce paradigmă de înțelegere a lobby-ului este mai potrivită pentru realitatea românească: cea prin care se urmărește transparența în vederea cooptării grupurilor de interese în procesul de luare a deciziei sau cea prin care se dorește transparența în vederea protejării autorităților publice de forța financiară și politică a unor grupuri de interese? Răspunsul, ca și adevărul, se află undeva la mijloc.

¹⁷⁶ <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/FREC1908.htm>, consultat la data de 10.12.2014.

BIBLIOGRAFIE

1. CĂRȚI, ARTICOLE DE SPECIALITATE

- ALEXANDRU, Violeta, MORARU, Adrian, ERCUȘ, Loredana, *Declinul participării la vot în România. Doar jumătate dintre participanții la vot din 1990 mai sunt astăzi interesați să voteze*, București, Institutul pentru Politici Publice, Mai 2009, www.ipp.ro/protfiles.php?IDfile=69.
- ALMOND, A. Gabriel, POWELL, G. Bingham, DALTON, J. Russell Jr., STROM, Kaare, *Politica comparată astăzi*, (trad. Camelia Boca), Iași, Institutul European, 2009.
- ALMOND, Gabriel A., VERBA, Sidney, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1963.
- BALOSIN Miruna Andreea, „O inițiativă pentru transparență - Registrul de lobby și Comisia Europeană” în ȚÎRĂU, Liviu C., MELANCU, Ștefan, *Interferențe euro-atlantice. 20 de ani de Studii Europene la Universitatea Babeș-Bolyai*, Cluj-Napoca, EFES, 2013.
- BOBBIO, Norberto, *Liberalism și Democrație*, (trad. Ana-Luana Stoicea), București, Editura Nemira & Co, 2007.
- BULAT, Camelia, PASCAL, Despina, *Ghidul construirii, managementului și menținerii coalițiilor-îndrumar practic pentru activități curente în advocacy și dialog social*, Timișoara, Academia de Advocacy, 2013, http://advocacy.ro/sites/advocacy.ro/files/files/publicatie/indrumar_coalitii_electronic.pdf.
- BUNEA, Adriana, MIRON, Răzvan, *Cum (nu) se practică transparența în administrația locală din România*, București, Institutul pentru Politici Publice, 2008, <http://www.ipp.ro/protfiles.php?IDfile=25>.
- CASSIDY, Bryan, *European Lobbying Guide: A Guide on Whom and How to Lobby*, London, Thorogood, 1999.
- CENTER FOR LOBBYING IN THE PUBLIC INTEREST, *Lobbying and Advocacy. Similarities and Differences*, 2009, <http://www.clpi.org/images/pdf/Advocacy%20Color.qxp.pdf>.

- CERKEZ, Șerban, *Grupurile de interes și politicile publice. Modele de agregare a revendicărilor sociale*, Iași, Polirom, 2010.
- CHARI, Raj, HOGAN, John, MURPHY, Gary, *Regulating lobbying: a global comparison*, Manchester, Manchester University Press, 2010.
- CHIRILĂ, Angelica, „Conflictul de interes. Implicații juridice administrative și penale”, *Revista Transilvană de Științe Administrative*, nr. 3(27), 2010, pp. 17-29, <http://www.rtsa.ro/files/TRAS-27-2010-2Chirila.pdf>.
- COHEN-ELIYA, Moshe, HAMMER Yoav, „Non-transparent Lobbying as a Democratic Failure”, *William & Mary Policy Review*, vol. 2(2), 2011, pp. 265-287.
- DAHL, Robert A., *Democrația și criticii ei*, Iași, Institutul European, 2002 [1989].
- DE TOCQUEVILLE, Alexis, *Despre democrație în America*, vol. II, București, Humanitas, 2005 [1840].
- DIMA, Cosmin, „Cui îi este frică de grupurile de interes?”, *Sfera Politicii*, nr. 144, 2010, pp. 33-40.
- DRYZEK, John S., *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*, Oxford, Oxford University Press, 2002 [2000].
- DUVERGER, Maurice, *Les régimes politiques*, Paris, PUF, 1946.
- FLANNERY, Paul, „Lobbying regulation in the EU: A comparison with the USA & Canada”, *Social and Political Review*, 20, 2010, pp. 70-78.
- FLEISHER, Craig S., „The Global Development of Public Affairs”, în HARRIS, Phil, FLEISHER, Craig S. (coord.), *The Handbook of Public Affairs*, London, Thousand Oaks, New Delhi, Sage Publications, 2005.
- FREUD, Sigmund, „Psihologia maselor și analiza eului” în *Studii despre societate și religie*, vol. 9, București, Humanitas, 2010 [1921].
- GALLUP, *Sondaj Honesty/Ethics in Professions*, Decembrie 2013, <http://www.gallup.com/poll/1654/honesty-ethics-professions.aspx#1>.
- GOLDSTEIN, Kenneth M., *Interest Groups, Lobbying and Participation in America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- GUIZOT, François, *The History of the Origins of Representative Government in Europe*, Indianapolis, Liberty Fund, 2002 [1861].
- HAGUE, Rod, HARROP, Martin, *Comparative government and politics. An introduction*, 7th edition revised and updated, Houndmills, Hampshire and New York, Palgrave Macmillan, 2007 [1982].

- HARRIS, Phil, MOSS, Danny, „In Search of Public Affairs: A Function in Search of an Identity”, *Journal of Public Affairs*, vol. 1, nr. 2, 2001, pp.102-110.
- HIX, S., HOYLAND, B., *The Political System of the European Union*, 3rd edition, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011
- HOLMAN, Craig, LUNEBURG, William, „Lobbying and transparency: a comparative analysis of regulation reform”, *Interest Groups & Advocacy*, vol. 1, nr. 1, 2012, pp. 75-104.
- HOPKIN, Jonathan, „Conceptualizing Clientelism: Political Exchange and Democratic Theory”, *Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Marriott, Loews Philadelphia, and the Pennsylvania Convention Center, Philadelphia, PA, 31 August 2006*, <http://personal.lse.ac.uk/hopkin/apsahopkin2006.pdf>.
- Institutul de Investigare a Crimelor Comunismului și Memoria Exilului Românesc (IICCMER) & Centrul pentru Studierea Opiniei și Pieței (CSOP), „Atitudini și opinii despre regimul comunist din România”, 20 septembrie 2010, http://www.iiccr.ro/pdf/ro/evenimente/perceptiile_romanilor_asupra_comunismului/raport_sondaj_opinie.pdf
- IORGA, Elena, ALEXANDRU, Violeta, *Cum să-ți pledezi cauza în fața parlamentarului tău*, București, Institutul pentru Politici Publice, Decembrie 2006.
- JORDAN, Grant, MALONEY, William A., *Democracy and Interest Groups. Enhancing Participation?*, Houndmills, Hampshire and New York, Palgrave Macmillan, 2007.
- KALNIŃŠ, Valts, *Transparency in Lobbying: Comparative Review of Existing and Emerging Regulatory Regimes*, Policy Association for an Open Society (PASOS), 2011, http://pasos.org/wp-content/uploads/2011/10/Comparative-report_lobbying-PASOS.doc.
- KÖPPL, Peter, „Of Historical Burdens, Misperceptions and Recent Scandals: Austria’s Bumpy Journey towards Professional Public Affairs”, *Interest groups & Advocacy*, vol. 1, nr. 1, Mai 2012, pp. 67–74.
- KÖPPL, Peter, „The acceptance, relevance and dominance of lobbying in the EU Commission – A first-time survey of the EU Commission’s civil servants”, *Journal of Public Affairs*, vol. 1, nr. 1, Ianuarie 2001, pp. 69-80.
- KÖPPL, Peter, *Power Lobbying: Das Praxishandbuch der Public Affairs. Wie professionelles Lobbying die Unternehmenserfolge absichert und steigert*, Wien, Linde international, 2003.

- KRETSCHMER, Heiko, SCHMEDES, Hans-Jorg, „Enhancing Transparency in EU Lobbying? How the European Commission's Lack of Courage and Determination Impedes Substantial Progress”, *Journal for International Relations and Global Trends*, nr. 1, Ianuarie 2010, pp. 112-122.
- LEHMANN, Wilhelm, BOSCHE, Lars, „Lobbying in the European Union. Current Rules and Practices”, *Working Paper, Constitutional Affairs Series (AFCO 104 EN)*, Luxembourg, European Parliament, 2003.
- LERBINGER, Otto, *Corporate Public Affairs. Interacting with Interest Groups, Media, and Government*, Mahwah, New Jersey, Lawrence Erlbaum Associates, Inc., 2006.
- MAJCHERKIEWICZ, Tatiana, GADOWSKA, Kaja, „Political Clientelism in Public Administration. A Case Study of Institutional Changes in Post-Communist State of Poland”, *Conference paper presented at the 13th NISPACEE Annual Conference, „Democratic Governance for the XXI Century: Challenges and Responses in CEE Countries”*, Moscova, 19-21 Mai 2005 <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan023770.pdf>
- MAZEY, Sonia, RICHARDSON, Jeremy, „Interest groups and EU policy making: organizational logic and venue shopping”, în RICHARDSON, Jeremy (edit.), *European Union: Power and Policy-Making*, London, Routledge, 2001.
- MIHĂILEANU, Liviu, HORJA, Aurelian, *Reglementarea activității de lobby: în anticamera influenței*, București, Editura C.H. Beck, 2009.
- MILBRATH, Lester W., „Lobbying as a communication process”, *The Public Opinion Quarterly*, vol. 24, nr. 1 (Spring 1960), pp 32-53.
- MORARU, Adrian, *Practicile și reglementările privind activitățile asociate lobby-ului în România*, București, Institutul pentru Politici Publice, Mai 2010, <http://www.ipp.ro/protfiles.php?IDfile=115>.
- MORARU, Adrian, „Transparency in Lobbying in Romania”, *Policy Association for an Open Society (PASOS)*, 2011, <http://pasos.org/6521/transparency-in-lobbying-a-pasos-policy-seminar-in-prague/>.
- NICOSEVICI, Radu, DRAGOMIRESCU, Corina, FIT, Simona, PASCAL, Despina, MITRUTIU, Mircea, *Dialog civic și social prin lobby și advocacy*, Timișoara, Academia de Advocacy, 2012, http://implicat.info/sites/default/files/files_attached_to_pages/dialog_social_si_advocacy_posdru_electronic.pdf.
- OANCEA, D., MIHĂILEANU, L., HORJA, A., „Lobby în România”, *Forum for International Communications*, 2012, <http://mgmtblog.files.wordpress.com/2012/01/lobby-in-romania-2012-romana.pdf>.

- OECD, *Citizens as Partners. Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, OECD Publishing, 2001.
- OECD, *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1: Increasing Transparency through Legislation*, OECD Publishing, 2009, http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-1_9789264073371-en#page4.
- OECD, *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2: Promoting Integrity through Self-regulation*, OECD Publishing, 2012, http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-2_9789264084940-en#page5.
- OECD, *Transparency and Integrity in Lobbying*, OECD Publishing, 2013, <http://www.oecd.org/corruption/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>.
- PATEMAN, Carole, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976 [1970].
- PAVEL, Dan, „Civic, noncivic, anticivic sau The Theory of Civil Society Revisited”, *Sfera Politicii*, nr. 144, 2010, pp. 3-20.
- PAVEL, Dan, *Democrația bine temperată. Studii instituționale*, Iași, Editura Polirom, 2010.
- PAVEL, Dan, HUIU, Iulia, *Nu putem reuși decât împreună. O istorie analitică a Convenției Democratice, 1989-2000*, Iași, Editura Polirom, 2003.
- PELINKA, Anton, “Die Entwicklung der Politikberatung in Österreich. Spät, aber doch” în THIERRY, Feri (ed.), *Politikberatung in Österreich. Herausforderungen – Strategien – Perspektiven*, Vienna, Braumüller, 2011.
- PREDA, Oana, OLTEANU, Sînziana, PRESADĂ, Florina, „Există participare publică în România? Participarea publică între legislație și eficiență”, *Centrul de Resurse pentru participare publică*, 2007, http://www.ce-re.ro/upload/Studiu_final.pdf.
- PRESTON, Mary E., „The European Commission and Special Interest Groups” în CLAEYS, Paul, GOBIN, Corinne, SMETS, Isabelle, WINAND, Pascaline (coord.), *Lobbying, pluralism and European integration*, Bruxelles, European Interuniversity Press, 1998.
- RASMUSSEN, Maja Kluger, „Lobbying the European Parliament: A necessary evil”, *Politics and Institutions, CEPS Policy Briefs*, nr. 242, 10 Mai 2011, <http://www.ceps.eu/book/lobbying-european-parliament-necessary-evil>.
- ROUSSEAU, Jean Jacques, *Discourse on Political Economy and The Social Contract*, Oxford, Oxford University Press, 1994 [1762].

- SARTORI, Giovanni, *Partide și sisteme de partide: un cadru de analiză*, (trad. Sergiu Gherghina, George Jigău), Cluj-Napoca, CA Publishing, 2011.
- SARTORI, Giovanni, *Teoria democrației reinterpretată*, Iași, Polirom, 1999[1987].
- ȘERBĂNESCU, Sorina, *Dicționar explicativ trilingv de termeni în advocacy - îndrumar practic pentru activități curente în advocacy și dialog social*, Academia de Advocacy, 2013, http://advocacy.ro/sites/advocacy.ro/files/files/publicatie/indrumar_dictionar_electronic.pdf.
- SHUMPETER, Joseph, *Capitalism, Socialism and Democracy*, London, New York, Routledge, 2003 [1943].
- THOMSON, Stuart, JOHN, Steve, *Public Affairs in Practice A Practical Guide to Lobbying* London and Philadelphia, Kogan Page, 2007.
- TISMĂNEANU, Vladimir, *Stalinism pentru eternitate. O istorie politică a comunismului românesc*, (trad. de Cristina Petrescu și Dragoș Petrescu), Iași, Editura Polirom, 2005.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Indicele de percepție a corupției 2011*, http://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/indici/ipc/2011/index.html.
- VAN SCHENDELEN, Rinus, *Machiavelli in Brussels. The Art of Lobbying the EU*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2002.
- VON HAYEK, Friedrich, „The Use of Knowledge in Society”, *American Economic Review*, XXXV, nr. 4, 1945, pp. 519-530.
- WATTS, Duncan, *Pressure Groups*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2007.
- ZETTER, Lionel, *Lobbying. The Art of Political Persuasion*, Petersfield, Hampshire, Harriman House, 2008.

2. DOCUMENTE OFICIALE:

2.1. LEGISLAȚIE

- COMISIA EUROPEANĂ, *Green Paper European Transparency Initiative*, Bruxelles, 2006, http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_194_en.pdf.

- COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRAȚIE PRIN DREPT (COMISIA DE LA VENETIA), *Report On the Role of Extra-Institutional Actors in the Democratic System (Lobbying), on the basis of comments by Mr. Huber HAENEL (Member, France), Ms. Gret HALLER (Member, Switzerland), Mr. Francesco MAIANI (Member, San Marino), Ms Anne PETERS (Substitute Member, Germany), Mr. Piet VAN DIJK (Former Member, The Netherlands), Mr. Raj CHARI (Expert), Venice, Study 590 / 2010 CDL-AD(2013)011, 8-9 Martie 2013, <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282013%29011-e>.*
- COMISIA EUROPEANĂ, „An open and structured dialogue between the Commission and special interest groups”, *Official Journal of the European Communities*, C63/02, 5 Martie 1993, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1993:063:FULL&from=EN>.
- COMISIA EUROPEANĂ, *Commission discussion paper „The Commission and non-governmental organisations: building a stronger partnership”, COM (2000) 11 final, Brussels, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000DC0011&qid=1421174083959&from=EN>.*
- COMISIA EUROPEANĂ, *Communication „European Transparency Initiative: A framework for relations with interest representatives (Register and Code of Conduct)”, COM (2008) 323 final, Brussels, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52008DC0323>.*
- COMISIA EUROPEANĂ, „Communication from the Commission of 25 July 2001 „European governance - A white paper”, COM(2001) 428 final, *Official Journal of the European Communities*, C 287, 12.10.2001, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52001DC0428&qid=1411580250099>.
- COMISIA EUROPEANĂ, *Communication on the Follow-up to the Green Paper „European Transparency Initiative”, COM (2007) 127 final, Brussels, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/ALL/?uri=CELEX:52007DC0127>.*
- COMISIA EUROPEANĂ, *Green Paper „European Transparency Initiative”, COM (2006) 194 final, Brussels, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52006DC0194>.*
- COMISIA EUROPEANĂ, *MEMO/14/302, 15/04/2014, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-302_ro.htm.*
- COMISIA EUROPEANĂ, *Report from the Commission to the Council and the European Parliament „EU Anti-Corruption Report”, Brussels, 3.2.2014 COM(2014) 38 final, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf.*

- CONSILIUL EUROPEI, *Lobbying in a democratic society (European Code of conduct on lobbying)*, (Jose Mendes BOTA, raportor), 5 Iunie 2009, <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=12205&lang=EN>
- OCDE, *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, OECD Publishing, 2010, <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=256&InstrumentPID=%20250>.
- PARLAMENTUL EUROPEAN, *Regulamentul Parlamentului European, A opta legislatură*, Iulie 2014, <http://www.europarl.europa.eu/sipade/rulesleg8/Rulesleg8.RO.pdf>
- PARLAMENTUL ROMÂNIEI, SENATUL, DIRECȚIA GENERALĂ LEGISLATIVĂ, DIRECȚIA DE STUDII ȘI INFORMARE LEGISLATIVĂ, *Reglementarea activității de lobby în state ale Uniunii Europene*, Noiembrie 2009, <http://www.senat.ro/UploadFisiere/0c23530b-e067-46b8-a1d9-33bc45b07d23/reglementarea%20activitatii%20de%20lobby.pdf>

2.2. CODURI DE ETICĂ

- ASOCIAȚIA REGISTRUL ROMÂN DE LOBBY, *Codul de etică*, <http://registruldelobby.ro/codul-de-etica.html>.
- ASSOCIATION FRANÇAISE DES CONSEILS EN LOBBYING ET AFFAIRES PUBLIQUES, *Charte de déontologie professionnelle*, http://afcl.net/?page_id=96.
- ASSOCIATION OF GOVERNMENT RELATIONS PROFESSIONALS, *Code of Ethics*, Noiembrie 2010, <http://grprofessionals.org/join-all/code-of-ethics>.
- ASSOCIATION OF PROFESSIONAL POLITICAL CONSULTANTS, *Code of Conduct*, Noiembrie 2014, <http://www.appc.org.uk/code-of-conduct/>.
- ASSOCIATION PROFESSIONNELLE DES RESPONSABLES DES RELATIONS AVEC LES POUVOIRS PUBLICS, *Charte de déontologie*, 7 Iulie 2010, http://www.adequations.org/spip.php?article804#outil_sommaire_1.
- AUSTRALIAN GOVERNMENT, DEPARTMENT OF THE PRIME MINISTER AND CABINET, *Lobbying Code of Conduct*, 2013, http://lobbyists.pmc.gov.au/docs/lobbying_code_of_conduct.pdf.
- BAYER HEALTHCARE, *Code of Conduct for Responsible Lobbying*, http://healthcare.bayer.com/html/pdf/code_of_conduct_responsible_lobbying_en.pdf.

- CITY OF OTTAWA, *Lobbyist Code of Conduct*, <http://ottawa.ca/en/city-hall/accountability-and-transparency/accountability-framework/lobbyist-code-conduct>.
- ERNST & YOUNG, *Global Code of Conduct*, 2013, [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Ernst-Young_Global_Code_of_Conduct/\\$FILE/EY_Code_of_Conduct.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Ernst-Young_Global_Code_of_Conduct/$FILE/EY_Code_of_Conduct.pdf).
- EUROPEAN PUBLIC AFFAIRS CONSULTANCIES' ASSOCIATION, *Code of Conduct*, 2013, <http://www.epaca.org/code-of-conduct/text-of-code>.
- FLORIDA ASSOCIATION OF PROFESSIONAL LOBBYISTS, *Code of Professional Ethics*, <http://www.fapl.us/?page=34>.
- GEORGIA PROFESSIONAL LOBBYISTS ASSOCIATION, *GPLA Code of Conduct/Best Practices*, 6 Decembrie 2011, <https://gpla.memberclicks.net/assets/gpla%20code%20of%20conduct-best%20practices%20-%20final%2012092011%20-%20update%201162012.pdf>.
- NATIONAL ASSOCIATION OF STATE LOBBYISTS, *Code of Ethics - Statement of Lobbying Principles*, <http://www.statelobbyists.org/Portals/0/NASL%20Lobbying%20Principles.pdf>.
- NORTH CAROLINA PROFESSIONAL LOBBYISTS ASSOCIATION, *Code of Conduct*, http://www.ncpla.org/aws/NCPLA/pt/sp/code_of_conduct.
- OFFICE OF THE COMMISSIONER OF LOBBYING OF CANADA, *The Lobbyists' Code of Conduct*, 1 Martie, 1997, http://ocl-cal.gc.ca/eic/site/012.nsf/eng/h_00014.html.
- SOCIETY OF EUROPEAN AFFAIRS PROFESSIONALS, *Code of Conduct*, 29 Noiembrie 2006, <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/118-private-act.pdf>.
- SOUTH AUSTRALIAN GOVERNMENT, *Lobbyist Code of Conduct*, 2014, <http://dpc.sa.gov.au/lobbyist-code-conduct>.
- TELEKOM AUSTRIA GROUP, *Group Guidelines. Management Consulting and Lobby*, August 2012, http://cdn1.telekomaustria.com/final/en/media/pdf/Guidelines_Management_Consulting_Lobbying.pdf.
- UNIUNEA EUROPEANĂ, COMISIA EUROPEANĂ, *Code of Conduct*, <http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/about-register/codeOfConduct.do?locale=en>.
- VICTORIAN GOVERNMENT, *Professional Lobbyist Code of Conduct*, http://www.lobbyistsregister.vic.gov.au/lobbyistsregister/documents/Vic_Gov_Professional_Lobbyist_Code_of_Conduct_Nov_2013.pdf.

3. SURSE ONLINE

- <http://economie.hotnews.ro/stiri-finante-14151645-curtea-conturi-finantarea-unitatilor-cult-din-fondul-rezerva-bugetara-nu-justifica.htm>
- <http://galasocietatiicivile.ro/resurse/invitatie-la-procesul-consultativ-al-ministerului-delegat-pentru-dialog-social-14698.html>
- <http://m.hotnews.ro/stire/10114001>
- <http://oeconomica.org.ro/files/pdf/17.pdf>
- <http://registruldelobby.ro/>
- http://ro.wikipedia.org/wiki/Protestele_%C3%AEmpotriva_Proiectului_Ro%C8%99ia_Montan%C4%83_din_2013-prezent
- http://ro.wikipedia.org/wiki/Protestele_din_Rom%C3%A2nia_din_2012
<http://www.mediafax.ro/social/protest-spontan-la-dacia-pestre-5-000-de-angajati-au-oprit-activitatea-10678686>
- <http://www.ahn.ro/>
- <http://www.arb.ro/despre-arb/cine-suntem>
- <http://www.berariromaniei.ro/misiune-si-obiective/>
- <http://www.gandul.info/stiri/protestul-taximetristilor-pestre-400-de-persoane-participa-la-o-manifestatie-in-fata-palatului-parlamentului-9470980>
- <http://www.digi24.ro/Stiri/Digi24/Special/LEGI+CU+DEDICATIE/Legi+cu+dedicatie+Banii+care+intra+la+buget+din+taxele+pe+tigari>
- <http://www.gandul.info/stiri/protestul-taximetristilor-pestre-400-de-persoane-participa-la-o-manifestatie-in-fata-palatului-parlamentului-9470980>
- <http://www.hotnews.ro/stiri-esential-17476758-dezbatare-despre-religia-scoli-gabriel-liiceanu-despre-cum-facut-patriarhia-guvernul-ping-pong-secretariatul-pentru-culte-functie-religia-ministrului-culturii.htm>
- <http://www.hotnews.ro/stiri-esential-18198412-protest-fata-nepasarea-autoritatilor-accidentul-1-soldat-6-morti-putea-evitat-daca-existau-separatoare.htm>
- <http://www.just.ro/MinisterulJusti%C8%9Biei/RegistrulNa%C5%A3ionalONG/tabid/91/Default.aspx>
- <http://www.zf.ro/eveniment/coalitia-pentru-dezvoltarea-romaniei-negociaza-un-memorandum-cu-guvernul-sa-treaca-romania-la-statutul-de-economie-emergenta-12009561>

- <http://www.zf.ro/eveniment/esecul-ministrului-agriculturii-birocratia-institutiei-m-a-invins-6901509/>
- <http://www.digi24.ro/Stiri/Digi24/Special/LEGI+CU+DEDICATIE/LEGI+CU+DEDICATIE+Amnistia+si+gratierea+instrumente+ale+clemente>
- <http://www.zf.ro/politica/anticoruptie-prin-terapie-de-soc-2990118>
- www.ccr.ro (pentru jurisprudența Curții Constituționale)
- www.registruldetransparenta.ro