

LOBBY ÎN ROMÂNIA - CU SAU FĂRĂ LEGE? UNELE CONSIDERAȚII PRIVITOARE LA „EȘECUL” CONSACRĂRII NORMATIVE A ACTIVITĂȚII DE LOBBY



Lect. univ. dr. Anca Jeanina NIȚĂ
Facultatea de Drept și Științe administrative
Universitatea „Ovidius” din Constanța

Abstract

This paper does not purport to „lobby for lobby”, but to encourage a series of debates concerning the opportunity to enact a law regulating the lobbying activity.

The lobbying activity is presented through the lens of international, regional and European organizations, as well as the legal framework that governs decisional transparency and lobbying in terms of Romania.

The „failed” legislative initiatives concerning the lobbying activity are analyzed, and it emphasizes both arguments for and against a law regulating lobby and the representation of interests.

It argues that the description of lobbying activity as transpicuous cannot constitute a solution; since different lobbying groups are already active within the public sphere, national regulation would be preferable to self-regulation.

Keywords: *lobby, advocacy, legislative proposal, decisional transparency, influence peddling.*

1. Preliminarii

Activitate extrem de controversată, prin prisma faptului că poate fi ușor confundată cu traficul de influență, lobbying-ului îi este asociată adeseori o conotație negativă.

În literatura de specialitate s-a afirmat că „lobby poate însemna orice, în funcție de cine, când, cum și în ce scop utilizează acest termen”¹.

¹ Simina Tănăsescu (coordonator), Balosin Miruna Andreea, Dima Cosmin, Ducu Cristian, Oanță Ștefan-Ilie, Popescu Ramona-Delia, „Lobby în România vs. Lobby în UE”, Institutul European din România, București, 2015, material disponibil pe site-ul http://ier.gov.ro/wp-content/uploads/publicatii/Studiu_Lobby_site.pdf.

În România, deși legislația nu include o reglementare expresă privind activitatea de lobby, realitatea factuală nu poate fi contrazisă: grupurile de interese se manifestă în spațiul public și realizează activități de lobby chiar și în absența unui cadru normativ.

Intenția de a legifera și reglementa activitatea de lobby a existat de multă vreme; prima propunere legislativă în acest sens datează din anul 2000².

Tema a revenit în actualitate urmare a înscrierii pe ordinea de zi a plenului Camerei Deputaților – pentru ședința din data de 8 februarie 2022, a „Proiectului de Lege privind transparența în domeniul lobby-ului și al reprezentării intereselor” (PL x129/2019).

Prin prezentul articol nu ne propunem să avansăm soluții pentru o viitoare reglementare, ci, mai degrabă, să provocăm la dezbateri asupra necesității/sau nu, a acesteia.

2. Abordarea conceptului de lobby

Fenomenul de lobby are o istorie veche, fiind cunoscut grecilor sau romanilor care făceau schimburi de informații politice în afara aulei Senatului. De reținut este și originea termenului: în latina medievală „laubia” însemna „lojă”, „portic”. Raportat la democrațiile moderne, fenomenul de lobby a prins contur în Statele Unite ale Americii, ca o prelungire a drepturilor derivând din Primul Amendament al Constituției Americane³.

Enciclopedia liberă, Wikipedia, definește conceptul de lobby, în general, ca fiind o activitate ce se referă la influențarea legitimă a deciziilor politice, prin activități de comunicare realizate în mod profesionist, care implică expertiză legislativă, tehnici discursive și abilități strategice.

Dicționarul explicativ al limbii române⁴ definește termenul „lobby” ca fiind „grup de persoane care influențează, din afară, hotărârile unui parlament; grup de presiune”.

2.1. Definiții doctrinare

Literatura de specialitate a avansat mai multe definiții ale termenului de lobby, acesta neavând un conținut general acceptat.

² Prima propunere legislativă în acest sens (PL x323/27.06.2000) - clasată în temeiul art. 63 alin. (5) din Constituție, reiterată în 2001 (Pl. X 211/2001) http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck_2015.proiect?cam=2&idp=2377.

³ Camelia Nistor, „Lobby-ul UE – act de comunicare strategică”, în Revista „Philologica Jassyensia”, An X, Nr. 1 (19), 2014, Supliment, p. 727.

⁴ DEX - Dicționarul explicativ al limbii române (ediția a II-a), București: Univers Enciclopedic, 1998.

Astfel, într-o opinie⁵, s-a apreciat că trebuie pornit în abordare de la identificarea sensului larg, respectiv sensului restrâns al noțiunii de lobby.

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.

În sens restrâns, lobby-ul se referă la acțiunea unor persoane sau grupuri de persoane, fiecare având interese variate și specifice, prin care se urmărește influențarea deciziilor luate la nivel politic.

Într-o altă opinie⁶, lobby-ul este „o profesie cu vechime, o activitate naturală și inevitabilă, care a luat naștere odată cu societatea: ori de câte ori un grup a exercitat puterea într-o organizație, alte persoane sau alte grupuri au încercat să influențeze deciziile conducătorilor”.

Academicianul Mircea Malița⁷ vedea în lobby „un demers ce urmărește ca factorii decidenți (guverne, parlamente și foruri politice) să nu ia decizii în defavoarea unui grup social sau categorii economice, ci, dimpotrivă, să adopte măsuri care să le servească interesele. Lobby-ul instituționalizează și reglementează această încercare (...)”⁸.

S-a opinat și că, în esență, lobby-ul reprezintă susținerea opiniilor și intereselor unei persoane sau grupuri, iar lobbyistul este, în general, reprezentantul unui terț, susținând interesele celui pe care îl reprezintă. O parte importantă din munca lobby-istului este încercarea de a influența deciziile guvernamentale în numele intereselor clientului său, persoană fizică sau juridică. Astfel, lobby-ul este generat numai atunci când o persoană comunică direct cu autoritățile publice (legislativă, executivă etc.), prin recomandarea unei anumite acțiuni privind o decizie care este luată de către aceste autorități⁹.

2.2. Concepte conexe

Orice abordare a lobby-ului este asociată grupurilor de interese și impune delimitarea față de traficul de interese și de activitatea de advocacy.

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

⁵ Wilhelm Lehmann, Lars Bosche, „*Lobbying in the European Union. Current Rules and Practices*”, Working Paper, Constitutional Affairs Series, 2003 *apud* Simina Tănăsescu (coordonator), *op. cit.*, p. 33.

⁶ Lionel Zetter, „*Lobbying. The Art of Political Persuasion, Petersfield, Hapshire*”, UK, Harriman House, 2008, p. 6 *apud* S. Tănăsescu (coordonator), *op.cit.*, p. 33.

⁷ Mircea Malița (n. 20.02.1927-d. 21.05.2018), matematician, diplomat, profesor universitar și eseist, fondator al „Clubului de la Roma”.

⁸ Prefață la monografia „*Reglementarea activității de lobby în anticamera influenței*”, Ed. C.H. Beck, București, 2009, autori Liviu Mihăilescu, Aurelian Horja.

⁹ Ștefan Deaconu, „*Necesitatea unei legi a lobby-ului în România*”, în Revista „Dreptul” nr. 2/2001, București, p. 59.

pune presiune asupra celor care, la un moment dat, guvernează și stabilesc reguli de conduită pentru toți membrii societății¹⁰.

În literatura de specialitate¹¹, s-a exprimat opinia că „noțiunile de trafic de influență, lobby-ul și advocacy-ul, reprezintă trei acțiuni distincte”.

Astfel, traficul de influență implică condiționarea cu o remunerație a unei solicitări, a unei primiri sau a unui accept de ofertă sau promisiune. Indiferent dacă influența este ori nu exercitată sau dacă generează ori nu rezultatul dorit, manipularea sau traficul de influență sunt sancționabile penal.

Orice activitate de sensibilizare a opiniei publice și a factorilor de decizie cu privire la acțiuni sau hotărâri care afectează direct viețile oamenilor, a societății, în ansamblul său, poate fi privită ca advocacy.

Practica lobby-ului are ca finalitate influențarea efectivă a deciziei guvernamentale și nu doar pe cea de sensibilizare. Așadar, advocacy-ul este o componentă permanentă a lobby-ului, însă cea dintâi nu implică, în mod obligatoriu, și acțiunea de lobby.

2.3. Reglementarea activității de lobby în documentele organizațiilor internaționale și regionale

2.3.1. *Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE)*¹² în *Recomandarea Consiliului privind principiile pentru transparență și integritate în lobby*, adoptată la 18 februarie 2010¹³ invocă necesitatea unui standard internațional privind lobby-ul.

Potrivit Recomandării: „Lobby-ul, comunicarea orală sau scrisă cu un funcționar public pentru a influența legislația, politica sau deciziile administrative, se concentrează adesea pe ramura legislativă la nivel național și subnațional. Are loc însă și în ramura executivă, de exemplu, pentru a influența adoptarea de reglementări sau conceperea proiectelor și contractelor. În consecință, termenul de funcționari publici include funcționarii publici, angajații și titularii de funcții publice din ramurile executiv și legislativ, fie că sunt aleși sau numiți”.

¹⁰ Duncan Watts, *Pressure Groups*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2007, p. 6., apud S. Tănăsescu, *op.cit.*, p.28.

¹¹ Andreea Vass, „Planeta lobby-ului, între trafic de influență și etică”, articol disponibil pe site-ul <https://oconomica.org.ro/files/pdf/17.pdf>; în același sens, a se vedea, Miruna Balosin, „Suport de curs: Lobby, lobbyism în UE”, disponibil on line, <https://xdocs.ro/doc/lobby-si-grupuri-de-interese-vo9m6q4ep18j>.

¹² OCDE - cu sediul la Paris, este un for interguvernamental care are ca obiect de activitate identificarea, diseminarea și evaluarea aplicării politicilor publice optime pentru asigurarea creșterii economice, prosperității și dezvoltării sustenabile în rândul statelor membre, precum și la nivel global.

¹³ Disponibilă pe site-ul <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0379>.

OECD a studiat pe larg fenomenul activității de lobby la nivel mondial și a oferit un set de principii privind transparența și integritatea în lobby.

Cele 10 principii se concentrează pe 4 domenii principale: 1) Crearea unui cadru eficient și corect pentru deschidere și acces; 2) Creșterea transparenței; 3) Promovarea unei culturi a integrității; 4) Mecanisme eficiente pentru punerea în aplicare, respectare și revizuire¹⁴.

2.3.2. *Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei*¹⁵ - în *Recomandarea nr. 1908/2010 privind Codul european de bune practici asupra lobby-ului, enunță principiile activității:*

- 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.

2.3.3. *Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția)* - organ consultativ al Consiliului Europei, în *„Raportul asupra rolului actorilor extrainstituționali în sistemul democratic”*, definește lobby-ul ca „acțiunea indivizilor și grupurilor private, fiecare cu interese specifice și variate, care încearcă să influențeze deciziile la nivel politic”.

Comisia subliniază că termenul lobby nu trebuie să se confunde cu termenul corupție. 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 interese¹⁶.

¹⁴ Pentru detalii, a se vedea „Ce este lobby-ul”, disponibil pe site-ul <http://registruldelobby.ro/ce-este-lobby-ul.html>.

¹⁵ **Consiliul Europei** - cea mai mare organizație în materie de drepturi ale omului de pe continent, independentă de Uniunea Europeană este o organizație internațională, interguvernamentală și regională, înființată la 5 mai 1949.

¹⁶ Pentru detalii, a se vedea, S. Tănăsescu (coordonator), *op.cit.*, pp. 40-41.

2.3.4. *Adunarea Parlamentară Euro-Latinoamericană - prin Rezoluția din 13 decembrie 2019*¹⁷, fără a defini în mod explicit activitatea de lobby, trasează coordonatele poziționării față de această activitate¹⁸.

2.4. *Definirea activității de lobby și poziționarea față de aceasta a instituțiilor Uniunii Europene*

La nivelul Uniunii Europene, deși activitatea de lobby nu este reglementată printr-un act juridic european, regăsim mai multe comunicări ale Comisiei și Parlamentului European.

La 3 mai 2006, Comisia Europeană a adoptat o *Carte verde*¹⁹ pentru a promova „Inițiativa sa europeană în materie de transparență” (ETI).

Obiectivul Cărții verzi a fost lansarea unei consultări publice ample privind următoarele componente cheie ale ETI: a) necesitatea unui cadru mai structurat pentru activitățile reprezentanților de interese (*lobbiști*); b) feedback cu privire la standardele minime de consultare ale Comisiei („standarde de consultare”); c) dezvăluirea obligatorie a informațiilor despre beneficiarii fondurilor UE în gestiune partajată.

În Comunicarea Comisiei din 21 martie 2007: „Urmărirea Cărții verzi: Inițiativa europeană în materie de transparență”²⁰, a fost definit lobby-ul ca fiind „activități desfășurate cu scopul de a influența formularea politicilor și procesele decizionale ale instituțiilor europene”.

De asemenea, Comisia a subliniat „rolul legitim și util al activităților de lobby într-un sistem democratic”, precizând că deși definiția dată lobby-ului nu include nicio judecată negativă de valoare, noul registru al Comisiei va fi, totuși, intitulat „Registrul reprezentanților de interese”.

¹⁷ Disponibilă pe site-ul: https://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/assembly/plenary_sessions/panama_2019/lobby/def/1195185RO.pdf.

¹⁸ Adunarea Parlamentară euro-latinoamericană:- subliniază că activitățile de lobby nereglementate pot duce, de asemenea, la practici și abuzuri, cum ar fi corupția, traficul de influență, concurența nelocală și adoptarea și aplicarea legislației în detrimentul interesului public și al eficacității politicilor publice (pct. 1); - ia act de faptul că activitățile de lobby în UE și ALC trebuie reglementate ținând seama de influența majoră pe care acestea o pot avea asupra luării deciziilor politice, economice și sociale (pct. 4); - subliniază faptul că măsurile de reglementare privind lobbistii și activitățile acestora trebuie să fie clare, precise, eficiente și proporționale și să nu afecteze dreptul la întrunire, libertatea de exprimare și dreptul de a adresa petiții (pct. 7).

¹⁹ O Carte verde lansată de Comisia Europeană este un document de discuție menit să stimuleze dezbaterile și să lanseze un proces de consultare, la nivel european, pe o anumită temă.. Poate fi urmată de o carte albă, un set oficial de propuneri care este folosit ca vehicul pentru dezvoltarea lor în lege.

²⁰ Disponibilă pe site-ul https://eur-lex.europa.eu.translate.google.com/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52007DC0127&_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=ro&_x_tr_hl=ro&_x_tr_pto=sc.

La 1 ianuarie 2015, a intrat în vigoare *Acordul între Parlamentul European și Comisia Europeană privind registrul de transparență pentru organizațiile și persoanele care desfășoară activități independente implicate în procesul de elaborare și de punere în aplicare a politicilor Uniunii*²¹.

Printre aspectele cheie²² reglementate prin Acord este și cel privitor la *Codul de conduită* care conține o listă de norme, pe care persoanele care desfășoară activități de lobby trebuie să le respecte în relațiile lor cu membrii Parlamentului European și funcționarii UE.

La 31 ianuarie 2019, Parlamentul European a votat în favoarea deputaților europeni să-și publice întâlnirile cu lobbistii. S-a apreciat că „aceasta este prima măsură obligatorie de transparență a lobby-ului care se aplică parlamentarilor UE și un mare pas înainte pentru transparență”²³.

La 20 mai 2021, între Parlamentul European, Consiliul Uniunii Europene și Comisia Europeană a intervenit *Acordul Interinstituțional privind un registru de transparență obligatoriu*²⁴.

După cum se arată în preambul (pct. 17), Acordul nu aduce atingere exercitării drepturilor prevăzute la *articolul 11 alineatul (4) din TUE*, referitor la inițiativa cetățenească europeană, și la *articolul 227 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE)*, referitor la dreptul de a adresa petiții Parlamentului European.

²¹ Publicat în Jurnalul Oficial al UE, L 277, 19.9.2014, pp. 11-24.

²² Aspecte cheie: - Registrul acoperă toate activitățile care vizează, în mod direct sau indirect, să influențeze luarea deciziilor și implementarea politici la nivelul UE Aceste activități includ contactarea membrilor Parlamentului European, a asistenților lor și funcționarilor UE; difuzarea scrisorilor și a documentelor de dezbateră; organizarea de evenimente și reuniuni; și participarea la consultări sau audieri oficiale; - Anumite activități, cum ar fi oferirea de consultanță juridică sau alt tip de consultanță de specialitate, nu sunt acoperite, iar cele implicate nu trebuie să semneze registrul; - Registrul nu se aplică bisericilor, comunităților religioase, partidelor politice, serviciilor civile naționale sau organizațiilor internaționale; - Organizațiile și persoanele convin că informațiile pe care le-au furnizat în registru sunt corecte și disponibile opiniei publice și se supun codului de conduită; - Celor care se înregistrează, li se acordă permise de acces anual în clădirile Parlamentului European; - Aceștia pot primi stimulente suplimentare, cum ar fi autorizația de a găzdui în comun evenimente în clădirile parlamentare sau să fie informați de către Comisie cu privire la lansarea consultărilor publice; - Codul de conduită conține o listă de norme, pe care persoanele care desfășoară activități de lobby trebuie să le respecte în relațiile lor cu membrii Parlamentului European și funcționarii UE. Acestea variază de la identificarea clară a acestora la interdicția de vânzare a documentelor UE către părți terțe; - Sancțiunile pentru încălcarea oricăror dintre norme includ retragerea permisului de acces în Parlament și eliminarea din registru.

²³ *Comunicat de presă*: „Parlamentul European va pune capăt reuniunilor secrete de lobby”, disponibil pe site-ul <https://transparency.eu/press-release-european-parliament-to-end-secret-lobby-meetings/>.

²⁴ Publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, L 207/1 din 11.06.2021.

Registrul de transparență ilustrează ce interese sunt reprezentate la nivelul UE și pentru cine anume, precum și resursele financiare și umane dedicate acestor activități.

Potrivit datelor statistice, numărul organizațiilor înregistrate a crescut în decursul anilor²⁵.

Cu toate acestea, literatura de specialitate²⁶ surprinde faptul că starea procesului decizional european relevă nevoia de a duce schimbări care necesită o reglementare mai riguroasă, aplicată și, de ce nu, severă a lobby-ului și a reprezentării intereselor.

3. Lobby și transparența decizională în legislația națională

Transparența contribuie la consolidarea principiilor democrației și la respectarea drepturilor fundamentale, definite în art.6 al Tratatului UE și în Carta drepturilor fundamentale ale Uniunii Europene.

Fără teama de a greși, putem afirma că deși în prezent legislația națională nu reglementează expres activitatea de lobby, România a făcut progrese semnificative pentru creșterea transparenței instituțiilor și autorităților publice.

Actele normative de referință sunt reprezentate de Legea nr. 52/2003 **privind transparența decizională în administrația publică**²⁷ și Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informații de interes public²⁸.

Prin *Legea nr. 52/2003* sunt stabilite regulile procedurale minimale aplicabile pentru asigurarea transparenței decizionale în cadrul autorităților administrației publice centrale și locale, alese sau numite, precum și al altor instituții publice care utilizează resurse financiare publice, în raporturile stabilite între ele cu cetățenii și asociațiile legal constituite ale acestora.

Legea consacră două mecanisme de participare a cetățenilor la procesul elaborării unui act normativ: **a) participarea publicului la procesul de elaborare a unui proiect de act normativ; b) participarea cetățenilor la lucrările ședințelor publice ale autorităților și instituțiilor publice** care fac obiectul legii.

Data fiind sfera de reglementare a Legii nr. 52/2003, se impune precizarea că propunerile legislative inițiate de senatori și deputați, în temeiul art. 74 din Constituție, nu se supun prevederilor Legii nr. 52/2003.

²⁵ În aprilie 2021 figurau înregistrate un număr de 12.489 de organizații, iar la 17.02.2022 erau înregistrate 13.568 de entități. <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?locale=ro#ro>.

²⁶ Pentru detalii, a se vedea Dragoș Mihail Mănescu, „Lobby-ul european între transparență și bătălia pentru influență”, *Technium Social Sciences Journal*, Technium Science, vol. 25(1), pp. 174-179.

²⁷ Publicată în M. Of. nr.70 din 3 februarie 2003.

²⁸ Publicată în M. Of. nr. 663 din 23 octombrie 2001.

Pentru asigurarea transparenței decizionale în procesul de elaborare a legilor, atât Regulamentul Camerei Deputaților²⁹, cât și Regulamentul Senatului³⁰, consacră posibilitatea accesului oricărei persoane interesate, a reprezentanților unor organizații neguvernamentale și a specialiștilor din partea unor autorități publice.

*Legea nr. 544/2001 și Normele de aplicare aprobate prin H.G. nr. 123/2002*³¹ reprezintă un cadru juridic fundamental în practicarea unei guvernări deschise sprijinind, în mod direct, transparența instituțională la toate nivelurile.

Alături de acestea, există numeroase acte normative (atât în legislația primară, cât și cea secundară) care reglementează transparența decizională.

3.1. Istoricul inițiativelor legislative privind lobby-ul

3.1.1. Premisele inițiativelor legislative

Din observarea expunerii de motive a inițiativelor legislative reținem că alături de reglementărilor internaționale și unionale, au fost invocate și acte normative interne. Astfel, s-a invocat faptul că:

– Obiectivul redactării unei reglementări a lobby-ului a fost înscris în Strategia Națională Anticorupție aprobată prin *H.G. nr. 1944/2004*³². Anexa – parte integrantă a hotărârii, stabilea la pct. 2, subpct. 2.1.3. „Adoptarea unor norme transparente și clare privind activitatea de lobby, finanțarea și auditul financiar extern al partidelor politice și al campaniilor electorale, pentru evitarea contactelor mascate dintre politicieni, pe de o parte și pentru prevenirea intereselor de afaceri ilicite, în scop electoral, pe de altă parte”.

– Programului de Guvernare 2018-2020, adoptat prin *Hotărârea Parlamentului nr. 1/2018 pentru acordarea încrederii Guvernului*³³, menționează în Capitolul „Politici Publice privind IMM: pct. 11. Adoptarea Legii lobby-ului, astfel încât mediul de afaceri să nu mai fie organizat în cercuri, unele mai apropiate de centrele de putere, iar altele dezavantajate.

3.1.2. „Inventarul” inițiativelor legislative

a) Prima dintre inițiativele parlamentare (PL -x 323/27.06.2000) datează din anul 2000, fiind clasată în temeiul art. 60 alin. (5) din Constituție³⁴. Reintrodusă în

²⁹ Aprobat prin Hotărârea Camerei Deputaților nr. 8/1994, publicată în M. Of. nr. 50 din 25 februarie 1994.

³⁰ Aprobat prin Hotărârea Senatului nr. 28/2005, publicată în M. Of. nr. 948 din 25 octombrie 2005.

³¹ Publicată în M. Of. nr. 167 din 8 martie 2002.

³² Publicată în M. Of. nr. 1199 din 15 decembrie 2004.

³³ Publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 84 din 29 ianuarie 2018

³⁴ „Art. 63 - (5) Proiectele de legi sau propunerile legislative înscrise pe ordinea de zi a Parlamentului precedent își continuă procedura în noul Parlament”.

2001, „Propunere legislativă privind organizarea activității de lobby” (PL-x 211/2001)³⁵, a fost respinsă în 17.02. 2004.

b) La 7.02.2005, a fost încetată procedura legislativă prin respingerea de către Camera Deputaților - for decizional, a propunerii legislative privind regimul activităților de lobby, înregistrată sub nr PLx-638/2004³⁶.

c) Propunerea legislativă privind organizarea activității de lobby, PL-x 581/2010³⁷ a avut un traseu sinuos, finalizat abia în 23.03.2021.

Prin *raportul din 10.12.2013*, membrii Comisiei juridice, de disciplină și imunități au hotărât, cu unanimitate de voturi, să propună plenului Camerei Deputaților adoptarea Propunerii legislative, cu amendamentele admise³⁸.

La 23.02.2021, membrii aceleiași comisii au hotărât, cu unanimitate de voturi, să propună plenului Camerei Deputaților, spre dezbatere și adoptare, Raportul suplimentar de respingere a propunerii legislative.

d) Propunerea legislativă intitulată „Lege privind reglementarea activităților de lobby în România” (PL-x 739/2011), a fost respinsă de către Camera Deputaților, ca for decizional, la 23.03.2021.

e) Propunerea legislativă - PL-x 129/2019 „Proiect de lege privind transparența în domeniul lobby-ului și al reprezentării intereselor”³⁹, a fost respinsă definitiv de Camera Deputaților, ca for decizional, în ședința din 8.0.2.2022.

Alăturat propunerilor legislative menționate, legiuitorul delegat a pus în discuție publică, în septembrie 2018, Proiectul Ordonanței de urgență a Guvernului privind transparența în domeniul lobby-ului și al reprezentării intereselor⁴⁰. Și acesta a rămas la stadiu de proiect.

3.1.3. Aspecte comune reglementate prin inițiativele legislative și posibile explicații ale „eșecului” legiferării

Specialiștii în domeniu au afirmat cu temei că ”dacă ne punem problema să reglementăm activitatea de lobby ar trebui întâi să clarificăm ce anume dorim să reglementăm⁴¹.

³⁵ http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?cam=2&idp=2377.

³⁶ http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?idp=5913.

³⁷ http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?idp=10808.

³⁸ Propunerea legislativă a fost dezbătută în plenul Camerei Deputaților în ședința din 10 decembrie 2013, când s-a decis retrimiteră proiectul la comisia sesizată în fond pentru întocmirea unui raport suplimentar

³⁹ „Urmărirea procesului legislativ”, disponibilă pe site-ul http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?idp=17735.

⁴⁰ Document disponibil pe site-ul http://sgglegis.gov.ro/legislativ/docs/2018/09/9zs6mbv1_472qfygdhn8.pdf.

⁴¹ Radu Nicosevici, „Dacă ne punem problema să reglementăm activitatea de lobby ar trebui întâi să clarificăm ce anume dorim să reglementăm”, material disponibil pe site-ul <https://www.legalmarketing.ro/radu-nicosevici-academia-de-advocacy-despre-legea-lobby-ului/>.

Propunerile legislative mai sus enumerate au vizat aspecte referitoare la:

- definirea activității de lobby;
- înregistrarea societăților de lobby;
- înființarea Registrului de lobby de pe lângă Oficiul Registrului Comerțului, subordonat ministerului justiției;
- declararea/raportarea activității de lobby;
- relația cu autoritățile publice;
- transparența activității de lobby;
- incompatibilități și interdicții (legea nu va fi aplicată partidelor politice, cultelor recunoscute, structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale, instituțiilor publice din domeniul asigurărilor sociale, precum și grupurilor de interese care nu încadrează personal în calitate de reprezentanți ai intereselor);
- sancțiuni.

Încetarea procesului legislativ, prin respingerea propunerilor legislative, cu alte cuvinte „eșecul” demersurilor inițiatorilor a fost pus de către societatea civilă pe seama lipsei de voință politică în reglementarea activității de lobby.

Această abordare nu poate fi cu desăvârșire exclusă de vreme ce, spre exemplu, avizele negative ale Guvernului sunt argumentate și prin faptul că actualul cadru legislativ asigură transparența decizională la nivelul puterii executive și legislative, context în care „*reglementarea activității de lobby apare ca fiind inutilă și de natură a favoriza practici ilicite de influențare a decidenților statali în aspecte ce țin de interes public*”.

S-a susținut în acest sens că propunerile legislative nu corespund exigențelor Legii nr. 27/2002 pentru ratificarea Convenției penale privind corupția, adoptată la Strasbourg la 27 ianuarie 1999 și, contravin preocupărilor pentru asigurarea transparenței în luarea deciziilor din sfera puterii legislative și executive.

Observăm însă că și dacă nu s-ar fi apreciat asupra „inutilității reglementării”, trecerea de la stadiu de „propunere legislativă” la „lege” nu a fost posibilă și datorită unor vicii de redactare a textelor supuse avizării și dezbaterilor.

Altfel spus, *la elaborarea proiectelor legislative în discuție, inițiatorii au omis să se raporteze cu rigurozitate la dispozițiile consacrate de Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative*⁴².

Analiza avizelor negative ale Comisiei juridice, de disciplină și imunități și ale Guvernului relevă că au fost făcute numeroase observații pe text.

Sintetizând, nota comună a acestora a vizat:

- lipsa de rigoare și de precizie a noțiunilor cu care operează propunerile legislative;
- folosirea unor noțiuni care nu sunt definite, deși acestea au un înțeles diferit de cel comun, fiind circumscris instituției juridice de influențare a procesului

⁴² Republicată în M. Of. nr. 260 din 24 aprilie 2010.

decizional (ex. „influență”, „interes”, „societate afiliată”, „onorariu preconizat”, „raport de comandă” etc.)

- lipsa de claritate a scopului legii: crearea unei noi profesii, cea de practician în lobby sau exclusiv transparentizarea activității de lobby;

- modul lacunar și ambiguu de redactare al unor dispoziții, ignorarea cerinței de previzibilitate a legii (ex., nu este stabilit regimul juridic al contractului de lobby și nici prezentate detaliat sursele de finanțare cu care se contractează serviciile).

3.1.4. Avizarea propunerilor legislative de către Consiliul Legislativ

Deși „statul de drept nu se confundă (..) cu principiul legalității”⁴³, legalitatea reprezintă una din valorile de referință ale statului de drept, iar *calitatea reglementării constituie o dimensiune a legalității*.

Sintetic, se poate afirma că obiectul principal al avizului consultativ al Consiliului Legislativ este calitatea legii și conformitatea ei cu dispozițiile constituționale și cele din tratatele internaționale ratificate de România.

Consiliul Legislativ *a avizat favorabil, cu observații și propuneri*, toate propunerile legislative sus menționate.

Subliniind faptul că activitatea de lobby ridică o serie de aspecte teoretice și practice cu implicații politice, juridice și etice în cele mai diverse domenii și sectoare de activitate, Consiliul Legislativ apreciază necesară” o reglementare mai riguroasă în materie, care să excludă posibilitatea constituirii societăților de lobby în factori autorizați ai traficului de influență față de autoritățile publice cu putere de decizie politică și juridică”⁴⁴.

Pentru o reglementare adecvată în materie, *Consiliul Legislativ recomandă să fie avute în vedere și modul în care activitatea de lobby este organizată și se desfășoară în alte țări ale U.E. sau în țări cu experiență în această activitate*.⁴⁵

3.2. Reglementarea activității de lobby în statele Europei

În Raportul „Europa: Lobby-ul nereglementat deschide ușa corupției”⁴⁶ publicat în aprilie 2015, reprezentanții *Transparency International* semnalau că „țările europene și instituțiile UE trebuie să adopte reglementări solide de lobby care să acopere o gamă largă de lobbisti care influențează – direct sau indirect, orice decizii politice, politici, legislație. În caz contrar, lipsa controlului lobby-ului amenință să submineze democrația”.

⁴³ Profesorii Ioan Muraru, Simina Tănăsescu subliniază că „Statul de drept nu se confundă însă cu principiul legalității, el este mai mult decât atât”, *„Constituția României. Comentariu pe articole”*- coord. I. Muraru, E.S. Tănăsescu, Ediția 2, Ed. C.H. Beck, București, 2019, p. 9.

⁴⁴ A se vedea Avizul nr. 636 din 8 iunie 2011, emis pentru PL -x 739/2011.

⁴⁵ A se vedea avizul nr.1027 din 29 octombrie 2018, emis pentru PL-x 129/2019.

⁴⁶ Potrivit Raportului, disponibil pe site-ul <https://www.transparency.org/en/press/europes-unregulated-lobbying-opens-door-to-corruption>, din 19 țări evaluate doar 7 au o anumită formă de lege sau reglementare dedicată lobby-ului.

Potrivit Raportului, din 19 țări evaluate⁴⁷ doar 7 au o anumită formă de lege sau reglementare dedicată lobby-ului. Este vorba despre: Austria, Franța, Irlanda, Lituania, Polonia, Slovenia și Regatul Unit.

De menționat că, România nu a fost printre țările supuse evaluării.

În *Nota de fundamentare a Ordonanței de urgență a Guvernului privind transparența în domeniul lobby-ului și al reprezentării intereselor*⁴⁸, legiuitorul delegat invocă faptul că lobby-ul a fost reglementat prin lege și în Austria, Irlanda, Slovenia, Regatul Unit, Letonia, Polonia (2005), Lituania (2001) și Ungaria (2006), detaliind următoarele:

- *Austria*: cel mai relevant model, întrucât are un singur act normativ prin care să fie asigurată atât transparența decizională a autorităților publice, cât și transparența intereselor, activităților și actorilor relevanți pentru lobby;

- *Germania*: conform reglementărilor Bundestagului, grupările de interes trebuie înregistrate într-un registru, cu publicarea anuală a listei;

- *Danemarca*: lobbistii care își desfășoară activitatea în interiorul Folketing-ului trebuie să fie înregistrați și numele lor publicate;

- *Marea Britanie*: lobby-ul se referă tradițional la încercările de influențare a unor membri ai Parlamentului, de către colegii lor parlamentari sau de către organizații din afara Parlamentului;

- *Franța*: sistemul politic nu integrează aceste practici. Regulamentele de organizare și funcționare a Adunării Naționale și Senatului interzic constituirea în interiorul lor a grupărilor ce apără interesele particulare, locale sau profesionale și nu există un registru special pentru aceste grupări.

3.3. Argumente pro și contra legii lobby-ului și a reprezentării intereselor

Precizând dintr-un început că nu ne propunem să ne alăturăm disputei celor două tabere care se poziționează radical „pro” sau „contra” legiferării activităților de lobby, am sintetizat argumentele esențiale invocate de acestea.

3.3.1 Argumente pentru legea lobby-ului și a reprezentării intereselor

Inițiatorii propunerilor legislative privind reglementarea activităților de lobby și susținătorii reglementării lobby-ului susțin că:

- există o nevoie socială de legiferare a activității de lobby de vreme ce aceasta este desfășurată de numeroși agenți economici, ONG-uri, asociații patronale etc., atât în forul legislativ, cât și în administrație;

⁴⁷ Țările evaluate: Austria, Bulgaria, Cipru, Cehia, Estonia, Franța, Germania, Ungaria, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Țările de Jos, Portugalia, Slovacia, Slovenia, Spania, Regatul Unit.

⁴⁸ Disponibilă pe site-ul http://sgglegis.gov.ro/legislativ/docs/2018/09/76whf4_xpsn0yvq9dkmc.pdf.

- creșterea transparenței decizionale și reglementarea activității de lobby sunt un instrument în combaterea corupției;
- monitorizarea dezvoltării politicilor publice este o activitate legitimă, ce permite accesul liber și deschis la toate puterile din stat, iar „transparentizarea sa nu este doar un bun public, ci și o consecință a drepturilor fundamentale”;
- accesul liber și deschis la toate puterile din stat este o caracteristică a bunei guvernări, fiind o foarte importantă chestiune de interes public, iar a face lobby pe lângă deținătorii de funcții sau demnități publice este o activitate legitimă, prevăzută în Constituție;
- activitatea de legiferare ar beneficia de expertiza unor specialiști în domeniu, iar actele normative ce ar fi emise în baza unui astfel de efort conjugat ar răspunde mai bine cerințelor sociale și economice actuale;
- în cadrul legislativ românesc, există posibilitatea de a face lobby: **recunoașterea formală a legalității desfășurării activității de lobby** dată, pe de o parte, de O.M.F.P.S. 1832/2011⁴⁹ (prin care se aprobă Clasificarea Ocupațiilor din România și unde la poziția **243220 este înscrisă activitatea de „specialist în activitatea de lobby”**), iar pe de altă parte, de recunoașterea pe cale judecătorească a activității, prin autorizarea înființării Asociației Registrul Român de Lobby (ARRL)⁵⁰.
- încrederea cetățenilor în guverne a crescut în statele în care s-a reglementat profesia și activitatea de lobby.

3.3.2 Argumente contra legii lobby-ului și a reprezentării intereselor

- Cei care se opun reglementării normative a activității de lobby invocă, în principal, următoarele:
- reglementarea activității de lobby nu face parte din aquisul comunitar;
 - obiectivul redactării unei reglementări a lobby-ului înscris în Anexa la H.G. nr.1944/2004 a fost eliminat din documentul programatic prin H.G. nr. 231/2005 privind aprobarea Strategiei naționale anticorupție pe perioada 2005-2007 și a Planului de acțiune pentru implementarea Strategiei naționale anticorupție pe perioada 2005-2007;
 - mecanismele de consultare existente (comisii tripartite de dialog social și/sau dezbateri publice asupra proiectelor de acte normative de la nivel local la cel central) satisfac atât nevoia de reprezentare a intereselor în procesul decizional, cât și cerințele de implicare și participare publică;
 - o eventuală lege a lobby-ului este de natură să ridice probleme în raport cu legislația actuală, pentru că, din cauza limitei mult prea fragile dintre activitatea de

⁴⁹ Publicat în M. Of. nr. 1832 din 8 august 2011.

⁵⁰ Înființată în iunie 2010, ARRL funcționează ca persoană juridică de drept privat, cu caracter nonprofit, neguvernamentală, autonomă și apolitică; pentru informații suplimentare a se accesa site-ul <http://registruldelobby.ro/>.

lobby și infracțiunea de trafic de influență⁵¹, se poate ajunge la interpretarea că anumitor grupuri de interese li se va permite în mod legal să exercite influențe în procesul decizional;

- o lege a lobby-ului ar presupune modificări ale regimul juridic al conflictului de interese și incompatibilităților consacrat prin Legea nr. 161/2020, modificări care ar trebuie evitate, având în vedere perspectiva respectării angajamentelor asumate prin Mecanismul de Cooperare și Verificare instituit prin Tratatul de aderare a României la Uniunea Europeană;

- reglementarea ar putea restrânge, indirect, dreptul de petiționare, prin interpunerea lobiștilor ca verigă intermediară între cetățeni și decidenți.

3.4. Reglementare sau autoreglementare?

Când nu există un cadru legal, în baza căruia o activitate să fie reglementată și să poată fi practică într-o formă legală, următorul pas este acela de autoreglementare.

Autoreglementarea activității de lobby în România a fost realizată de către *Asociația Registrul Român de Lobby (ARRL)* înființată - în iunie 2010, 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 ARRL cuprinde: a) Codul de etică al practicienilor de lobby și advocacy; b) Registrul de Transparență a activităților de lobby și advocacy; c) Registrul de Transparența a Activităților de Lobby și Advocacy⁵².

Cu referire la autoreglementarea activității de lobby, în literatura de specialitate, s-a opinat că o atare soluție este „aparent acceptabilă, dar în același timp lacunară” și aceasta întrucât autoreglementarea poate fi interpretată drept o încercare de ocolire sau evitare a unor norme legale de transparentizare.

În situația când tu singur decizi asupra normelor și limitelor transparenței, tot tu poți decide și în ce măsură și cât de mult vei oferi acea transparență. Se creează un paravan, în spatele căruia nimeni nu va putea verifica veridicitatea informației oferite de către companiile și practicienii lobby-ului, sau dacă acea informație este completă. În situația opusă, când avem o lege a lobby-ului, avem de asemenea prevăzute sancțiuni, în cazurile în care lobby-iștii nu se conformează acestora sau nu oferă informația cerută în totalitate. Se pot aplica amenzi, în cazuri extreme ajungându-se până la retragerea licenței de activitate în domeniu. Ori, în lipsa unui cadru legal, controlul asupra aspectelor de mai sus este redus la limită⁵³.

⁵¹ *Infracțiunea de trafic de influență este reglementată de art. 291 din Noul Codul penal; Legea nr. 78/2000 sancționează infracțiunea de cumpărare de influență.*

⁵² Disponibile pe site-ul <http://registruldelobby.ro/>.

⁵³ Pavel Trosin, „*Perspectiva reglementării activității de lobby în Republica Moldova*”, I.D.I.S. „Viitorul.” Chișinău, Tipografia „M.S. Logo” S.R.L., 2011, p. 24.

Multe țări s-au bazat exclusiv pe autoreglementare până când au fost confruntate cu 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 nici o punte de comunicare, iar controlul statal nu poate fi realizat⁵⁴.

Potrivit unui studiu sociologic „*Lobby în România*” - realizat în 2012⁵⁵, între 60 și 70% dintre companii, ONG-uri, politicieni și opinia publică consideră că un registru voluntar al activităților de lobby nu va avea aceleași efecte ca obligarea prin lege a lobiștilor de a-și declara activitățile.

4. În loc de concluzii

Echivocul și vidul legislativ actual în reglementarea activității de lobby nu poate contrazice realitatea factuală: lobby-ul în România există, fiind situat în paradigma semitransparenței.

De vreme ce s-a optat pentru 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), acestea se impun a fi consacrate legislativ, cu toate consecințele ce derivă din aceasta (inclusiv, fiscalizarea veniturilor realizate din activitate).

În acest context, pe bună dreptate, s-a opinat ⁵⁶ 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 (...) și încercarea de tratare globală, chiar dacă nu neapărat printr-un unic act normativ”.

Temerea că legiferarea activității de lobby ar transforma practicienii de lobby în factori autorizați ai traficului de influență față de autoritățile publice nu poate constitui argument determinant în favoarea inexistenței reglementării legale a lobby-ului.

Desigur, activitatea de lobby nu trebuie să fie trafic de influență deghizat, dar nici lobby-ul corect/legitim să treacă drept trafic de influență.

Sub aspectul raportului dintre activitatea de lobby și activitatea infracțională a traficului de influență, sugestiv s-a afirmat că „diferența dintre cele două este

⁵⁴ S. Tănăsescu (coordonator), *op.cit.*, pp. 118-119.

⁵⁵ D. Oancea, L. Mihăileanu, A. Horja, „*Lobby în România*”, Forum for International Communications, 2012, disponibil pe site-ul https://www.stiri.org/library/files/lobby_romania_2012.pdf

⁵⁶ S. Tănăsescu (coordonator), *op.cit.*, p. 23.

asemenea diferenței dintre comerț și contrabandă. Comerțul desfășurându-se într-un cadru legal, transparent, cu garanții, iar contrabanda reprezintă același lucru fără a respecta nici una dintre reguli⁵⁷.

Literatura de specialitate a relevat faptul că eșecul transformării în lege a numeroaselor inițiative legislative – clasate, avizate negativ și respinse, a fost generat de lacunele și omisiunile pe care acestea le conțineau la capitolul definire, responsabilități, sfera de activitate etc.⁵⁸.

Conchidem prin a susține că „suficiența” decidenților politici și opinia potrivit cu care societatea românească nu este „pregătită” pentru adoptarea unei legislații în materia lobby-ului – care este **un instrument al democrațiilor consacrate, precum cea a Statelor Unite ale Americii**, pot fi înfrânte printr-o *reglementare riguroasă* (cu observarea obligatorie a principiilor privind transparența și integritatea în lobby statuate de OCDE), care să excludă posibilitatea constituirii societăților de lobby în factori autorizați ai traficului de influență față de autoritățile publice cu putere de decizie politică și juridică.

⁵⁷ Radu Nicosievici, „Lobby-ul un serviciu necesar sau trafic de influență”, prelegere susținută la Conferința „Dezvoltare și inovare în afaceri”, Ediția a V-a, „Lobby, advocacy în România”, organizată de Revista Patronatului Român, 24-26 februarie 2021.

⁵⁸ Pentru detalii, a se vedea, Liviu Mihăileanu, Aurelian-Nicolae Horja, „Reglementarea activității de lobby, în anticamera influenței”, Ed. C.H. Beck, București, 2009, pp.111-112.