

ȘCOALA NAȚIONALĂ DE STUDII POLITICE ȘI ADMINISTRATIVE

ȘCOALA DOCTORALĂ - DOMENIUL ȘTIINTE POLITICE

*Lobbyul între decizia politică și tehnicitatea în armonizarea
directivelor europene într-un stat membru al Uniunii Europene*

Coordonator Științific: Prof. Univ. Dr. Iordan Gh. Bărbulescu

Doctorand: Adriana Liuba Ahciarliu Kyriakidis

REZUMATUL TEZEI DOCTORALE

BUCUREȘTI 2018

CUPRINS

CAPITOLUL 1.....	3
1.1. CONSIDERATII INTRODUCTIVE, GENERALE ȘI PRACTICE DESPRE LOBBY 3	
1.2. Metode de cercetare și analiză	5
CAPITOLUL 2 - LOBBYUL PRINTRE RÂNDURILE TFUE	6
2.1 Cadrul legislativ comunitar și obligațiile de armonizare ale statelor membre	6
2.2 Lobbyul ca instrument de decizie în procesul de armonizare legislativă cu legislația Uniunii Europene.....	9
CAPITOLUL 3 - CADRUL TEORETIC ȘI ÎNCADRAREA LEGISLATIVĂ A LOBBYULUI.....	11
3.1 Lobbyul și Registrul Transparenței în Uniunea Europeană	11
3.2 Lobbyul ca practică a politicilor publice în Uniunea Europeana	12
3.3 Definirea și reglementarea lobbyului în Romania	14
3.4 Considerente teoretice din aria științelor politice. Instituționalism și alegere rațională în activitatea de lobby. Delimitarea lobbyului de advocacy în teoria instituțională.....	15
3.5 Actorul în politică. Actorul rațional în lobby	18
3.6 Costul – criteriu al transparenței în definirea acțiunii de lobby.....	19
3.7 Riscuri și costuri în acțiunea de lobby.....	20
3.8 Categoriile de actori în scena lobbyului	21
CAPITOLUL 4 - LOBBY PENTRU LOBBY. CERCETARE COMPARATIVĂ A CADRULUI LEGISLATIV ROMÂNESC CU IMPACT PENTRU ACTIVITATEA DE LOBBY ÎN ROMANIA	22
4.1 Dinamica procesului de reglementare a activității de lobby în Romania.....	23

4.2	Lobby versus trafic de influență și corupție. Analiză comparată a textelor legislative	24
CAPITOLUL 5 - CERCETARE PRACTICĂ ASUPRA PERCEPȚIEI ȘI OPORTUNITĂȚII REGLEMENTĂRII LOBBYULUI ÎN ROMÂNIA		
5.1	Chestionar asupra percepției oportunității reglementării lobbyului și rolului acestuia în procesul de armonizare legislativă (<i>vezi chestionar integral in Anexă</i>) . Criterii și ipoteze de analiză	26
5.2	Structura chestionarului – vezi ANEXA.....	28
5.3	Rezultat statistic.....	28
CAPITOLUL 6 - STUDIU DE CAZ – INFLUENȚA ÎN DECIZIA DE ARMONIZAREA A DIRECTIVEI 2008/48/CE PRIN ACȚIUNEA COLECTIVĂ A LOBBYULUI		
CAPITOLUL 7 - STUDIU DE CAZ. LOBBYUL CA INSTRUMENT ÎN ARMONIZAREA DIRECTIVEI 2006/112/CE - TVA CU APLICABILITATE PENTRU CONTRACTELE DE LEASING FINANCIAR		
7.1	Procedura de infringement	34
7.2	Garanții administrative oferite de UE în cadrul procedurii de infringement	35
7.3	Concluzii de încadrare teoretică a practicii de lobby în procedura CHAP 2011/01232	36
CAPITOLUL 8 - CONCLUZII ȘI SUGESTII PENTRU O APLICARE PRACTICĂ		
8.1	Confirmarea sau infirmarea ipotezelor cercetării prin chestionar și interviu și ipoteza de încadrare în paradigma teoretică a științelor politice.....	37
8.2	Concluzii și sugestii practice pentru o posibilă reglementare și implementare în România	38
8.3	Propunere de amendare a proiectului de lege a lobbyului	39
BIBLIOGRAFIE.....		40

CAPITOLUL 1

1.1. Consideratii introductive, generale și practice despre lobby

Scopul acestui capitol este de a prezenta esența definirii lobbyului din punct de vedere teoretic și de a identifica rolul acestuia la nivel social și instituțional în contextul general al recunoașterii oportunității unei reglementări a acestui tip de activitate la nivel național și european. Capitolul descrie pe scurt metoda de cercetare clasică folosită – cea a chestionarului, coroborată cu metoda studiilor de caz ce provin din practica personală a subsemnatei, de-a lungul a 14 ani de practică activă în domeniul lobby-ului.

Deși scopul pragmatic al acestei lucrări este acela de a analiza oportunitatea reglementării activității de lobby în România, acesta devine subsidiar scopului principal al acestei lucrări, și anume, identificarea paradigmei teoretice în care lobbyul se poate regăsi, ca instrument de decizie politică.

Pornind de la definiția generală regăsită în Wikipedia conform căreia lobbyul este „*instrument de influențare legitimă a deciziilor politice, prin activități de comunicare profesionist realizate, care implică expertiză legislativă, tehnici discursive și abilități strategice*”ⁱ (<https://en.wikipedia.org/wiki/Lobbying>), analiza evidențiază faptul că procedura, termenul și practica de lobby este mai puțin acceptată în țările din Uniunea Europeană și chiar de Uniunea Europeană, dar general acceptată în S.U.A.

Unitatea în diversitate care caracterizează spiritul Uniunii Europene se regăsește și în cazul reglementării legislative a lobbyului la nivelul statelor membre. Nu există încă o directivă sau reglementare de orice fel la nivelul Uniunii Europene care să facă referire la termenul de lobby. Însă, Tratatul de la Lisabona prin reforma pe care o induce rolului cetățeanului European, cetățeniei europene, induce de facto rolul acestuia de jucător activ în procesul decizional, fie individual fie organizat sub diverse forme asociative.ⁱⁱ (vezi art. 10 al TFUE).

În plus este important să amintim valoarea principiului și dreptului la petiție pe care o induce democrației participative Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene.ⁱⁱⁱ (Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene 2010)

Probabil că se ivește întrebarea – unde e rolul activității de lobby și a lobbyistului în toată această siguranță a cadrului instituțional pe care Tratatul o instituie pentru ca cetățeanul

European să fie cu adevărat beneficiarul unei democrații veritabile. Răspunsul este unul simplu: lobbytul este o completare necesară a instituțiilor statului sau Uniunii, este sinapsa dintre cetățean, ONG, S.A., S.R.L. și instituția statului sau instituțiile europene. La nivel european, lobbytul poate reprezenta un instrument care să servească la analiza și susținerea noilor teorii ale integrării europene prin faptul că acesta intervine în procedura de influențare a deciziei bazată pe „*sentimentul apartenenței la aceeași comunitate de valori, existența instituțiilor suprastatale, fluxul comunicațiilor transnaționale și interdependențe economice.*”^{iv} (Jordan Gheorghe Bărbulescu 2015)

Voltaire spunea într-un citat celebru: „*Cei care te pot convinge să crezi în absurdități au știința să te convingă să comiți atrocități*”. Cred că pornind de la acest citat putem descrie aspectul moral al activității de lobby. Lobbytul este cel care acceptă sau nu un mandat în baza unor prevederi contractuale. Aici trebuie să intervină rolul moralității lobbytului. Acesta, are obligația profesională de a analiza toate implicațiile proiectului nu doar în scopul clientului său ci și asupra posibilelor „victime” colaterale sau invizibile.

Un alt aspect la fel de important în practica de lobby este cel etic. În lipsa unei recunoașteri oficiale, în lipsa unei reglementări în scopul impunerii și instituirii bunelor practici în domeniu, singura soluție aplicabilă este auto reglementarea și propria morală și etică a lobbytului ca individ și/sau ca entitate, persoană juridică.

Astfel, în textul Expunerii de Motive ce susține promovarea inițiativei legislative a legii lobbyului se face trimitere clară și directă la faptul că, din lipsa unei reglementări clare a activității de lobby societatea civilă – și nu numai – a exercitat acțiuni de influențare a deciziei politice „*prin procesul de trafic de influență*” (Expunere de motive PLX 581)^v fără a se face distincția evidentă dintre traficul de influență și acțiunea de lobby pe care o astfel de percepție o distruge înainte de a se naște.

Se motivează însă ca o astfel de transparență a procesului de influențare a deciziei politice prin înregistrarea într-un Registru al Transparenței a activității de lobby a părților implicate, a beneficiarilor, prestatorilor și costurilor implicate este necesară pentru eliminarea confuziei cu traficul de influență.

Libertatea de prestare a serviciilor la nivel transatlantic și european, poate crea o doză nu tocmai neglijabilă, de competiție neloială în ceea ce privește realitatea economică a serviciului prestat prin faptul că doar acele firme care sunt înregistrate în statele ce au

reglementat activitatea de lobby și o recunosc de jure pot presta în deplină transparență serviciul de lobby. Sub această umbrelă a diferențelor de reglementare prestarea de servicii transfrontaliere e evident că proiectele mari de lobby ating întotdeauna, la cele două capete ale sinapsei, cel puțin doi mari jucători: unul din domeniul privat, de regula multinațional și celălalt din domeniul deciziei politice – Parlament, Guvern iar interesele mizate și mandatul lobbyistului pot transcende interesul național.

1.2. Metode de cercetare și analiză

Contextul atât general cât și special luat în considerare pentru scopul acestui studiu este statutul României de membru al Uniunii Europene, pașii parcurși și obligațiile asumate de România pe acest parcurs.

Sursa de informare este textul Tratatului de Funcționare a Uniunii Europene, alte regulamente, decizii și directive ale instituțiilor europene, legislația românească ca rezultat al procesului de armonizare și dosare din arhiva personală care țin de inițierea procedurii de infringement împotriva Guvernului României pentru texte de legislație ce nu au fost armonizate corect cu prevederile similare europene.

Teza încearcă să demonstreze o confirmare a rolului activității de lobby în procedura de armonizare legislativă post aderare. În acest scop au fost generate chestionare și, în baza unor chestionare cu adresabilitate către opinia decidenților aleși în analiză comparativă cu mediul de afaceri organizat la nivel asociativ în patronate, asociații profesionale.

Am adăugat ca metoda și interviul aferent întrebării nr. 13 din chestionar, discuții libere cu factorii de decizie și cu societatea civilă în baza aceluiași chestionar dedicat scopului prezentei lucrări.

Chestionarele circulate respondenților au ca scop identificarea percepției respondenților asupra următoarelor criterii care pot defini activitatea de lobby și rolul acesteia în procesul de armonizare legislativă la nivel european:

- Definiția generală a lobbyului
- Rolul pe care îl poate avea în procesul decizional politic
- Modalitatea de desfășurare a activității
- Care sunt actorii unui proces de lobby

- Care sunt riscurile și beneficiile pe care procedura de lobby le poate induce părților implicate
- Care sunt efectele așteptate și cum pot fi ele identificate și cuantificate
- Cum definim moralitatea și etica profesională a lobbyistului și a activității de lobby
- Care este oportunitatea unei reglementări și monitorizării a activității de lobby versus alternativa auto reglementării
- Care este importanța lobbyistului în procesul decizional și care este nivelul decizional la care acesta accesează pentru succes
- Care este impactul previzibil și cel imprevizibil al unui proces de lobby pentru toate părțile implicate dar și la nivel social
- Poate avea lobbyul un rol prudential pentru procesul de armonizare al legislației la nivel European?

Termenul cheie al analizei strict pentru dosarele din arhiva personală folosite ca sursă de documentare este definit prin „derapajele” pe care România le-a înscris în procesul de armonizare a acquis-ului comunitar. În acest context permisivitatea art. 258 al TFUE privind inițierea procedurii de infringement în raport cu un stat membru aflat în întârziere din punctul de vedere al obligațiilor asumate este baza celor două studii de caz ce urmează a fi prezentate ca metodă de cercetare.

CAPITOLUL 2 - LOBBYUL PRINTRE RÂNDURILE TFUE

Acest capitol este dedicat unei identificări și ulterioară analiză a textului Tratatului de Funcționare a Uniunii Europene care să permită o recunoaștere a permisivității acțiunii de lobby în susținerea principiilor democrației participative. Odată identificat acest cadru, analiza propune o încercare de încadrare nu doar în textul Tratatului dar și în identitatea unei paradigme europene.

2.1 Cadrul legislativ comunitar și obligațiile de armonizare ale statelor membre

Eșecul curentului Constituțional și totuși menținerea voinței de federalizare a creat cadrul unei abordări de succes în federalizarea Europei prin Tratatul de la Lisabona care deblochează criza constituțională și care induce câștiguri considerabile prin recunoașterea Uniunii Europene ca personalitate juridică cu un pachet de valori și obiective bine trasate și

care trebuie asumate de către semnatari. Întărirea principiului subsidiarității, stabilirea clară a dispozițiilor privind funcționarea democratică a Uniunii, delimitarea competențelor și introducerea procedurilor de control, obligativitatea juridică pentru respectul prevederilor Cartei Drepturilor Fundamentale ale Uniunii au deschis oportunități neașteptate în ceea ce privește aplicarea implicării active a cetățeanului în procesul decizional al Uniunii. Procedurile decizionale la nivelul Consiliului sunt simplificate de la unanimitate la majoritate simplă iar pentru nivelul legislativ, parlamentar se trece la procedura numită ordinară – anume, acord la paritate al Consiliului și Parlamentului European. Acest cadru nou oferă posibilitatea introducerii de acțiuni la nivelul Curții de Justiție în cazul evidențelor clare de nerespectare prin text de legislație a unui stat membru sau prin aplicarea incorectă a prevederilor și principiilor Tratatului.

Tratatul întărește înainte de toate dimensiunea politică a Uniunii cu concentrare pe păstrarea, respectul și impunerea valorilor democrației participative. El aduce o reformă instituțională în comunitarizarea celui de al treilea pilon dedicat cooperării polițienești și judiciare penale dar și în domeniul PESC și PESA. Concentrarea pe ideea unei Europe sociale a adus poate lipsa armonizării complete între statele membre a politicilor monetare și financiar bancare dar și administrative.

Tratatul a pornit astfel cu viteze diferite în ceea ce privește convergența economică pe de o parte și dezvoltarea unui model social european dar aduce în plus instrumente în sensul constituționalității rolului interlocutorilor sociali prin prevederile art. 152 al TFUE prin obligația menținerii unui cadru instituțional care să permită dialogul permanent al reprezentanților societății civile cu decidenții sub condiția menținerii autonomiei acestora. Se amintește rolul Summitului Tripartit ca un instrument ce poate contribui la construcția dialogului social.

Capitolul continuă cu o analiză comparativă a capacității administrative în sprijinul cetățenilor pe un exemplu clasic - - înmatricularea vehiculelor – în România și Germania. Este prezentat astfel un exemplu de organizare administrativă care dovedește oricărui cetățean faptul că Uniunea încă nu are capacitatea de a funcționa, din punct de vedere administrativ, în deplină convergență. În acest context se prezintă și mesajul oficial al Comisiei Europene prin Directoratul de resort care motivează această lipsă de convergență prin lipsa unui consens unanim al tuturor Statelor Membre asupra adoptării unei proceduri standard pentru

înmatricularea vehiculelor la nivelul Uniunii Europene ^{vi} (Proposal for a Council Directive on passenger car related taxes. COM/2005/0261)

Capitolul continuă analiza prin atingerea scopului Titlului VII al TFUE care reglementează cadrul comunitar în ceea ce privește armonizarea legislativă cu referire la concurență și reguli de impozitare. Prin acest capitol se analizează definițiile clare ale mediului concurențial sănătos la nivelul pieței interne comunitare. Analiza se face în contextul trecerii de la teoria textului de Tratat la practica Statelor Membre în materie de impozite și taxe cu scopul de a observa conformarea sau lipsa acesteia cu spiritul și textul Tratatului. Se trec în revistă anumite taxe care transformă statul în actor activ în cadrul concurențial și se analizează impactul pe care abordarea diferită a acestor taxe îl poate induce prin decizii de business diferite, mai ales la nivelul marilor corporații multinaționale. Astfel, acolo unde statul este recunoscut ca actor economic activ, întreprinzător, prevederile de la capitolul ce reglementează concurența în TFUE sunt mai permissive în sensul că permit păstrarea statutului de monopol pentru domenii de interes strategic (art. 106 al TFUE). Felul în care însă se definește domeniul de interes strategic rămâne la latitudinea subiectivă a reprezentanților și instituțiilor statului.

Se evidențiază faptul că Tratatul pune accent pe modelul social și alege să considere că principiile liberei concurențe care stau la baza economiei de piață sunt doar un instrument în construcția modelului social și nu un scop în sine.

Aceste articole cu referire la taxele și impozitele ce rămân la decizia locală națională pot fi prezentate cu titlu de model ca cele care creează loc pentru aplicarea articolelor de sancțiuni pe care TFUE le prevede în mod distinct pentru acele State Membre care înțeleg să aplice independent și în propria percepție Tratatul. Aici intervine cetățeanul activ și lobbyistul care, în apărarea drepturilor stipulate în Tratat, și în evidența dovezilor încălcării acestor drepturi de către un Stat Membru poate apela la prevederile art. 105 și art. 258.

Aplicarea acestor articole cu rol de sancționare dar și de control a armonizării legislative la nivel european este justificată de însăși procedura ce ține de inițierea actelor Parlamentului European și a celorlate instituții europene cu rol în procesul decizional. Titlul 1 al TFUE este cel care descrie fără dubii felul în care Statele membre au șansa și obligația să fie active în procedura de inițiere și decizie legislativă prin subsidiaritate, principiul atribuirii și proporționalitate.

Dacă revenim la definiția clasică și general acceptată a lobbyului ca fiind „*instrument de influențare legitimă a deciziilor politice*” prin tehnici de înalt nivel profesional în comunicare și cu sprijinul expertizei legislative pentru fiecare caz în parte dublate de abilități strategice și retorica necesară, aș îndrăzni să afirm faptul că art. 152 al TFUE legitimează rolul lobbyului prin recunoașterea și promovarea rolului partenerilor sociali în procesul decizional al Uniunii. Lobby-ul este un proces dedicat „*influențării*” procesului decizional în susținerea și incluziunea opiniei pe care o reprezintă. Participarea partenerilor sociali într-un Comitet „*cu caracter consultativ*” la nivelul procesului decizional, legitimat prin prevederile TFUE este deja un pas făcut în recunoașterea legitimă a lobbyului printre rândurile TFUE.

2.2 Lobbyul ca instrument de decizie în procesul de armonizare legislativă cu legislația Uniunii Europene

Scopul acestui titlu este acela de a deschide motivația studiilor de caz ce vor face subiectul unui capitol distinct al acestei lucrări. Analizăm aici felul în care obligațiile asumate prin semnarea Tratatului de Aderare, succint comprimate în prevederile art. 52 și 53 al Actului privind condițiile și aranjamentele referitoare la admiterea Republicii Bulgaria și România la Uniunea Europeană, transmit faptul că data aderării este momentul T ZERO de la care aceste două noi State Membre au obligația de a respecta în integralitate directivele și deciziile Tratatului CEEA care au fost deja subiect de adresabilitate pentru toate Statele membre în mod egal. Se menționează însă o singură excepție și anume acele decizii care „*intră în vigoare în conformitate cu art. 254 (1) și (2) din Tratatul CE*”.

Este important să ne concentrăm asupra unui termen foarte dur și cu consecințe la fel de dure din acest articol 52 al Actului privind Aderarea:^{vii} (Tratatul de aderare) „*(...)se consideră că Bulgaria și România au fost notificate (...)*” În temeiul Articolului 258 al TFUE această notificare este echivalentă cu avizul motivat transmis de Comisie și instituie practic dreptul Comisiei de a aplica oricând procedura de sancționare pe cale administrativă (aviz) sau judiciară (sesizarea Curtii de Justiție a Uniunii Europene) în caz de neconformare, cu excepția celor 3 clauze de salvagardare (economică, piața internă, justiție și afaceri interne) aplicabile pe perioada primilor 3 ani de la data aderării România.

Vorbind despre conceptele teoretice ale științelor politice care fundamentează Uniunea Europeană, profesorul Iordan Gheorghe Bărbulescu remarcă o „*lipsă de unitate în*

privința conceptului de integrare europeană^{viii} (Iordan Gheorghe Barbulescu, 2015) și tocmai în acest context putem confirma, analizând pașii și procedura parcursă de România spre și pentru aderare că procesul de integrare la nivelul Uniunii Europene este unul „*prin care statele membre ale Uniunii Europene înțeleg să-și transfere în mod progresiv, de la nivel național la nivel supranațional, o serie de competențe ce țin de resortul suveranității naționale, acceptând să le exercite în comun*”. (Iordan Gheorghe Bărbulescu, 2009)^{ix}

Rapoartele C.E. în acest sens, atât pre cât și post aderare, își dovedesc astăzi corectitudinea, obiectivitatea și spiritul vizionar. Lobby-ul legitimat printre rândurile TFUE, dialogul social și întărirea construcției societății civile ca partener social obligatoriu în procesul decizional și legislativ sunt cauze întârziate în acest proces pentru România până la data aderării. Procedura de inițiere și decizie legislativă este criticată atât în rapoartele pre cât și în cele postaderare în sensul menținerii unei structuri administrative învechite. Procesul decizional, atât în perioada de preaderare cât și postaderare, este criticat ca fiind unul unilateral al Executivului ce subminează principiile democratice care obligă implicarea Parlamentului național în procesul legislativ. Un alt domeniu criticat în rapoartele CE a fost cel al incluziunii sociale. România a făcut un pas înainte în acest context prin a –și asuma propriul său mecanism de monitorizarea a aplicării conforme și la timp a strategiei de protecție socială și incluziune socială. Prof. Iordan Gheorghe Bărbulescu descrie succint acest mecanism astfel:

„Metoda Deschisa de Coordonare (MDC) reprezintă un proces prin care statele membre UE cad de acord să își coordoneze politicile printr-un proces de învățare mutuală și schimb structurat de informații.”^x. (Bărbulescu, Iordan Gheorghe 2009)

Un alt aspect la fel de important este gradul actual de implicare și reprezentare a societății civile la nivelul decizional al Uniunii Europene. Patronatele și sindicatele, asociațiile profesionale din Romania sunt în marea lor majoritate afiliate Federațiilor de resort europene și au reprezentare fie directă, fie indirectă în procesul consultativ la nivelul Parlamentului European și al Comisiei Europene.

Aceasta stare de fapt este evidentă deja în Registrul Transparenței U.E.^{xi} (ec.europa.eu) unde o parte din aceste organizații se regăsesc înregistrate alături de firme de consultanță, avocatură, relații publice, toate interesate în tot ceea ce înseamnă recunoașterea lor ca actor activ în influențarea legitimă a procesului decizional la nivelul instituțiilor europene, cu alte cuvinte în a fi recunoscute ca active în lobby-ul european.

CAPITOLUL 3 - CADRUL TEORETIC ȘI ÎNCADRAREA LEGISLATIVĂ A LOBBYULUI

Acest capitol încearcă un inventar al definițiilor general acceptate pentru termenul de lobby. Pornind de la aceste definiții se urmărește modalitatea în care lobbyul e practicat în cadrul Uniunii Europene dar și felul în care acesta este perceput în România, ca stat membru al Uniunii Europene.

Scopul analizei este acela de a observa, prin metoda comparației, asemănările și deosebirile dintre lobby, advocacy, relații publice și științele politice. Analiza comparativă a definițiilor prin spectrul acțiunii în sine de lobby, advocacy și cea a puterii politice propune posibilitatea încadrării acestei activități în sfera politicilor publice.

Intenția de a identifica paradigma în care se poate încadra activitatea de lobby, acțiunea în sine de lobby, se conturează cu scopul de a aduce cu sine acel grad al maturizării și profesionalizării lobbyului în Europa prin instituirea Registrului Transparenței, în România prin instituirea Registrului de Relații Publice și în alte state prin legiferarea activității de lobby. Înscrierea acțiunii de lobby sub principiile și practicile recunoscute în cadrul unui Cod de conduită - atât la nivelul Uniunii Europene cât și la nivelul țării noastre- face din lobby o acțiune de influență a puterii decizionale și recunoaște lobbyistul ca actor pe scena politică, în cadrul procesului decizional.

Încadrarea lobbyistului în cadrul definiției actorului rațional, analiza comparativă a categoriilor de actori - grupurile anomice, asociative și neasociative, grupurile de interese organizate sau nu instituțional și prezentarea lor în raport cu definițiile general acceptate ale lobby ului - constituie o metodă prin care se încearcă suprapunerea acestei acțiuni, proceduri de accesare a puterii cu politicile publice.

3.1 Lobbyul și Registrul Transparenței în Uniunea Europeană

Unul din scopurile acestei lucrări este în egală măsură de a identifica cea mai potrivită definiție pentru termenul de lobby și - în egală măsură - de a găsi cele mai bune practici în domeniu care să susțină propunerea unui cadru de reglementare, cât mai adecvat, realității actuale a scenei politice din România.

Nu este un secret faptul că termenul în sine este perceput cu diferite conotații negative, mai ales în Europa în timp ce în USA și Canada el este păstrat la nivelul său original

– lobby. Exista tendința de a defini termenul de lobby prin negație, de ex. - lobby nu este trafic de influență. Pornind de la definiția generală din DEX, aş dori să argumentez faptul că asocierea termenului „influențare” cu termenul „legitimă” este mai puțin acceptată în țările din Uniunea Europeană, dar general acceptată în S.U.A. Modelul european aproape neagă dreptul legitim de influențare a procesului decizional prin activitatea de lobby, în timp ce democrația americană acceptă accesul direct al profesionistului lobbyist în procesul decizional contra garanțiilor unui contract comercial bine negociat.

Prin urmare, *„activitatea de lobby, care se practică în Europa fie este una legitimă – și atunci e practică cu titlu de „grup de interese” sau de către „lobbyști” în cele câteva state europene care recunosc lobbyul, folosind și acceptând termenul original - fie cosmetizată sub titulatura de relații publice”*^{xii} (Adriana Ahciarliu, 2017). Acolo unde se folosește termenul de relații publice apare riscul ca ea să fie catalogată ca ilegală sau cel puțin nerecunoscută în acele state membre U.E. care se încapățânează să refuze recunoașterea lobbyului.

Inițiativa Registrului Transparenței a fost lansată la nivel European în 2006, fiind urmată apoi în 2011 de unificarea Registrului Comisiei Europene cu cel al Parlamentului European sub unul unic. În 2014 se instituie un grad ridicat al transparenței și reguli noi de comunicare dinspre Uniune către cetățean. Cu acest prilej, Vicepreședintele Comisiei Europene, Frans Timmermans, prin comunicatul de presă .”(EU Press releases database)^{xiii} a scos în evidență faptul că activitatea de lobby poate fi definită ca una ce induce încredere prin transparența procedurii instituite la nivel European și prin urmare poate servi politicile publice europene eliminând astfel asocierea acestora cu termeni ca înșelăciunea sau traficul de influență.

Lionel Zetter, unul dintre cei mai consacrați lobbyști europeni (UK) este un susținător al termenului de lobby, pretinzând că, de facto, industria trebuie să își reclame termenul pentru practica în domeniu: *„Alternative terms such as public affairs and government relations are currently more popular. I feel, however, that the industry needs to reclaim the title”*. (Lionel Zetter, 2014)^{xiv}

3.2 Lobbyul ca practică a politicilor publice în Uniunea Europeană

Pornind de la definiția acceptată la nivel European pentru activitatea de lobby este evident simplu de urmărit unde anume acționează aceasta la nivelul instituțiilor europene.

Comisia Europeană este poate cea mai îndreptățită să fie ținta cea mai dorită de către grupurile de interes înregistrate în Registrul Transparenței. La fel de importantă este și instituția Colegiului celor 28 de Comisari ce funcționează cu aplicarea principiului colegialității și a majorității simple, practică la care lobbyștii pot apela pe filiera procesului decizional urmând logica matematicii electorale atât la nivelul comisarilor europeni cât și la nivelul Parlamentului European.

Dincolo de abordarea directă a procesului decizional per se este importantă și evaluarea tehnică a subiectului ce face interesul acțiunii de lobby. Astfel, lobbyul devine un instrument important în matematica procesului decizional atât la nivelul instituțiilor europene cât și la nivelul statelor membre ale Uniunii. Tratatul de la Lisabona prin reforma pe care o induce rolului cetățeanului European, cetățeniei europene, induce de facto rolul acestuia de jucător activ în procesul decizional, fie individual fie organizat sub diverse forme asociative. (art. 10 al TFUE).

Există însă și alte păreri care susțin faptul că excesiva birocrație, construcția instituțională a Uniunii Europene - nu tocmai foarte facil de înțeles - precum și supra reglementarea aplicată în multe domenii de interes nu sunt un stimul pentru o activitate de relații publice facile și în deplină transparență, așa cum o cere Registrul CE și al PE.

Pentru a identifica paradigma ce poate încadra cel mai aproape de realitatea socială acțiunea de lobby în capitol se inventariază mai multe definiții ce se analizează ulterior comparativ. Astfel conform studiului IER (Tănăsescu & all 2015)^{xv} lobbyul la nivelul Uniunii Europene nu poate fi definit printr-o abordare unică. Se pot identifica astfel opinii potrivit cărora acțiunea de lobby poate fi încadrată într-un model european în care actorul de lobby poate fi fie o entitate privată activă în procedură pentru clienții săi contra unui cost fie un grup de interese multiple. Studiul face o comparație cu modelul american de lobby în care abordarea este una transparentă în zona relației contractuale de reprezentare prin persoane angajate să promoveze prioritățile unui grup de interese în relația cu autoritățile publice.

Studiul prezintă astfel o serie de concluzii care scot în evidență termenul „transparență” atât la nivelul procesului decizional - transparență decizională, cât și la nivelul relației părților în acțiunea de lobby – influențarea proceselor decizionale. Este interesant de observat în concluzia studiului cummul de termeni utilizați ca fiind alocați activității de lobby și rezultatelor acesteia:

- Influențarea proceselor decizionale
- Distorsionarea democrației
- Transparența decizională
- Autorități publice

3.3 Definirea și reglementarea lobbyului în România

Este interesant de analizat faptul că în România termenul și acțiunea de lobby sunt suspecte de a fi confundate cu acțiunea penală a traficului de influență, tocmai pentru că actuala legiferare are un caracter individual limitat la anumiți subiecți de drept bine determinabili. Analiza aceluiași studiu îndrăznește chiar să caracterizeze această definiție prin limitare ca fiind una ce servește interese individuale și particulare „care, prin influența pe care o exercită asupra legiuitorului, îl determină să adopte un act contrar principiilor constituționale” (Tănăsescu&all2015, idem xxv) conchid autorii aceluiași studiu al IER.

Nu putem însă să facem abstracție de faptul că transparența decizională - cadrul legal de reglementare prin Legea Dialogului Social publicată abia în 2011, la aproape 5 ani după intrarea României în Uniunea Europeană - are o istorie mult mai scurtă decât era postdecembristă dominată de lipsa de transparență și cadru legislativ. Așa cum am consemnat prin practica instituită la nivelul Uniunii Europene, transparența a reușit să pătrundă timid în procesul decizional românesc, fără însă a reuși să recunoască de jure necesitatea unei reglementări legislative a activității de lobby. Este de admirat faptul că s-a reușit instituirea Registrului de Relații Publice care este de facto funcțional în aceeași paradigmă a definiției pe care o susține Uniunea Europeană.

Cu toate acestea scena românească are deja, în scurta sa istorie a acestui domeniu de activitate, mai multe proiecte legislative dedicate reglementării lobbyului, nici unul însă realizat. De observat faptul că o motivație clară se regăsește sub expresia „*intrarea în legalitate a demersurilor mediului de afaceri în vederea influențării mediului decizional, fără ca aceste demersuri să fie asimilate traficului de influență*”, așa cum se arată în expunerile de motive ale proiectelor legislative. Opinia Agenției Naționale de Integritate (ANI) în răspunsul oficial Nr. 12385/12.12.2013 transmis ministrului pentru relația cu Parlamentul pentru proiectul PLX739/2011, este de nesuținere. Documentul scoate clar în evidență lipsurile din definiția necesară unei astfel de activități, necesitatea unui text clar care să delimiteze lobbyul de traficul de influență și face trimitere la faptul că nu există o obligație de reglementare prin aquis

comunitar precum și faptul că, în cadrul pașilor de reglementare parcurși prin înființarea Registrului Transparenței, Uniunea Europeană a ales să nu definească prin text de Directivă sau Regulament al Parlamentului European lobbyul. (<http://85.122.3.119/senat.proiect.asp?cod=13367&pos=0>).

3.4 Considerente teoretice din aria științelor politice. Instituționalism și alegere rațională în activitatea de lobby. Delimitarea lobbyului de advocacy în teoria instituțională

Iată din nou un inventar de termeni care definesc acțiunea de lobby și care se regăsesc în sfera științelor politice, fără nici un dubiu: relații sociale, grupuri de interese, putere.

Dacă autorii studiului IER citat în capitolul anterior recunosc lobby-ul ca având o strânsă legătura cu procesul decizional, mai mult sau mai puțin transparent, definițiile termenului „politică” atât în sens larg cât și restrâns se regăsesc în aceeași sferă de interes ca și cele ale studiului IER, neproclamând și neanalizând însă aspectul necesității transparenței procesului decizional dar analizând în detaliu paradigma, actorii și metodele care construiesc conceptul de politică.

Vorbind astfel despre politică în sensul distribuției resurselor umane autorul face referire la simpla declarație a lui Laswell: „*Politica privește cine, ce obține, când și cum*” (Laswell H.1950)^{xvi}.

În același context, studiul IER analizând lobbyul din perspectiva terminologiei și conceptelor opinează că „*Lobby poate însemna orice*” (Tănăsescu & all, 2015.)^{xvii}. iar raportul dintre o definiție sau alta trebuie să ia în considerare variabile simple ca cine e actorul, când și cum acționează și care e scopul pentru folosirea și încadrarea acțiunii sale sub umbrela lobbyului.

Haideți să luăm ca ipoteză ceea ce studiul IER declară, și anume că lobby poate însemna orice, servind însă teza descrisă mai sus care definește politica, și anume aceea că „*politica privește cine, ce obține, când și cum*”

Revin asupra celor două concepte descrise la începutul acestui capitol – cel European și cel nord American, concepte care suprapun de facto definiția și percepția lobbyului asupra definiției politicii. Observ însă o singură diferență între cele două definiții, concepte.

Diferența face referire la motivația acțiunii lobbyului în raport cu cea a politicii. Dacă în politică se recunoaște sensul de putere dar și de dimensiune a vieții sociale, în cazul lobbyului se descrie doar accesul la procesul decizional, motivat de aspectul cost. Prin urmare, activitatea de lobby are loc pentru „*client contra cost*”.

Rămâne însă deschisă acea diferență din definiții care se învârtă în jurul termenului “cost”. În acest sens este admirabilă și binevenită transparența impusă prin Codul de conduită al Registrului Transparenței al Comisiei Europene și a Parlamentului European. Cu toate acestea observ un dublu standard prin faptul că doar actorii exercițiului de accesare a procedurii de decizie prin acțiuni de lobby sunt inventariați prin prisma costurilor în timp ce ceilalți actori – individuali și/sau colectivi – sunt scutiți de acest efort al transparenței.

Este totuși poate util să observăm o altă motivație pe care Agenția Națională de Integritate o exprimă atunci când decide să nu susțină legiferarea lobbyului în România. Analizând criteriul cost, contract și mergând spre modalitatea de finanțare a partidelor prin text de lege, atât în România cât și în toate statele Uniunii Europene, în același document citat anterior ANI punctează diferența majoră în raport cu Statele Unite ale Americii unde procesul de finanțare a partidelor este unul bine reglementat prin procedura bine definită a lobbyului care atrage surse private în acest scop, spre deosebire de modelul european de finanțare a partidelor doar de la bugetul public. (document ANI Nr. 12385/2012) ^{xviii}

Dezvoltând mai departe analiza spre democrația participativă și mai ales în contextul globalizării și a dezvoltării tehnologice rapide și explozive a secolului XX în materie de comunicare, autorii studiului menționat deja arată că dezvoltarea rapidă a activităților de lobby sub forme diverse ca public affairs, advocacy, lobby e motivată de necesitatea pe care diversele grupuri eterogene au manifestat-o pentru a accesa „*mecanisme de exprimare a intereselor pe care le reprezintă*” (Tănăsescu & all, 2015) ^{xix}

Revin la întrebarea: care e paradigma lobbyului ? Adrian Miroiu, vorbind despre conceptul „Kuhnian” de paradigmă confirmă opinia lui Pârnu conform căreia „*Conceptul central al teoriei kuhniene a științei, care permite distingerea tipurilor de cercetare și a normelor lor, este acela de paradigma (...). În al doilea rând, paradigma desemnează o mulțime de aplicații standard ale unei teorii (...).*” (Pârnu, 1981)^{xx}

Am scos anterior în evidență un inventar al termenilor cu care lobbyul, inclus în comunitatea științelor comunicării de către autorii studiului IER citat, se intersectează ca metode, instrumente și actori implicați.

Dacă preluăm acea listă și o analizăm prin prisma paradigmei vom încerca să aflăm domeniul disciplinei, metoda eficientă de analiză pentru a identifica cercetarea profesională cea mai adecvată și cadrul conceptual real al lobbyului.

În „*Fundamentele Politicii*”, Adrian Miroiu distinge cercetătorii științei politice în funcție de tipul de abordare practică și trece în revistă trei categorii principale; studiile instituționaliste, analiza comportamentală (behavioristă) și teoria alegerii raționale. În cele ce urmează voi încerca să analizez acțiunea de lobby prin prisma acestor trei categorii de abordare ale științei politice.

Din perspectiva studiilor instituționaliste putem aborda regulile și procedurile care guvernează organizarea formală la nivel social în sensul impactului pe care acestea le au asupra deciziei sociale. Lobbyul este, fără îndoială, un act ce se implică în procesul decizional și induce impact social, indiferent de scopul și rezultatul acțiunii. Pentru ca aceasta ipoteză să fie susținută real este necesar să identificăm regulile și procedurile precum și cadrul care poate governa implicarea lobbyului la nivelul instituțiilor europene.

Astfel Uniunea Europeana primește personalitate juridică iar „*caracterul politic al Uniunii apare întărit și prin explicitarea principiilor sale de funcționare: democrația reprezentativă și democrația participativă*” (Bărbulescu, Gheorghe Iordan 2010)^{xxi}. Pentru a avea un instrument de monitorizare a democrației reprezentative dar și a celei participative, prin Tratatul de la Lisabona Uniunea primește instrumente dar și limite în competențe. Astfel, sunt stabilite competențe cu scop de monitorizare a implementării politicilor comune. În miezul acestor competențe opinez că se poate regăsi cadrul instituțional de funcționare a unei acțiuni de lobby cu scop de armonizare legislativă la nivelul statelor membre ale U.E. Astfel, controlul politic ex-ante și judiciar ex-post pot fi identificate ca surse de intervenție în care activitatea de lobby să intervină în procesul decizional acolo unde principiile subsidiarității și proporționalității sunt îndeolnic respectate. Revin astfel asupra posibilității controlului judiciar „ex-post” care este în practică și așa numita procedură de „infringement”. În contextul unui pluralism politic acțiunea în sine inițiată de un grup sau mai multe grupuri de interese prin acțiunea de lobby, pune în practică regulile și procedurile instituționale ale Uniunii, integrându-se astfel în studiile instituționaliste.

Demarcația dintre lobby și advocacy limitează lobbyul doar la activitatea de influențare a procesului decizional legislativ și descrie activitatea de advocacy ca fiind una complexă *„de influențare a anumitor comportamente în cadrul societății, inclusiv comportamentul autorităților care se exprimă prin legi”*^{xxii} (Valts Kalnins, 2011)

Dacă luăm în considerare noutatea introdusă în procedura instituțională la nivelul Uniunii prin inițiativa legislativă a unui grup de un milion de cetățeni, capacitatea de a influența 1 milion de cetățeni pentru a-i transforma într-un actor care exercită putere asupra altuia prin preferințe dominante se realizează relația de cauzalitate care să genereze exercitarea puterii, să influențeze comportamentul la nivel social dar și la nivelul reprezentanților autorităților. Este deci un cumul al celor două terminologii – lobby și advocacy – care împreună construiesc conceptul de cauzalitate și se integrează în neo-instituționalismul behaviorist.

În cazul exemplului de intervenție la nivelul procedurii instituționale a infringerului, a acțiunii la nivelul Curții Europene de Justiție, este evidentă implicarea actorului rațional, a alegerii raționale atât instrumentale cât și valorice. În antiteză cu cele expuse mai sus în contextul acțiunii de lobby în cadrul studiilor instituționaliste și neo-instituționaliste, autorii studiului IER îl citează pe Rinus van Schendelen care identifică metode, proceduri consacrate deja ale practicilor de lobby pe lângă instituțiile europene, amintind astfel termenul de advocacy alături de coerciție, argumentație și dependență.

Un studiu al OECD care aduce cu sine două definiții - ce nu sunt contradictorii - ale activității de lobby. Astfel, o primă definiție face trimitere la *„acțiunea de influențare a deciziei altora”* înțelegând prin aceasta influența la orice nivel, fie el individual, comercial sau guvernamental. Astfel este definit în sens larg termenul de lobby în timp ce în sens restrâns lobbyul este definit și recunoscut de către OECD ca acționând pentru influențarea deciziei la nivel politic prin acțiunea unor persoane, grupuri de persoane care reprezintă diverse interese. Mergând mai departe cu analiza comparată nu pot să nu observ asemănările dintre lobby și politică: în timp ce politica este o alocare de resursă socială, lobbyul vine cu oferta de resursă socială la care adaugă resursa umană și profesională. Atât lobbyul cât și politica se dovedesc a fi o dimensiune reală, tangibilă a vieții sociale.

3.5 Actorul in politică. Actorul rațional în lobby

Acest subcapitol este o aprofundare a analizei comparative a actorului individual și colectiv în lobby, advocacy și în politică. Actorul/actorii sunt cei care definesc alegerea iar

felul în care acesta/aceștia fac alegeri definește și delimitează tipul de alegere, raționalitatea sau iraționalitatea alegerii. Raționalul este tocmai aplicarea tehnicii în sine de a influența decizia în vederea atingerii scopului. Prin urmare, actorul în acțiunea de lobby este unul rațional iar acțiunile sale sunt judecate în funcție de modalitatea în care acționează și se comportă.

A. Miroiu descrie doua tradiții intelectuale în acest sens: „*raționalitate instrumentală și raționalitate valorică*” (A.Miroiu 2006)^{xxiii}. Diferențele și asemănările dintre aceste două categorii se referă la modul, tehnica, know-howul prin care actorul/actorii depun efortul pentru a-și atinge scopul. Interferența cu subiectivitatea actorului induce de asemenea o diferență majoră, dând valoarea raționalității instrumentale prin faptul că scopurile acțiunii sunt generate de dorințele și gusturile actorului/actorilor.

Capitolul continuă analiza practică prin exemple din diverse medii sociale și domenii de interes asociativ pentru a susține concluzia că actorul în acțiunea de lobby acționează rațional moral nu din conformitate pentru un Cod etic ci pentru că moralitatea îi impune imperativul acțiunii. Dacă acest imperativ categoric nu poate fi dovedit atunci vorbim despre o încălcare a Codului etic profesional și despre încadrări în alte categorii de legi, chiar penale.

Un exemplu semnificativ este cel al lobbyului în procesul decizional referitor la inițiative legislative de susținere a protecției consumatorului prin Directiva Creditului de Consum printr-o suprapunere de acțiuni de lobby și decizii politice susținute de aceeași categorie de actor individual și colectiv în același timp.

3.6 Costul – criteriu al transparenței în definirea acțiunii de lobby

Cu un sistem de auto reglementare acceptat universal și bine definit, cu un sistem de reglementare specială în unele țări ale Uniunii Europene și în cadrul definiției kuhniene a paradigmei, lobbyul pare să se încadreze deja într-o paradigmă universală – cea a științelor politice. Este însă bine să nu uităm că în cadrul unor definiții ale acțiunii de lobby se menționează fără îndoială faptul că acțiunea de lobby are loc contra unui cost. Costul și morala sunt două termene antagonice? Pot ele funcționa împreună?

Este costul ceva imoral? De ce oare se accentuează în modelul European factorul „*contra cost*” când în cel nord American se folosește expresia „*pe baze contractuale*”? Care

este diferența? Percepția unui serviciu de lobby contra cost, pe baze contractuale instituie deja un domeniu de activitate reglementat de legi comerciale ce recunosc un cadru contractual transparent de relaționare. Actorii acestei relații sunt unii bine identificați și identificabili.

Percepția lobbyului pe modelul European ca fiind un amalgam definit incert și prin negație (grupuri multiple și nu exclusiv entități private) care acționează „*contra cost*” este una care induce mult risc de imagine, reputațional și nu susține construcția încrederii în actul de lobby.

În contextul reglementării Registrului Transparenței UE, a legii lobbyului în anumite țări unde acțiunea de lobby e foarte bine reprezentată, în subsidiarul prevederilor Tratatului de la Lisabona care recunoaște democrația participativă opinez că aceste percepții și definiții sunt depășite de realitatea scenei politice și economice. Insist asupra faptului că aceste abordări creează percepția de acțiune clientelară tocmai pentru că definesc scopul ca fiind „*interesul privat al unui client*”.

3.7 Riscuri și costuri în acțiunea de lobby

Definiția prin model European induce automat costul unui risc greu de estimat prin folosirea termenului susceptibil. De asemenea, încadrarea acestui termen sub cadrul larg al substantivului fenomen – lobbyul este un fenomen susceptibil – oferă o invitație directă la ceea ce în logica unei analize de risc include costul următoarelor categorii de risc.

- Riscul de imagine
- Riscul legislativ
- Riscul de încredere, imagine și reputațional
- Riscul de piață, asociat domeniului de activitate în care intervine acțiunea de lobby.
- Riscul asociat concentrării comerciale pe acel domeniu, risc care vine cu costul asumării raportului dintre cerere și ofertă prin dependența de o singură piață specializată.

Capitolul continuă cu o aplecare deosebită asupra acelor indicatori care stau la baza analizei riscului reputațional în contextul evaluării dinamicii încrederii în anumite categorii de actori ce pot fi considerați ca părți implicate direct sau indirect în activitatea de lobby. Se prezintă rezultatele raportului 2018 Edelman Indicator de Încredere (Edelman 2018)^{xxiv} care consideră în analiză patru categorii mari de instituții:

- Guvernamentale
- Mass media
- Mediul de afaceri
- Organizații neguvernamentale

În accepțiunea raportului succesul în reconstrucția încrederii a fost susținut de următorul mix de politici: investiția în forța de muncă, protecția consumatorului, calitatea vieții, mediu competițional sănătos, investiția în cercetare și inovație.

Având în vedere multitudinea riscurilor cu care se intersectează activitatea de lobby lobbyistul are tot dreptul să își exercite profesia în deplină transparență a obiectului de activitate, cu toate drepturile de încasare a unei remunerații care să acopere atât costurile de desfășurare a activității sale cât și profitul taxabil în consecință. În contextul celor descrise mai sus, interdicerea comisionului de succes prin text de lege (vezi Anexa 1) devine o intenție din aria susceptibilă a suprareglementării abuzive.

3.8 Categoriile de actori în scena lobbyului

Același studiu al IER identifică mai multe categorii de participanți la acțiunea de lobby, fără a-i încadra în categoria de actor, jucător. O primă categorie este cea a grupurilor anomice. O a doua categorie este cea a grupurilor asociative și neasociative iar cea de a treia este a grupurilor de interese instituționale.

Analizând în raport cu etica și morala acțiunii de lobby implicarea grupurilor anomice sunt pur spontane și generate de raționalismul instrumentalist, încercând să influențeze decizia la nivelul puterii în sensul refacerii status quo-ului normal la nivelul socialului – ex. grupuri spontane de ajutor și susținere în caz de inundații, cutremure, accidente etc. Criteriile „*interes privat, client, contra cost*” nu se regăsesc în acest model de acțiune de lobby definit prin acțiunea actorului numit grup anomic.

Rolul grupurilor neasociative este identic cu cel al grupurilor anomice. Acestea însă se conturează în jurul unei identități de tradiție, cultură, religie, preferințe culturale etc. Ele se constituie ca un actor individual care poate participa la dialogul social și influența astfel decizia politică, puterea, fără însă a avea dimensiunea „*serviciu contra cost*”.

Grupurile asociative se asociază pe criterii de interes profesional și de reprezentare – asociații profesionale, patronate, sindicate și sunt bine recunoscute și reglementate în calitatea

de partener social prin Legea Dialogului Social. Ele pot fi recunoscute ca un actor individual în sine care participă activ la teoria jocului decizional. Nu este evident însă nici în acest caz criteriul „*serviciu contra cost*” atâta vreme cât grupul este constituit pe baze voluntare asociative și acționează pentru influențarea deciziei politice.

Grupurile instituționale se regăsesc deja la nivelul neo instituționalismului, au o reglementare clară de constituire a bugetelor anuale și electorale, aceste grupuri instituționale nu pot fi, sub nici o formă, „*acuzate*” că ar presta servicii „*contra cost*” dar sunt recunoscute ca fiind actori ai acțiunii de lobby de către literatura de specialitate.

CAPITOLUL 4 - LOBBY PENTRU LOBBY. CERCETARE COMPARATIVĂ A CADRULUI LEGISLATIV ROMÂNESC CU IMPACT PENTRU ACTIVITATEA DE LOBBY ÎN ROMANIA

În acest capitol se prezintă conjunctura politică și evoluția procesului de lobby pentru susținerea unei legi a lobbyului în România. Se descrie evoluția și dinamica acestui proces precum și rezultatele unei cercetări directe prin metoda chestionarului.

Se face o analiză comparativă a încadrării legislative a traficului de influență cu textele propuse de inițiatorii parlamentari pentru textul legii lobby-ului și se conturează concluzii referitoare la raportul dintre aceste doua texte cu o analiză comparativă a termenului „*influență*” în cele doua zone de legislație precum și felul în care o lege care produce efecte – Codul penal – induce definiții prin comparație negativă în proiectul de lege ce își propune reglementarea specială a activității și a profesiei de lobby.

O atenție merită în aceasta analiză și determinarea încadrării bunului furnizat de activitatea de lobby din punctul de vedere al științei politice în cadrul de definire a acțiunii colective și a logicii acesteia.

Capitolul propune soluții de amendare a proiectului aflat în dialog social la momentul analizei precum și posibile soluții de implementare a acestei legi, odată ce va fi adoptată sau dacă nu va fi adoptată, pentru că activitatea de lobby să fie un instrument benefic în procesul decizional, în procesul de construcție legislativă atât la nivel național cât și în relația directă cu instituțiile europene. În contextul crizei financiare în anul 2010 precum și a presiunii calendarului de implementare a unei liste lungi de Directive, mai ales în domeniul fiscal și al protecției consumatorului, cu spectrul monitorizării de către Uniunea Europeană, analiza

scoate în evidență decizia de la acel moment a puterii decizionale de la București de a apela la un model de intervenție al Statului prin emiterea de ordonanțe de urgență mai ales în domeniul fiscal și al protecției consumatorului.

4.1 Dinamica procesului de reglementare a activității de lobby în Romania

Subcapitolul descrie dinamica procesului legislativ, cu suișurile și coborâșurile sale, care induce mesajul clar al necesității recunoașterii termenului de „lobby” motivată prin constatarea faptului că termenul de lobby a fost și este folosit în toate mediile politice, presă, societatea civilă „*cu înțelesul de influențare a deciziei politice prin trafic de influență (vezi fișa proiectului)*”^{xxv}. Astfel, inițiatorul parlamentar susține oportunitatea unei asemenea inițiative legislative prin faptul că aceasta ar permite recunoașterea activității de lobby ca fiind una organizată cu titlu profesional, răspunzând astfel unei necesități Constituționale de reprezentare “*profesionistă*” a intereselor cetățenești, ca reprezentând de facto o aliniere la doctrina ideologică franceză conform căreia interesul general, cetățenesc este unul primordial.

Delimitarea dintre percepția penală și cea civilă, comercială trebuie să fie o concluzie de la sine care să emane din textul unei legi și în nici un caz o definiție prin negație. de genul – „*lobbyul nu este trafic de influență*”.

Procedura legislativă a urmat cursul firesc, democratic, la nivel parlamentar. Scopul anunțat nu a fost bine primit nici de către marea majoritate parlamentară și nici de către mediul de afaceri. Stimulentul pozitiv anunțat al acestei legi de îmbunătățire a transparenței și responsabilizării actului decizional și de implicare directă a societății civile în procesul de influențare a deciziei nu se regăsește descris integral în textul de lege propus. În preluarea modelului Uniunii Europene proiectul propune înregistrarea lobbyștilor în Registrul de Lobby care va fi ținut de Registrul Comerțului de pe lângă Tribunalul Municipiului București. Cu toate acestea, armonizarea textului cu practica Uniunii Europene este deficitară la acest capitol. De asemenea, definiția lobbyștilor de profesie creează o zonă de competiție neloială, inducând practic o reglementare în funcție de factorul cantitate. Dincolo de neclaritățile în coroborarea principiilor enunțate, proiectul nu este armonizat cu prevederile art. 227 și 304 din Codul penal cu referire la divulgarea secretului profesional și a secretului de serviciu (Legea 286/2009)^{xxvi}.

În cadrul procedurii parlamentare proiectul de lege este respins la nivelul Senatului României precum și în Punctul de vedere al Guvernului României (vezi fișa proiectului)^{xxvii} care critică proiectul și alege să lase la latitudinea Parlamentului decizia finală. Procesul

legislativ pentru acest proiect a rămas cu respect pentru votul de amânare și retrimiteră pentru raport la Comisia raportoare din Camera Deputaților, doar că amânarea este valabilă și în prezent, adică anul 2018. În primăvara acestui an s-a reluat la nivelul dialogului social inițiativa sub o formă prelucrată și negociată în timp cu asociațiile de profil.

4.2 Lobby versus trafic de influență și corupție. Analiză comparată a textelor legislative

Imaginea îndoielnică despre activitatea de lobby și asimilarea ei faptelor de corupție nu este o invenție românească. Amy Handlin în cartea sa „*Dirty Deals? An encyclopedia of Lobbying, Political Influence and Corruption*” vorbește despre restricțiile impuse lobbyștilor în Statele Unite ale Americii încă din anul 1876 din cauza suspiciunilor actelor de corupție și trafic de influență ale activității acestora.

În România la nivelul anului 2015 un site dedicat monitorizării actelor de corupție afișează următoarele date statistice: „*total condamnări 112, total ani cu executare 403, total ani cu suspendare 78, cel mai lung dosar 3882 zile, cel mai scurt dosar 225 zile, cea mai mare pedeapsă 22 ani, cea mai des întâlnită faptă - traficul de influență*”. (vezi site maricorupți.ro)^{xxviii}.

Traficul de influență este definit în cadrul art. 292 al Noului Cod Penal la capitolul „*Infracțiuni de corupție*” cu următorul text: „*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 ce intră în îndatoririle sale de serviciu sau să îndeplinească un act contrar acestor îndatoriri, se pedepsește cu închisoare de la 2 la 7 ani și interzicerea exercitării unor drepturi.*” (Legea 286/2009)^{xxix}. Influența puterii în proiectele legislative pentru lobby nu este descrisă prin asimilare cu prevederile art. 292 din Noul Cod Penal însă dacă revenim la paradigma acțiunii colective, a stimulentele selective pozitive și negative, la sancțiunea și răsplata unei acțiuni colective de influențare a puterii în baza unui contract de lobby, atunci vorbim despre o suprapunere aproape integrală a celor două texte. Singurul indicator care poate șterge semnul de egalitate dintre aceste două definiții este Codul Civil, principiul bunei credințe, aplicat asupra tuturor dimensiunilor procesului de lobby.

Cod penal trafic de influență	Cod civil = metoda legală	PL581/2010
„Influență asupra unui funcționar public cu scop de a întârzia, a grăbi, a îndeplini sau a anula o decizie a puterii”	Principiul bunei credințe	“Totalitatea acțiunilor desfășurate prin metode legale pentru influențarea activității puterii legislative sau a celei executive”

Instituirea RUTI de către Guvernul României este o recunoaștere a necesității – dar nu a obligației, de armonizare a acestei practici cu cea aplicată la nivelul Comisiei Europene și a Parlamentului European dar și a activității de lobby în sine.

Textul din acest an (2018) al proiectului de lege revizuit și propus de aceasta dată de către decidenți aduce completări ultimului proiect din punct de vedere calendaristic aflat în procedură parlamentară și dezvoltări care încearcă îmbunătățirea acelor aspecte criticate în Punctul de vedere al Guvernului cu referire la PL581/2010. Comentarii în detaliu pe articolele acestui nou text aflat în dezbatere publică (iunie 2018) se regăsesc în Anexa la această lucrare.

Am putea concluziona deci, că dacă tendințele legislative de reglementare a activității de lobby vor deveni realitate, lobbyștii vor fi furnizori de bunuri publice și nu private în cadrul acțiunii colective pe care o prestează prin reprezentare în mandat. Nu este nici o îndoială faptul că indiferent de varianta de text legislativ ce va fi adoptată, activitatea de lobby este recunoscută ca fiind o acțiune de influențare a puterii în cadrul rațiunii și logicii unei acțiuni colective în care jucătorii sunt actori bine definiți și organizați, prin urmare este o activitate ce se include în cadrul științelor politice.

CAPITOLUL 5 - CERCETARE PRACTICĂ ASUPRA PERCEPȚIEI ȘI OPORTUNITĂȚII REGLEMENTĂRII LOBBYULUI ÎN ROMÂNIA

Prezentul capitol este dedicat prezentării metodelor de cercetare folosite precum și analizei rezultatelor acestei cercetări. Se prezintă astfel într-o primă analiză tehnică ce a stat la baza construcției chestionarului utilizat precum și publicul țintă al acestui chestionar. Se face o analiză cantitativă și calitativă a rezultatelor obținute. Se continuă apoi cu două studii de caz pe care le prezint atât din punctul de vedere al conjuncturii ce a stat la baza alegerii lor cât și din punctul de vedere pe care l-au avut asupra practicii de lobby, ca dovadă reală a accesului

la procedura de decizie legislativă cât și în planul procesului de armonizare a unor texte de legislație românească cu Directivele comunitare de resort. Se descrie astfel procedura clasică de infringement în cadrul celor două studii de caz precum și rolul actorilor de lobby în generarea și derularea acestei proceduri.

5.1 Chestionar asupra percepției oportunității reglementării lobbyului și rolului acestuia în procesul de armonizare legislativă (vezi chestionar integral în Anexă) ^{xxx}. Criterii și ipoteze de analiză

Abordarea în acest caz este una practică, mai mult calitativă decât cantitativă, în sensul oferirii unei analize complementară cu rezultatul sugerat de studiile de caz prezentate în această lucrare. Pornind de la două criterii pe care le consider esențiale și real exprimate public, și anume: lipsa unui cadru legal de reglementare a activității de lobby în România și suprapunerea declarată a activității de lobby cu traficul de influență, cercetarea urmărește încadrarea în cadrul unei teorii a unei activități care există deja practic. Prin urmare, practica în acest caz are rol de anterioritate iar cercetarea va avea ca scop „desenarea” teoriei care poate verifica practica. Practica în domeniu este una empirică în România. Pentru situația în care teoria pe care o vom expune ca rezultat al acestei cercetări are doar un rol de interpretare a unor rezultate evidente deja empiric, putem recunoaște din punctul de vedere al temporalității posterioritatea și evidența faptului că între teoretic și empiric există întotdeauna determinare de reciprocitate.

Pe lângă criteriile reale amintite mai sus am construit chestionarul luând în considerare următoarele ipoteze:

- se pot contura intenții evidente de susținere a reglementării lobbyului de către ambele categorii de actori interesați – reprezentanții puterii pe de o parte și reprezentanții grupurilor de interese pe de alta parte
- nu există o înțelegere corectă a rolului și rezultatelor, beneficiilor pe care activitatea de lobby le poate produce la nivel public și social
- nu există o conștientizare a riscurilor și a impactului pe care lipsa reglementării le poate induce atât la nivel social, cât și la nivelul actorilor implicați
- nu există o claritate cu referire la fișa postului lobbyistului
- nu există o claritate cu referire la categoriile de actori care pot fi recunoscuți ca lobbyști

- pare să fie o majoritate de opinie prin care lobbyul este de facto trafic de influență și ar trebui interzis prin lege

Aceste ipoteze își dovedesc credibilitatea prin faptul că ele sunt coerente cu documente și opinii exprimate public și nu sunt în contradicție cu dinamica realității în domeniul reglementării activității de lobby precum și în domeniul monitorizării și importanței oferită în spațiul public traficului de influență prin suprapunerea cu activitatea de lobby.

Notez faptul că numărul ipotezelor enunțate este suficient de mare pentru ca, în interpretarea teoriei lui Karl Popper conform căreia „numărul de ipoteze posibile pentru o teorie este infinit, astfel încât confirmarea unei ipoteze nu duce la confirmarea teoriei” (Sorin Dan Sandor, 1981) ^{xxx}. În acest context am aplicat modul clasic de testare al ipotezei nule, creând relații între variabilele dintre două întrebări – de ex. riscuri versus beneficii, impact predictibil versus impact impredictibil. Chestionarul, în integralitatea sa, poate fi consultat la capitolul Anexe.

Pornind de la prima întrebare care inițiază diferențierea lobby-ului de traficul de influență, se construiește în cadrul chestionarului o direcție pozitivă spre celelalte întrebări care sunt dedicate să scoată în evidență scopul, rolul, metodologia, beneficiile, moralitatea, impactul și dimensiunea în spațiul geografic a impactului lobbyului.

Din punct de vedere teoretic știm că rolul unei cercetări cantitative este orientat spre verificarea unei teorii. În acest caz, rezultatele acestui chestionar, deși sunt cantitative în sensul eșantionului analizat, vor avea rolul de a completa cercetarea calitativă din cadrul acestei lucrări, prezentată în toate celelalte capitole ale lucrării, cu scopul de a urmări o descriere comprehensivă a activității de lobby. Se abordează modelul metodologic în analiza rezultatelor încercând să se prezinte rezultatele în contextul prezentat deja – al dorinței de încadrare teoretică a activității de lobby și de determinare a necesității de reglementare legislativă sau nu, analizând cauzele și efectele în funcție de felul în care acestea își dovedesc validitatea și consideră contextul criteriilor declarate deja ca sigure și reale. Consider că în cazul subiectului și scopului acestui studiu aspectul calitativ primează celui cantitativ, el putând să își aducă o contribuție mult mai incisivă la apariția unei posibile teorii.

Se face o validare internă a rezultatelor prin considerarea că un criteriu important credibilității efectelor observate asupra respondenților la chestionar în timp ce validarea externă

se construiește prin încercarea de a genera rezultatele asupra ambelor categorii de grupuri pe care le reprezintă respondenții.

În acest context amintesc faptul că s-au luat în considerare un total de 80 de intervievați în cadrul chestionarului, 50 din mediul decident – membri ai Parlamentului și/sau ai Guvernului României și 30 de la nivelul mediului de afaceri reprezentat la nivel asociativ. Raportat la numărul total de parlamentari – 466, eșantionul reprezintă cota de reprezentativitate de 10%. În zona patronală și asociativă gradul de participare activă la chestionar este de 40%.

Răspunsurile sunt multiple la toate întrebările și pot fi complementare unele cu altele. Această regulă în logica exprimării întrebărilor se aplică la toate răspunsurile cu excepția celui ce face referire la recunoașterea încadrării lobby-ului la categoria trafic de influență, întrebare care la punctul a. și f constituie variabile dependente reciproc și creează astfel nulitatea ipotezei.

5.2 Structura chestionarului – vezi ANEXA

5.3 Rezultat statistic

Rezultatul consolidat al acestui chestionar aplică metoda statistică și comparativă cu referire la cele două categorii de respondenți – decidenții și mediul de afaceri organizat și reprezentat asociativ. Concluziile, pe scurt, sunt următoarele:

- Există o majoritate evidentă care nu percepe lobbyul ca trafic de influență, care conferă lobbyului rolul său de a interveni în procesul decizional la orice nivel, și care proclamă transparența ca un factor indus de activitatea de lobby în procedura decizională, servind astfel combaterii actelor de corupție.
- Există o majoritate semnificativă care recunoaște necesitatea reglementării activității de lobby și care proclamă necesitatea definirii profesiei de lobby, indicând categoriile de activități care se pot regăsi astăzi pe scena activă a lobbyului.
- Majoritatea respondenților recunosc rolul implicării lobbyului, ca un beneficiu, în construcția legislativă și ca un factor generator de un plus de imagine și încredere.
- Rezultatele indică o recunoaștere a rolului pe care activitatea de lobby îl poate avea cu preponderență în promovarea bunelor practici în domeniul pe care îl

promovează precum și în amendarea legislației. Este deci, o recunoaștere fără rețineră a rolului lobbyului și a actorilor săi în influențarea deciziei politice.

- De remarcat lipsa de înțelegere a rolului cetățeanului în democrația participativă atât la nivelul decidenților cât și la nivelul mediului de afaceri.
- În directă corelare cu nerecunoașterea rolului cetățeanului în acțiunea colectivă a lobbyului vine și nerecunoașterea rolului valorilor europene la nivelul democrației participative. Este surprinzător faptul că acest rol este considerat ca nul de către decidenți.
- De observat opinia aproape similară a celor două categorii de participanți asupra noțiunii de dragoste de țară, adică o desconsiderare a rolului acestui criteriu în moralitatea lobbyului. În antiteză, conștiința profesională, transparența, asumarea codului de bună practică sunt criteriile ce caracterizează morala și etica acestui domeniu, conform respondenților la chestionar.
- Majoritatea celor intervievați afirmă că nivelul decizional accesibil lobbyului este cel necesar accesării procesului în sine, fără a menționa limite de acces.
- Se constată diferențe în percepția impactului previzibil și cel imprevizibil al activității de lobby în analiza răspunsurilor respondenților celor două categorii – decidenți și mediu de afaceri.
- Majoritatea celor intervievați, din ambele categorii de respondenți, recunosc rolul semnificativ al activității de lobby cu scopul participării reprezentative și participative prin intervenția acțiunii colective de lobby și a parlamentarului român la procesul legislativ de la nivelul Parlamentului European și Comisiei Europene. În plus, o mare parte din respondenți care recunosc acest rol au comentat asupra modului în care se poate exercita acest rol. Enumerăm următoarele opinii:

- Se pot identifica, în stadiu incipient al procedurii parlamentare europene, interesele ce pot fi afectate pozitiv sau negativ pentru România prin participarea la adoptarea și ulterior implementarea unei Directive și/sau Regulament European.

- Se pot identifica în timp util măsurile necesare pentru a diminua eventualul impact negativ al acestor reglementări precum și actorii interesați în domeniu.

- Elimină șansa unor repetări ale aceluiași greșeli prin transferul de expertiză.
- Oferă clarificări în scopul delimitării clare a activității de domeniul penal al corupției.

Unii intervievați au completat termenii care caracterizează prin enumerare moralitatea și etica profesională a lobbyistului cu caracteristici ce țin de integritate și responsabilitate, în timp ce alții au adăugat la lista categoriilor de actori în acțiunea de lobby și instituțiile publice. Cei care au făcut aceste adăugiri sunt din mediul de afaceri, ceea ce indică un transfer de expertiză din zona politicilor de integritate, transparență în guvernarea corporativă spre domeniul de lobby, domeniu pe care îl percep ca pe unul comercial dar cu impact posibil la nivel național, european și evident în planul societății private și a dimensiunii sociale.

CAPITOLUL 6 - STUDIU DE CAZ – INFLUENȚA ÎN DECIZIA DE ARMONIZAREA A DIRECTIVEI 2008/48/CE PRIN ACȚIUNEA COLECTIVĂ A LOBBYULUI

Acest subcapitol are ca scop descrierea unui proces de lobby care a susținut din punct de vedere metodologic inițierea procedurii de infringement și ulterior acesteia pașii procesului decizional cu scopul armonizării în România a unei Directive europene cu impact major la nivel social – Directiva creditului de consum. Am considerat că este important să prezint mai întâi contextul politic al acestui proces, atât la nivel local românesc cât și la nivel european. Contextul este prezentat în strânsă corelare cu scopul și spiritul Directivei, cel de impunere, prin armonizare, prin aplicarea principiului subsidiarității și proporționalității a regulilor de protecție a consumatorului de servicii financiare în relația cu furnizorul privat. Prezint astfel cadrul teoretic cu focusare pe actorii implicați în procesul de infringement, scopul fiecărei categorii de actori și rezultatul acțiunii de lobby. Studiul propune o evidențiere a procedurii de lobby ca acțiune colectivă ce se regăsește în cadrul științelor politice în aria de aplicabilitate a instituționalismului și pluralismului.

Contextul politic local era unul populist, generat pe marginea acestui subiect, mai ales sub umbrela inițierii procedurii de infringement, de către Comisia Europeană, ca urmare a deciziilor politice ale majorității guvernamentale social democratice.

Capitolul face o analiză a procesului și rezultatului armonizării Directivei prin Ordonanță de Urgență în România în anul 2010 și scoate în evidență consecințele armonizării deficitare, incomplete precum și intervenția lobbyistului care inițiază acțiunea de infringement împotriva Guvernului României prin activarea art. 258 al TFUE cu scopul armonizării corecte a textului directivei.

Se analizează actorii implicați în procedură și se prezintă în detaliu procedura de infringement precum și garanțiile pe care aceasta le aduce.

Se analizează cadrul teoretic al acestui caz ca un exercițiu viu în cadrul teoriei acțiunii colective, înțelegând prin acțiune colectivă „*subiectul central al științei politice*” (Miroiu A., 2006)^{xxxii} și luând în considerare perspectiva pluralistă, așa cum o descrie Schmitt citat de Adrian Miroiu – „*un sistem de reprezentare a intereselor în care unitățile constitutive sunt organizate într-un număr nespecificat de categorii multiple, voluntare (...) care nu au primit din partea statului o licența specială (...) și care nu exercită monopolul de reprezentare în categoriile respective*” (Miroiu A., 2006)^{xxxiii}.

Se analizează tehnica de lobby, actorii și procedura de lobby adoptată, contextul descris ca acțiune colectivă în influențarea încadrării creditului de consum în definiția bunului public și a bunului privat precum și efectul intervenției Statului ca actor activ alături de ceilalți actori: consumatorul, decidentul la nivel executiv și parlamentar, instituția autonomă politic Banca Națională a României, presa, organizațiile patronale și profesionale de resort.

Ecuția acțiunii colective cu intervenția Statului ca actor nu poate fi justificată în acest caz deoarece lipsește bunul comun și public. Adrian Miroiu definește bunurile publice în antiteză cu cele private ca fiind „caracterizate atât prin neexclusivitate cât și prin nerivalitate.” (Miroiu A. 2006) xxxiv. Spre deosebire de bunurile private, bunurile publice pot fi și colective.

Studiul analizează în acest joc de acțiune colectivă stimulentele pe care fiecare categorie de actor le prezintă și regulile pe care le folosesc. Observăm inițial actori transparentți, cu rol clar, identificabil. Am menționat astfel statul, sistemul financiar, consumatorul. Am identificat bunurile și le-am caracterizat în evoluția lor în funcție de evoluția puterii și a deciziei acesteia.

Astfel, în cazul armonizării Directivei bunul colectiv este protecția consumatorului. Stimulentul pozitiv generat de actorul Stat și Uniunea Europeană generează o acțiune colectivă de susținere la nivelul consumatorilor, fără ca aceștia să-și fi pus problema necesității acestui stimulent. Apare astfel cadrul organizațional al consumatorului sub formă asociativă, recunoscută în dialogul social. Răsplata acestui stimulent se înțelege ușor că este: o protecție legislativă prin intervenția statului față de posibile practici abuzive. Stimulentul pentru actorul privat – industria financiar bancară organizată în asociații și patronate – este unul pe care l-aș numi încredere reciprocă. Se duce un proces de lobby care să elimine intenții de escaladare a

protecției spre zona populistă și se reușește. Se așteaptă implementarea cu rezultatul stimulentele de ambele părți.

În cazurile ulterioare de proiecte legislative prezentate în studiu (amendamente la Ordonanța nr. 13/2011, Legea Dării în plată) în care se intervine autoritar în relația contractuală - nu cu scopul de protecție a consumatorului, ci cu scopul de a limita sursa de venit a furnizorului bunului privat – creditul, stimulentele creat este o recompensă pentru consumator – credit mai ieftin - și o pedeapsă pentru furnizor – scăderea veniturilor, creșterea costurilor. Recompensa se poate traduce simplu prin transformarea parțială a bunului privat în bun public și siguranța transmisă consumatorului prin instituirea controlului asupra prețului creditului. Aceasta este recompensa așteptată de către consumator din perspectiva intervenției actorului numit Stat. Evident că și Statul, cu puterea pe care o reprezintă este recompensat cu mai multă încredere din partea consumatorului care va vota aceeași majoritate la următoarele alegeri. În evoluția normală a pieței este însă de așteptat ca recompensa acțiunii colective să fie una matematică în funcție de raportul dintre beneficiu și cost legat de producția bunului. Atâta vreme cât costul de producție este angajat doar de actorul privat iar beneficiul este parțial transferat prin recompensa către calitățile unui bun public este probabil ca actorul privat, în calitate de furnizor, să-și reconsidere participarea și să ia decizii care să transforme recompensa așteptată de consumator în sancțiune. Cea mai simplă sancțiune ar putea fi lipsa furnizării bunului respectiv către acea categorie de consumator care a participat la acțiunea colectivă și reorientarea bunului, sub o altă formă, spre alte piețe sau spre alte categorii de actori.

Capitolul se concentrează în continuare pe categoriile de actori și divergențele create prin cadrul de protecție excesivă a consumatorului în creditul de consum. Căci, nu putem face abstracție de faptul că orice acțiune colectivă care implică noțiunea de consumator, deci cetățean cu drept de vot, implică și răsplată sau sancțiune în plan politic.

De observat aici faptul că există un paralelism evident între zona de acțiune colectivă organizată atât pe scena furnizorului de bunuri, cât și pe scena consumatorului. Zona mai puțin reprezentată ca putere de negociere atât în domeniul furnizorului cât și în domeniul beneficiarului bunului – consumatorul, este perdantă în mod egal, este deci cea care simte direct sancțiunea. De aici putem concluziona că o acțiune de lobby este cea care are capacitatea să intervină pentru a acoperi lipsa – nu de reprezentare – ci lipsa de resursă umană, know how, organizare într-o arie de acțiune colectivă în care actorii sunt deja orientați și determinați să intre în joc pentru un scop bine definit și planificat.

Procesul de armonizare a Directivei și ulterior procesul legislativ local de îmbunătățire a cadrului legislativ de impunere a obiectului Directivei a reprezentat un exemplu clasic de acțiune colectivă în care actori ce pot fi definiți fără nicio rețineră ca fiind lobbyști au jucat un rol esențial. Nu doar actorii individuali ci și corporatismul au jucat rolul clasic al lobbyștilor în scena acțiunii colective în care una dintre cele mai prețuite valori sociale a devenit termen de negociere – protecția consumatorului.

Doresc să accentuez faptul că întregul proces de armonizare legislativă al Directivei în legislația românească a fost influențat, în toate detaliile și în toți pașii procedurali, de intervenția grupurilor de interes organizate în acest scop, fără a fi însă licențiate de stat, și care au acționat în ceea ce am definit în capitolele anterioare ca fiind acțiunea de lobby. În acest context lobbyul poate fi considerat ca făcând parte din științele politice, în aria instituționalismului de tip rational choice și pluralismului, un instrument al exercitării puterii care completează golul lăsat de verigile instituționale și se încadrează ca o sinapsă extrem de utilă, între societatea civilă și instituțiile statului, în cadrul democratic al exercițiului puterii.

CAPITOLUL 7 - STUDIU DE CAZ. LOBBYUL CA INSTRUMENT ÎN ARMONIZAREA DIRECTIVEI 2006/112/CE - TVA CU APLICABILITATE PENTRU CONTRACTELE DE LEASING FINANCIAR

Acest studiu de caz are ca scop prezentarea metodologiei practice și a actorilor implicați în cadrul unui proces de lobby ce are ca finalitate armonizarea, sub presiunea inițierii procedurii de infringement, a textului Directivei TVA în România. Se observă aici detaliul tehnic al studiului, detaliu de nișă, tocmai pentru a susține ceea ce am afirmat în capitolul teoretic, și anume, faptul că lobbyul adaugă procesului colectiv resursa umană și know-howul necesar implementării unei acțiuni colective raționale și nu este doar un instrument de conectare cu reprezentanții procesului decizional.

Capitolul prezintă istoricul cadrului legislativ local analizat pentru tratamentul TVA adecvat leasingului pentru a explica corect și în detaliu deciziile politice care au obligat industria, reprezentată printr-un actor consacrat de lobby – un ONG profesional – să abordeze procedura de armonizare corectă a legii prin activarea articolului 258 al TFUE ca soluție de ultimă instanță, după eșecul evident al negocierilor legii pe plan local național.

Analiza comparată a cadrului legislativ național și comunitar dorește o prezentare succintă a cadrului legislativ comparat care susține speța ce a fost subiect al unui dosar de lobby

finalizat cu inițierea procedurii de infringement împotriva Guvernului României cu scopul armonizării legislației în materie de TVA (CHAP 2011/1232) ^{xxxv}.

Capitolul dedică spațiu descrierii construcției dosarului tehnic al petiției în vederea inițierii procedurii de infringement în sensul obligației de conformare cu cerințele unui dosar de infringement ce a fost înaintat Comisiei Europene, Directoratului de resort (DGTAXUD). Este util astfel de menționat faptul că un astfel de dosar trebuie să includă următoarele categorii de informații:

- I. documente care să genereze încrederea Comisiei Europene asupra faptului că petentul a depus toate eforturile pe plan local pentru a corecta, prin negociere pe cale amiabilă, cu autoritățile locale, legislația ce face obiectul petiției în armonie cu cea comunitară.
- II. Analiza legislativă comparată a textului de lege subiect al petiției cu Directiva de resort.
- III. În susținerea analizei legislative comparate dosarul trebuie să acopere felul în care legislația românească preia spiritul, principiile și litera Directivei acolo unde există recunoscută o obligație de armonizare legislativă asumată de România prin Acordul de aderare la Uniunea Europeană.
- IV. Concluzii la dosarul tehnic - Este de dorit ca dosarul tehnic să tragă concluziile la analiza comparată care susține plângerea/petiția în baza articolului 258 al TFUE.
- V. Exprimarea cererii de aplicare a prevederilor art. 258 al TFUE

Capitolul continuă cu prezentarea actorilor principali ai acestui studiu de caz și a contextului macroeconomic care justifică inițiativa legislativă analizată și alte inițiative similare cu impact nedorit asupra industriei de resort dar și asupra Guvernului României prin activarea procedurii de infringement.

Cadrul teoretic al intervenției societății civile la nivel european sub forma ONG este un subcapitol care orientează analiza spre aplicarea „*teoriilor integrării*” prin activarea art. 258 al TFUE și prin lobbyștii înregistrați în Registrul Transparenței U.E. cu respect deplin pentru principiul subsidiarității.

7.1 Procedura de infringement

Procedura este susținută de premisa că fiecare membru al Uniunii Europene este responsabil în mod direct de implementarea în conformitate cu calendarul asumat a sistemului

legislativ intern. Comisia Europeană este gardianul acestei implementări corecte, cu respect pentru principiile legislației comunitare dar și pentru calendarul agreed.

Prima fază a procedurii este admiterea plângerii. Pe întreaga perioadă a infringementului se pot dezvolta următoarele proceduri:

- cercetarea speței și a cazului în sine
- deschiderea procedurii de infringement se manifestă de facto la momentul în care Comisia decide să inițieze contact direct cu autoritatea statului membru împotriva căruia s-a depus petiția.
- în baza răspunsului primit de la Statul Membru în cauză sau a absenței acestuia, Comisia poate decide să transmită o opinie motivată („*reasoned opinion*”) respectivului Stat Membru prin care exprimă clar motivul pentru care consideră că acel stat membru încalcă legislația ce face obiectul petiției.
- scopul dialogului direct cu autoritatea statului în cauză este de a determina, la nivelul Comisiei, dacă într-adevăr se justifică inițierea infringementului și dacă da, se încearcă rezolvarea problemei identificate drept cauză de culpă a statului respectiv pe cale amiabilă.
- dacă totuși statul respectiv alege să nu respecte condițiile transmise de Comisie, directoratul de resort al Comisiei Europene deschide procedura de infringement și face uz de dreptul său instituțional de a se adresa Curții Europene de Justiție.

7.2 Garanții administrative oferite de UE în cadrul procedurii de infringement

Conform procedurii descrise mai sus există următoarele garanții administrative pentru beneficiul cetățeanului sau persoanei juridice care depune plângerea pe cale administrativă:

- a) după înregistrarea de către Comisie, plângerii i se atribuie un număr oficial de referință ce deschide practic ușa procedurilor următoare .
- b) în cazul în care serviciile Comisiei fac declarații către autoritățile din statul membru față de care a fost făcută plângerea, Comisia va respecta alegerea deponentului plângerii în ceea ce privește divulgarea identității acestuia.
- c) Comisia depune eforturi pentru a lua o decizie pe fond (fie pentru a deschide procedura sau pentru a închide cazul) în termen de douăsprezece luni de la înregistrarea plângerii.
- d) Serviciile Comisiei vor informa persoana în cauză cu privire la cursul oricărei proceduri privind încălcarea dreptului comunitar de la deschiderea acesteia până la decizia

finală de închidere pe cale administrativă sau de continuare la nivelul Curții Europene de Justiție.

Toți acești pași amintiți mai sus reprezintă ceea ce se regăsește sub cadrul normativ al unei federații. Conform analizei profesorului Iordan Bărbulescu *„federalismul trebuie privit și din punct de vedere normativ și aici avem în vedere repartizarea competențelor între nivelul global și părțile constitutive, dar și participarea acestora la formarea voinței comune (...). Aceasta se produce exact prin intermediul instituțiilor și competențelor organelor centrale care adună voințele particulare și le transformă în voință comună.”* (Bărbulescu Gheorghe Iordan, 2015) ^{xxxvi}

7.3 Concluzii de încadrare teoretică a practicii de lobby în procedura CHAP 2011/01232

Pașii parcurși de asociația profesională în procesul de lobby a unei proceduri de infringement se regăsesc din punctul de vedere al modalității practicate în zona dreptului comparat intersectându-se cu teoria și arta negocierii, cu principiile ale comunicării și cu modelul de integrare europeană al federalismului și instituționalismului. Rezultatul evaluării a concluzionat necesitatea abordării următoarei metodologii care ia în considerare o intensificare graduală a procedurii abordate în funcție de rezultatul fiecărui pas parcurs, fiecare definit în cadrul unui calendar bine estimat:

- Încercarea unei corecții în dialog direct cu autoritatea de resort din România
- Depunerea unei plângeri în baza art. 258 al TFUE adresată Comisiei Europene/ Directoratul de resort
- Inițierea procedurii judiciare la nivelul Curții Europene de Justiție

Considerând lobbyul ca un agent social în accepțiunea lui Thibault citat de prof. Iordan Gh. Bărbulescu putem analiza posibilitatea încadrării lobbyului în definiția lui Alexander Wendt a constructivismului. (Bărbulescu Gheorghe Iordan, 2015) ^{xxxvii} În acest context autorul descrie impactul acestui model de integrare asupra oricărui tip de organizație statală sau de grupuri de persoane sau grupuri de interese ca o soluție de construcție prin dialog deschis, transparent spre forme noi de integrare.

CAPITOLUL 8 - CONCLUZII ȘI SUGESTII PENTRU O APLICARE PRACTICĂ

8.1 Confirmarea sau infirmarea ipotezelor cercetării prin chestionar și interviu și ipoteza de încadrare în paradigma teoretică a științelor politice

Dincolo de cadrul practicii, acest exercițiu și această încercare de construcție în domeniul cercetării științelor politice, au evidențiat spre confirmare, aceleași criterii reale și ipoteze de lucru pe care metodele de cercetare le-a prezentat deja în capitolele anterioare. Sunt importante concluziile cu referire la ipoteza de încadrare în paradigma teoretică a lobbyului care indică faptul că pe parcursul procedurii de accesare a procesului decizional acțiunea de lobby se poate desfășura făcând apel la mai multe categorii de teorii ale științelor politice. Identificarea actorilor colectivi și a scopurilor acestora face ca practica lobbyului să se regăsească în cadrul teoriei pluralismului și instituționalismului. În funcție de nivelul de accesare al puterii lobbyul se regăsește în mod egal și în limitele federalismului și constructivismului, el putând genera în practică modificări legislative de armonizare la nivel comunitar precum și acțiuni de sancționare a statelor membre care încalcă legislația comunitară.

Fiind un instrument flexibil de accesare a puterii lobbyul folosește tehnici ale științelor cu care se intersectează de tipul relațiilor publice, medierii, negocierii, advocacy. Utilizarea acestor tehnici nu face altceva decât să confirme complexitatea unei acțiuni de lobby precum și necesitatea recunoașterii acesteia la nivel oficial.

Istoria practicii și încadrării reglementative a lobbyului la nivel european și internațional este în sine o recunoaștere a impactului pe care acțiunea de lobby îl are, nu doar în accesarea dar, mai ales în influențarea deciziei politice. Partea cea mai frumoasă în această realitate este faptul că lobbyul și lobbyistul reușesc performanța de a influența decizia politică fără a avea atributele unui demnitar ales, valoarea unui exercițiu electoral.

Tocmai pentru că există recunoscut curentul prin care unii suprapun acțiunea de lobby cu acte din domeniul infracționalității, o delimitare clară este necesară prin autoreglementare și autodefinire, cel puțin. Doar o armonizare a lobbyului la nivel comunitar poate oferi șansa unui proces decizional cu adevărat transparent, desfășurat cu respect pentru principiile democrației participative consfințite în Tratatul de funcționare a Uniunii Europene.

8.2 Concluzii și sugestii practice pentru o posibilă reglementare și implementare în România

In evidența verificării ipotezelor se pot contura următoarele concluzii practice pentru o posibilă construcție legislativă care să reglementeze activitatea de lobby cât și pentru noțiunea de bună practică:

- Conștientizarea riscurilor poate fi motivația clară care să poată contura o expunere de motive sustenabilă pentru propunerea unui text de lege a lobbyului care să definească activitatea de lobby într-o arie de interes care să nu se intersecteze cu modele de definire prin negație – lobbyul nu este trafic de influență – și nici prin utilizarea unor termeni generali (ex. fenomen, susceptibil) care să lase loc la abuzuri în interpretare și sau/practica lobbyului prin rea credință.
- Activitatea de lobby trebuie, prin reglementare, să fie definită ca o profesie a cărei practică să fie public asumată prin înscrierea obligatorie și în deplină transparență în Registrul Unic al Transparenței Intereselor - RUTI.
- In contextul intenției legiuitorului de a defini categoriile de venit ale activității de lobby, poate fi util ca un capitol al codului de conduită să fie dedicat unui model standard de contract de lobby. In acest fel s-ar oferi transparența necesară eliminării suspiciunii generată de actuala definire a lobbyului la nivel european.
- Ideea de specializare a lobbyștilor in funcție de anumite criterii poate fi un model de bună practică dar și o asumare a rigorilor diferite în funcție de nivelul de accesare a procesului decizional.
 - Astfel, se poate determina clar o definire a lobbyștilor intern al unei instituții publice cu o fișă a postului ce generează un cod de conduită în totală interdependență cu instituția angajatoare.
 - In acest context aduc în completarea listei noțiunea de lobbyștilor extern, cel care funcționează în mandat pentru clientul său.
- Autoreglementarea la nivelul bunelor practici nu exclude adoptarea textului legii lobbyului.
- In contextul unei scene politice cu o dinamică specifică ciclurilor electorale și postelectorale, instituțiile autonome din punct de vedere politic și care nu au prin statutul lor

drept de inițiativă legislativă, ar putea considera în organigrama proprie poziția de lobbyist intern.

- Rezultatul activității colective a lobby-ului și lobbyistul, intern și/sau externalizat, prin activitatea sa trebuie să răspundă așteptărilor majoritar exprimate de acțiune preventivă în domeniul legislativ, prin așteptările exprimate cu referire la aplicarea principiului „lessons to learn” cu scopul preluării celor mai bune practici și evitării greșelilor deja practicate de alte state.

8.3 Propunere de amendare a proiectului de lege a lobbyului

Pentru că e prezent deja în dezbateri publice proiectul de lege a lobbyului, ca un model de practică în exercițiu, prezint la finalul tezei propuneri de amendare a proiectului care au ca scop promovarea aspectelor prezentate în cadrul acestei teze, aspecte dedicate definirii activității de lobby și promovării celor mai bune practici în domeniu. Se prezintă astfel o sugestie de text pentru expunerea de motive care să susțină acest proiect de lege urmat de propunerea de amendare a proiectului, în integralitatea sa, articol cu articol, precum și cu motivația și observația aferentă fiecărei propuneri de amendare a actualului proiect aflat în dezbateri (iunie 2018) sub forma clasică de lucru, tabelară, la capitolul ANEXE.

BIBLIOGRAFIE

INDICI DE REFERINȚĂ BIBLIOGRAFICĂ AI TEXTULUI REZUMATULUI

ⁱ <https://en.wikipedia.org/wiki/Lobbying>

ⁱⁱ Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, articol 10, Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, 26.06.2012

ⁱⁱⁱ CARTA DREPTURILOR FUNDAMENTALE A UNIUNII EUROPENE (2010/C 83/02) art. 41,42,43,44

^{iv} Bărbulescu Iordan Gheorghe, Noua Europă-. Identitate și model european, Editura Polirom 2015

^v Consulta fisa PL581/2010 cdep.ro

^{vi} European Parliament legislative resolution on the proposal for a Council directive on passenger car related taxes (COM(2005)0261 - C6-0272/2005 - 2005/0130(CNS)) pag.85, Official Journal 305 E , 14/12/2006 P. 0085 - 0091

^{vii} Tratatul de aderare a Bulgariei si Romaniei la Uniunea Europeana, Monitorul Oficial nr. 465 din 1 iunie 2005

^{viii} Bărbulescu Iordan Gheorghe, Noua Europă. Identitate și model European, Editura Polirom 2015

^{ix} Bărbulescu Iordan Gheorghe, Răpan D., Dicționar explicative trilingv al Uniunii Europene, Iași, Polirom 2009

^x Bărbulescu Iordan Gheorghe, Dicționarul explicativ trilingv al Uniunii Europene., Editura Polirom 2009

^{xi} ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/search

^{xii} <https://legalmagazin.ro/tag/adriana-ahciarliu/> Despre lobby și calitatea procesului legislativ

^{xiii} http://europa.eu/rapid/press-release_MEX-14-1962_en.htm

^{xiv} Zetter Lionel, Lobbying. The Art of Political Persuasion. Publisher: Harriman House; 3 edition (October 23, 2014)

^{xv} Tănăsescu & all p. 120, Lobby in Romania versus Lobby in U.E., Institutul European din Romania, Bucuresti 2015)

^{xvi} Laswell, H.(1950) Politics Who getes what, when, how? P. Smith, NY, citat de Adrian Miroiu, pg. 15, Fundamentele Politicii vol. 1, Preferinte si alegeri colective, Editura Polirom 2006

^{xvii} Idem xxv

^{xviii} Idem xxvii

^{xix} Idem xxv

^{xx} Pârnu, I. (1981), Teoria științifică, Editura științifică și enciclopedică, București

^{xxi} Bărbulescu, Gheorghe Iordan, Studii de strategie si politici – SPOS 2010, Studiul nr.1, Tratatul de la Lisabona. Implicatii asupra institutiilor si politicilor romanesti, Bucuresti, 2010, pg.28,29

^{xxii} Kalnins Valts, Transparency in Lobbying. Comparative Review of existing and Emerging Regulatory REgimes. Policy Assoc. For Open Society, 2011 pg. 8

^{xxiii} Adrian Miroiu, Fundamentele Politicii vol. 1, Preferinte si alegeri colective, Editura Polirom 2006

^{xxiv} Edelman Trust Barometer 2018 <https://cms.edelman.com>

^{xxv} Consulta Fisa PL581/2010, www.cdep.ro

^{xxvi} Noul Cod Penal actualizat – Legea 286/2009 art. 304 clasifică divulgarea fără drept a unor informații secrete de serviciu sau care nu sunt destinate publicității ca fiind infracțiune de serviciu. Idem art. 227 în cazul secretului profesional

^{xxvii} Consulta Fisa PL581/2010 www.cdep.ro

^{xxviii} www.maricorupti.ro

^{xxix} Noul Cod Penal actualizat 2018 – Legea 286/2009

^{xxx} Vezi Anexa 2

^{xxxi} Karl R. Popper Logica cercetarii, Editura Stiintifică și Enciclopedică, 1981 citat de Sorin Dan Sandor în Metode și tehnici de cercetare în științele sociale, pg. 18

^{xxxii} Adrian Miroiu , Fundamentele politice, vol 2, pg.117

^{xxxiii} Adrian Miroiu , Fundamentele politice, vol 2, pg.117

^{xxxiv} Adrian Miroiu, Fundamentele politice, vol 2, pg.131

^{xxxv} ANEXA 3 , sursă arhiva personală – dosar de infringement TVA CHAP(2011) 1232

^{xxxvi} Bărbulescu Iordan Gheorghe – Noua Europa – Identitate si Model European, capitolul Teorii si modele de integrare, Editura Polirom 2015

^{xxxvii} Bărbulescu Iordan Gheorghe – Noua Europa – Identitate si Model European, capitolul Teorii si modele de integrare, paginile 66-117^{xxxvii} despre Wndt A. “Anarchy is What States make of it: the Social Construction of Power Politics”, International Organizations vol. 46, nr. 2, 1992