

VARIA

Influența grupurilor de interes în activitatea Parlamentului român*

(The influence of interest groups on the activity of the Romanian Parliament)

Cosmin DIMA

Abstract. *The article investigates how interest groups influence the Parliament's work. These are directly interested in the legislative process since is the last "stronghold" where can intervene to change legislation in line with the interests they represent. Within the parliamentary committees, where the legislative activity is getting on, the interaction between interest groups and committees' members leads, sometimes, to the modification of legislative process.*

Keywords: *interest groups, influence, Parliament, parliamentary committees*

Introducere: grupurile de interese și democrația reprezentativă

În democrațiile liberale grupurile de interese au un rol specific în cadrul sistemului politic. Ele reprezintă, alături de partidele politice, „canale majore de comunicare”¹ între societate și stat, fără a se confunda cu acestea. Dacă partidele urmăresc preluarea puterii, adică guvernarea, atunci grupurile de interese urmăresc influențarea acesteia. Acestea încearcă pe de o parte să-și protejeze interesele

(economice, financiare, culturale, religioase, sociale, de mediu etc.) față de acțiunea statului, iar pe de altă parte, încearcă să impună acestuia propriile cereri intervenind în procesul decizional. În România, mecanismele instituționale create prin legislația specifică² asigură un cadru formal de discuții și negociere între grupuri și autorități. La nivel simbolic, dar și practic, acest lucru înseamnă includerea celor mai active grupuri organizate în jurul unor interese clare în sistemul decizional politic și instituțional. Astfel, s-a produs, odată cu

instituirea formală a dialogului, deschiderea politicii către întreaga societate și nu doar către grupurile de interese dominante, sindicate și patronate, cu care statul a avut încă de la începutul democrației postdecembriste diverse forme de negociere și dialog social.

România a trecut de la un parlament „manipulat” de către conducerea unui singur partid, în regimul comunist, la un parlament „controlat”, „punctul slab al democrației românești”³, de către un executiv puternic, prin intermediul partidelor. Potrivit arhitecturii constituționale românești, Parlamentul este „organul reprezentativ suprem” și „unica autoritate legiuitoare a țării”⁴, iar „deputații și senatorii sunt în serviciul poporului”. Democrația reprezentativă, așa cum este ea definită de politologul italian Giovanni Sartori, este „o democrație indirectă în care poporul nu guvernează el însuși, ci își alege reprezentanți care să guverneze”⁵. Din definiție și din textul constituțional reiese că poporul, înțeles ca majoritate limitată⁶, își desemnează reprezentanții (deputați și senatori) cu misiunea de a face legi valabile pentru întreaga societate.

În practica politică românească, așa cum se întâmplă și în democrațiile liberale, reprezentarea intereselor societății nu mai este monopolul exclusiv al Parlamentului. Astfel, în unele cazuri, legislația nu este doar

rezultatul exclusiv al voinței politice, al dezbaterilor și negocierilor dintre partide sau al deciziei politice (ca urmare a activității din comisiile de specialitate), ci și al voinței și eforturilor grupurilor de interese. Ele reușesc, prin intermediul argumentelor expuse și al expertizei specifice (sindicate, patronate, asociații profesionale, ONG-uri, asociații de bussines etc.) pe care o dețin, dar și prin presiuni directe sau indirecte (greve, mitinguri, proteste, marșuri, violență, șantaj electoral, petiții etc.) să modifice legislația.

În dezbaterile din comisiile parlamentare este un proces continuu de întâlnire și confruntare a intereselor dintre grupuri (cu interese divergente) și decidenții politici. Acesta este locul unde se încearcă găsirea unui echilibru al intereselor.

Considerații metodologice

Cercetarea nu intenționează să măsoare în sens matematic sau economic influența, ci doar să demonstreze că aceasta există. Desigur, ar fi util de evaluat proporția în care grupurile influențează legislația. Astfel am putea determina puterea grupurilor în cadrul procesului legislativ. În acest moment, lipsa datelor face imposibilă o astfel de măsurare, însă nu este exclus ca pe viitor, odată cu creșterea gradului de transparentizare, o astfel de analiză

să se poată face. Am avut în vedere doar grupurile de interese asociative.

Pentru a înțelege cum este modificată legislația de către grupurile de interese și care sunt mecanismele formale și informale care fac acest lucru posibil, am considerat potrivită metoda de cercetare calitativă și interviul de cercetare, ca instrument specific. Astfel, am ținut cont de adecvarea metodei la scopul propus⁷. Am recurs la această metodă a interviului întrucât datele insuficiente ar fi făcut imposibilă o măsurare cantitativă a actelor normative care au fost de-a lungul timpului modificate ca urmare a acțiunii grupurilor. Justificarea alegerii interviurilor de cercetare în lipsa datelor a fost dată și de faptul că am urmărit descrierea unui proces și mai puțin identificarea unor percepții sau atitudini.

Desigur, interviuarea elitelor, ca instrument specific de cercetare în știința politică, nu a fost singurul mod prin care am încercat să rezolv puzzle-ul interacțiunii grupurilor de interese cu decidenții politici din forul legislativ. O parte din informații au fost verificate sau completate cu date publice, tocmai pentru a nu cădea în capcana percepțiilor și a evita subiectivismul excesiv. Am utilizat informații de pe internet, din presa on-line, din alte studii, precum și informațiile regăsite pe site-urile celor două camere ale Parlamentului, regulamentele comisiilor și regulamentele celor două camere.

În cazul interviurilor nu m-am mărginit la a interviua doar decidenții politici întrucât natura sensibilă a subiectului din perspectiva percepției publice, probabil, ar fi distorsionat în mare parte natura acestei interacțiuni. De aceea, am ales să fac trei tipuri de interviuri, pe principiul triangulării, pentru a obține trei perspective din care să extrag regularități și pattern-uri ale interacțiunii.

Mi-am propus să discut cu funcționari parlamentari ai comisiilor permanente, cu președinți sau foști președinți ai acestor comisii, precum și cu reprezentanți ai grupurilor cu diverse interese care ajung să expună puncte de vedere în cadrul acestor comisii. Alegerea președinților de comisii este justificată de faptul că potrivit regulamentelor comisiilor aceștia pot invita în mod oficial reprezentanți ai grupurilor interesați de respectivele domenii.

Am ales să cercetez interacțiunea dintre grupuri și comisiile parlamentare întrucât acestea din urmă îndeplinesc funcția de legiferare, adică „examinează proiectele și propunerile legislative în vederea elaborării rapoartelor și avizelor”. În general, votul din comisiile parlamentare și rapoartele care pot fi de respingere, adoptare sau adoptare cu amendamente, reflectă și votul din plenul camerei decizionale.

Astfel mi-am propus să fac interviuri cu:

- câte un funcționar din fiecare comisie parlamentară din Camera Deputaților și Senat;
- președinții comisiilor parlamentare din Camera Deputaților și Senat;
- câte un reprezentant al grupurilor de interese pentru fiecare comisie parlamentară din Camera Deputaților și Senat.

Limitele de timp și-au spus cuvântul și nu am reușit să acopăr toate interviurile propuse, însă pentru a atinge obiectivul propus, de a evidenția influența grupurilor de interese, cele pe care am reușit să le fac au fost suficiente pentru a confirma ipoteza studiului. Astfel, am reușit să fac 15 interviuri, dintre care 7 consilieri, 3 președinți de comisii și 1 vicepreședinte, 2 reprezentanți ai ONG-urilor și 2 reprezentanți ai unor firme de lobby.

Accesul grupurilor de interese la dezbaterile comisiilor parlamentare

Comisiile parlamentare, ca structuri cheie ale legislativului în cadrul cărora sunt examinate proiectele de legi, propunerile legislative și amendamentele la legi⁸, reprezintă locul în care interesele grupurilor se intersectează, se confruntă și/sau se

armonizează cu interesele politice. Prin urmare, *accesul* la dezbaterile comisiilor este crucial pentru reușita grupurilor de a influența procesul legislativ.

Deși se pot trimite și online pe site-urile celor două camere sugestii/comentarii/recomandări/opinii cu privire la inițiativele legislative aflate în consultare publică⁹, comunicarea directă cu membrii comisiei este de neînlocuit. „Trebuie să fii în interior pentru a-ți susține argumentele”, mărturisesc un reprezentant al unui ONG într-unul dintre interviurile de cercetare. Nu este doar o tactică, ci este modalitatea prin care poziția grupului poate fi nuanțată, armonizată cu viziunea politică și interesele altor grupuri. Practica din comisiile parlamentare arată că sunt amendamente ale grupurilor care se nasc în urma discuțiilor și sunt adoptate în acel context. Prin urmare, comunicarea directă, comparativ cu alte instrumente prin care se pot trimite sugestii/comentarii/recomandări/opinii (site, registratură, email, fax, social-media) are o greutate incomparabilă în procesul de influențare a procesului legislativ.

Tabelul nr. 1: Propuneri și sugestii la inițiativele legislative aflate în dezbatere publică în Parlament.

Camera deputaților	Senat
<p>133 de propuneri și sugestii pentru 49 de inițiative legislative dintr-un total de 218 inițiative aflate în dezbatere publică în perioada 2012-2015</p> <p>Sursa: www.cdep.ro</p>	<p>Nu există o statistică similară.</p> <p>487 de opinii înregistrate de către departament, din care 7 prin poștă, 6 prin fax și 474 prin e-mail în perioada 2011-2014</p> <p>Sursa: Direcția presă, comunicare și imagine a Senatului</p>

În general, accesul nu este îngăduit, cererile grupurilor care fac solicitări în acest sens sunt acceptate. În Camera Deputaților, unde există o procedură de acreditare a grupurilor la dezbaterile comisiei, orice organizație poate solicita acreditarea unui reprezentant¹⁰. Funcționează un principiu al rutinei și al încrederii reciproce. Dacă grupurile vin cu argumente pertinente în dezbaterile din comisii, sunt mari șanse ca opiniile acestora să fie valorificate și în alte ocazii, în dezbaterile sau conferințele organizate de către comisii.

Președintele comisiei joacă un rol important. „Are o putere mare”¹¹ în gestionarea interacțiunii dintre grupurile de interese și procesul legislativ, întrucât acesta poate invita grupurile dacă își dorește consultare pe o anumită inițiativă legislativă sau poate bloca accesul prin lipsă de receptivitate¹². Deși, în aproape toate interviurile de cercetare majoritatea funcționarilor, dar și președinții de comisii au spus că nu au fost cazuri ca grupurile să nu fie primite. Însă perspectiva reprezentanților grupurilor a fost nuanțată. Astfel, aceștia confirmă că

„nu respinge oficial pe nimeni, dar poate împiedica accesul prin ignorarea cererii de participare la comisii”¹³. Însă, acestea sunt excepțiile.

În Camera Deputaților, spre deosebire de Senat, există o procedură on-line prin intermediul căreia grupurile (asociații, fundații, federații, confederațiile patronale și sindicale, corpurile profesionale legal constituite) se pot înregistra într-un „repertoriu”¹⁴. Înregistrarea și acreditarea sunt două proceduri distincte, astfel că existența primeia nu duce în mod automat și la existența celei de-a doua.

În practică, solicitările de participare la comisiile parlamentare adresate prin email sunt cea mai utilizată procedură, conform explicațiilor funcționarilor intervievați. Acestea se trimit înaintea dezbaterilor din comisii, urmând ca reprezentanții grupurilor să primească o invitație de participare. De asemenea, solicitări se mai pot face prin intermediul faxului, prin telefon, fie prin cereri scrise adresate către președintele comisiei și înregistrate în registratură. Deși normele

instituționale prevăd că președinții, precum și membrii comisiilor pot invita grupuri la dezbaterile comisiei, cererile vin, în principal, dinspre grupuri și mai puțin dinspre instituția legislativă. Această direcție arată că promovarea intereselor nu este un act pasiv, ci, mai degrabă, un demers activ.

În general, solicitările de participare în cadrul comisiilor sunt făcute de către reprezentanții grupurilor, și mai puțin din partea președinților de comisii, deși sunt cazuri când aceștia, din proprie inițiativă, invită grupurile pentru a participa la dezbaterile comisiilor, atunci când efectul este direct asupra activității acestora.

Conform Regulamentului de conduită internă pentru reprezentanții acreditați, „orice persoană acreditată poate iniția demersuri de lucru individuale (solicita întâlniri, avea discuții, propune modificări, înainta observații și argumentări membrilor comisiilor) cu acceptul parlamentarilor solicitați”¹⁵.

Comisiile permit prezența (sunt autonome din punctul de vedere al deciziei acceptării grupurilor la dezbateri) în limita numărului de locuri existente. Solicitățile se fac în prealabil pentru obținerea acordului de participare, urmând ca biroul comisiei să decidă aprobarea, în limita locurilor disponibile și în ordinea înscrierii reprezentanților organizațiilor. Reprezentanții pot depune observații și propuneri la secretariatele comisiilor, pot solicita întâlniri cu membrii acestora și pot fi invitați să asiste la dezbateri.

În principal, interacțiunea dintre grupurile de interese și parlamentari are loc în cadrul comisiilor parlamentare, însă nu exclusiv. Discuțiile pot fi și informale, în afara acestui cadru instituțional, pe holurile instituției sau în zona barurilor. Pentru o susținere politică mai puternică, grupurile apelează și organizează întâlniri în cadrul grupurilor parlamentare atunci când este nevoie de o disipare mult mai largă a poziției și argumentelor pe care acestea doresc să le depună.

Tabelul nr. 2: Accesul grupurilor de interese în Parlament

Accesul în Parlament	Camera Deputaților	Senat
Participarea la ședințele comisiilor	<ul style="list-style-type: none"> • Prin cerere adresată președintelui comisiei prin registratură, email, fax, telefonică • La invitația președintelui Comisiei sau a altor membri ai comisiei 	<ul style="list-style-type: none"> • Prin cerere adresată președintelui comisiei prin registratură, email, fax, telefonică • La invitația președintelui Comisiei sau a altor membri ai comisiei

	<ul style="list-style-type: none"> • Ședințele camerei sunt disponibile și în format video (7 comisii) • Există o procedură de înregistrare a grupurilor, precum și una de acreditare 	<ul style="list-style-type: none"> • Ședințele Senatului nu sunt disponibile în format video • Nu există o procedură de înregistrare și acreditare precum cea de la Camera Deputaților • Există în cadrul comisiilor baze de date cu grupurile care participă la ședințele acestora
Participarea la plenul camerelor	<ul style="list-style-type: none"> • Cerere pentru accesul în sala de plen 	<ul style="list-style-type: none"> • Cerere pentru accesul în sala de plen
Participarea la întâlniri în cadrul grupurilor parlamentare	<ul style="list-style-type: none"> • Cerere adresată grupului parlamentar 	<ul style="list-style-type: none"> • Cerere adresată grupului parlamentar

Sursa: www.cdep.ro și www.senat.ro

Frecvența grupurilor la comisie participării la dezbaterile

Dezbaterile din comisiile parlamentare au loc săptămânal. Întrucât nu există o statistică și nici o evidență publică legată de participarea grupurilor la ședințele comisiilor este dificil de stabilit cu exactitate frecvența participării acestora. Relevanța măsurării acestui indicator ne-ar arăta cât de active sunt grupurile. Deși nu-l putem măsura, interviurile de cercetare pe care le-am făcut cu funcționarii parlamentari și președinții de comisii au furnizat o serie de informații, utile pentru a putea trage câteva concluzii parțiale

cu privire la cât de active sunt grupurile.

În decursul unei luni participarea la lucrările comisiei poate varia de la nicio participare în anumite comisii (de exemplu, Comisia pentru agricultură, silvicultură și dezvoltare rurală din Senat), până la prezențe cel puțin bilunare ale reprezentanților grupurilor (Comisia de buget, finanțe, activitate bancară și piață de capital; Comisia economică, industrii și servicii; Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări; Comisia pentru drepturile omului, culte din Senat). Reperul esențial în privința participării grupurilor în cadrul comisiilor parlamentare este legat de ordinea de zi a acestora.

Dacă pe ordinea de zi sunt înscrise proiecte de legi/propuneri legislative/amendamente/avize care au impact direct sau indirect asupra activității grupurilor, atunci acestea încearcă să participe la lucrările acestora. De exemplu, într-unul dintre interviuri, a reieșit că în Comisia Juridică cele mai prezente grupuri sunt asociațiile magistraților, ale grefierilor, polițiștilor, criminaliștilor, în general asociațiile din zona instituțională. Comisia juridică este atractivă în special pe chestiunile de tehnică legislativă care pot avea un impact important în economia actului legislativ. De asemenea, chestiunile de legalitate și sancțiunile sunt de interes pe grupuri.

De exemplu, în cadrul Comisiei pentru Agricultură, într-unul dintre interviurile de cercetare cu un funcționar din cadrul comisiei, acesta spunea că „în sesiunea actuală (septembrie-decembrie 2015) nu am avut nicio întâlnire cu ONG-urile”, iar sindicatele sunt mult mai active în zona guvernamentală. Dacă nu reușesc acolo, atunci vin în Parlament, la comisie, pentru a susține amendamentele pe care le doresc.

Activitatea grupurilor este intensă la începutul sesiunii parlamentare, urmând ca aceasta să scadă către sfârșitul acesteia.

În funcție de interesele pe care le reprezintă, grupurile participă în cadrul comisiilor parlamentare specifice. Un grup care reprezintă interese de mediu poate fi prezent

atât la comisia de mediu, cât și la comisia pentru administrație, cât și la comisia economică, în funcție de competența comisiei respective, dar și de avizele care trebuie obținute. Însă, cea mai importantă discuție este cea avută cu membrii comisiei în care se dezbate și se votează actul normativ.

Legitimitatea participării grupurilor în cadrul comisiilor parlamentare

Încercarea de a influența legislația este un demers legitim în orice societate democratică și nu trebuie privit în mod necesar și obligatoriu ca un aspect negativ. Ceea ce contează este ca legislatorul să acționeze ca un factor de echilibru în competiția intereselor exprimate și promovate de către grupuri, pentru a nu crea un dezechilibru major în societate. Expertiza grupurilor oferită membrilor Parlamentului devine din ce în ce mai cerută chiar de către aceștia, în funcție de problemele economice, sociale, culturale, religioase etc.

Legitimitatea grupurilor este dată de mărime, de relația privilegiată pe care o au cu statul, în special relațiile corporatiste, precum și de prestigiul de care se bucură în societate. De exemplu, sindicatele au o relație privilegiată în condițiile în care în regulamentele comisiilor existența acestora este consfințită

chiar prin intermediul regulamentelor.

Cu toate că scopul principal al interviurilor de cercetare nu a fost de a afla percepții și atitudini față de grupurile de interese, ci mai degrabă de a descrie interacțiunea dintre acestea și membrii comisiilor parlamentare, într-una dintre întrebări am făcut referire la „legitimitatea demersului grupurilor”. De asemenea, am putut observa dacă există un sentiment negativ față de prezența acestora sau unul pozitiv. Indiferent cu cine am discutat, funcționari parlamentari sau președinți de comisii, nu au fost exprimate sentimente negative față de participarea acestora la dezbaterile comisiilor.

Un fost președinte al unei comisii din Camera Deputaților a enunțat următorul răspuns:

„Da. Orice cetățean are dreptul de a-și exprima opinia față de deciziile luate de autorități, iar grupurile au acest drept cu atât mai mult cu cât, de cele mai multe ori, reprezintă acei cetățeni care vor fi afectați în mod direct de respectivele decizii”.

Legitimitatea acțiunii grupurilor de interese în cadrul comisiilor parlamentare este dată, pe de o parte, de impactul asupra membrilor pe care îi reprezintă, a industriilor care vor fi afectate, precum și a modului în care afectează întreaga societate. Unui grup cu interese economice i se contrapune un grup cu alte interese economice sau un grup cu interese ecologice. În cadrul

comisiilor se încearcă asigurarea unui echilibru al intereselor. Unele grupuri pot fi foarte puternice încât să-și impună fără dificultate interesele în detrimentul altor grupuri sau chiar în detrimentul întregii societăți. Indiferent dacă unele grupuri sunt mai puternice decât altele sau dacă sunt „mai” reprezentative decât altele în sfera economică, civică, culturală etc., dreptul de a participa la ședințele comisiilor parlamentare sunt consfințite de reguli, legi și Constituție.

Legitimitatea acțiunii acestora nu poate fi contestată întrucât acțiunea este expresia participării cetățenilor la viața politică, al asociativității, al dreptului de petiționare, de informare cu privire la activitatea instituțiilor publice, al regulamentelor celor două camere ale Parlamentului.

Unele regulamente ale comisiilor din Senat prevăd că la dezbaterile comisiei pot participa sindicatele și patronate la invitația președintelui comisiei. De exemplu, în Senat, în cadrul Comisiei pentru Buget, art. 15 din regulamentul propriu precizează că „la dezbateri pot participa, la invitația președintelui comisiei, [...] precum și reprezentanți ai patronatelor sau sindicatelor, după caz”¹⁶. Art. 7 arată că președintele invită, din proprie inițiativă sau la solicitarea membrilor comisiei, să participe la lucrările comisiei persoane din afara ei.

Expertiză versus presiune

Poate fi interpretată prezența grupurilor la dezbaterile comisiilor parlamentare ca o expertiză utilă luării deciziei? Dar ca o formă de presiune? Ambele interpretări sunt corecte. În momentele când interesele politice și cele specifice nu ajung la un numitor comun, se recurge la diverse forme de presiune¹⁷. Pe de altă parte, un aspect care s-a dovedit constant pe parcursul interviurilor a fost identificarea expertizei și experienței grupurilor pe domenii sectoriale, ca fiind unul dintre cele mai importante aspecte ale interacțiunii dintre grupuri și parlamentari.

În condițiile în care nu toți membrii comisiilor parlamentare sunt specialiști, deficitul de expertiză al staff-ului este completat prin expertiza și experiența practică a reprezentanților grupurilor. Interviurile de cercetare utilizate în acest articol confirmă această afirmație. Sunt „apreciate părerile din practică¹⁸”, parlamentarii „găsesc util dialogul¹⁹”, „expertiza unora este foarte utilă²⁰”, „expertiza este utilă, am înțeles mai ușor argumentele din partea ONG-urilor decât din partea instituțiilor²¹”, „membrii comisiei apreciază feedback-ul²²”.

Este interesant ceea ce spune un consilier despre prezența grupurilor la dezbaterile unei comisii:

„Întotdeauna au poziții argumentate, trimit și în scris. Sunt bine pregătiți chiar și în ceea ce privește legislația europeană. Vin și cu analize comparative și cu efectele pe care le au eventualele modificări”.

O altă observație a scos în evidență chiar beneficiarul acestor modificări legislative.

„Este normal să vină, întrucât legile se fac pentru ei”.

Desigur această observație nu trebuie interpretată *stricto sensu*, întrucât deși unele modificări legislative sunt promovate de o asociație de mediu sau de bussines sau culturală sau de altă natură, implicațiile sunt sectoriale. Avem de-a face cu așa-zisa problemă a blatistului (*free rider problem*)²³. Cu alte cuvinte, deși eforturile sunt făcute doar de o asociație, efectele sunt resimțite la nivelul întregului sector de activitate, industrie etc.

Receptivitatea față de materialele primite de către parlamentari este efectul direct al lipsei specializării pe domeniul respectiv, precum și incapacității instituționale a Parlamentului de a produce studii, expertize, materiale documentare în timp util. Prin urmare, materialele sunt binevenite întrucât suplinesc o lipsă de expertiză a Parlamentului pe dimensiuni ale guvernării extrem de tehnice și complicate. În societatea modernă, „adunările reprezentative nu au resursele necesare pentru a genera și dezvolta o legislație modernă”. De aici și necesitatea

specializării membrilor parlamentului pentru a face față „complexităților vieții sociale și economice și prin urmare să-și exercite influența”²⁴.

Comunicarea argumentelor

Grupurile comunică fapte, argumente și putere, spunea Lester W. Milbrath, în studiul „Lobbying as a communication process”²⁵. În cadrul comisiilor parlamentare grupurile își susțin poziția atât oral, cât și sub forma unor materiale scrise. În general, acestea formulează amendamente sau reformulări de amendamente. De foarte puține ori reprezentanții grupurilor vin cu proiecte legislative *in integrum*. În funcție de pregătirea, resursele și expertiza reprezentanților și a grupurilor pe care le reprezintă, aceștia pot prezenta analize detaliate, complexe, comparative, de legislație europeană ce speră să ofere argumentația necesară. Cu cât sunt mai complexe analizele, cu atât demersul grupurilor este mai credibil, cu atât mai repede se stabilesc relații de încredere între aceștia și grupuri.

Funcționarii parlamentari, dar și președinții și membrii comisiilor intervievați au susținut că studiile complexe sunt preferate întrucât pot înțelege mult mai bine logica demersului. Un alt aspect care s-a observat a fost cel legat de seriozitatea și justetea argumentelor. Au fost cazuri când pledoaria unor

grupuri nu a fost apreciată de către membrii comisiilor întrucât argumentele puteau fi interpretate într-un registru extrem de partizan, tocmai pentru a crea un avantaj exclusiv pentru acel grup.

Pentru grupurile care au o experiență mai mare în relația cu membrii comisiilor este importantă comunicarea dinaintea întâlnirilor oficiale. Prin urmare, discuțiile informale pregătesc discuțiile formale. Discuțiile informale de care beneficiază, în special grupurile cu experiență și conexiuni politice bune, se fac fie în cabinetele personale ale membrilor, fie în cadrul grupurilor parlamentare, fie pe holurile parlamentului.

Materialele informative trimise pe email, fax, registratură sau poștă clasică sunt distribuite către toți membrii comisiei.

În cadrul dezbaterilor, președintele este cel care dă cuvântul, pe rând, reprezentanților grupurilor. Este o interacțiune, un schimb de argumente și contraargumente pe inițiativele legislative de interes. Pozițiile exprimate de grupuri pot fi acceptate, pot fi respinse sau pot fi adoptate cu modificări care se fac chiar în timpul discuțiilor. Întrucât au fost preluate de către membrii comisiei parlamentare și argumente formulate oral, precum și argumente formulate pe suport de hârtie, este dificil de estimat care este cea mai eficientă metodă pentru a convinge de justetea și importanța argumentelor.

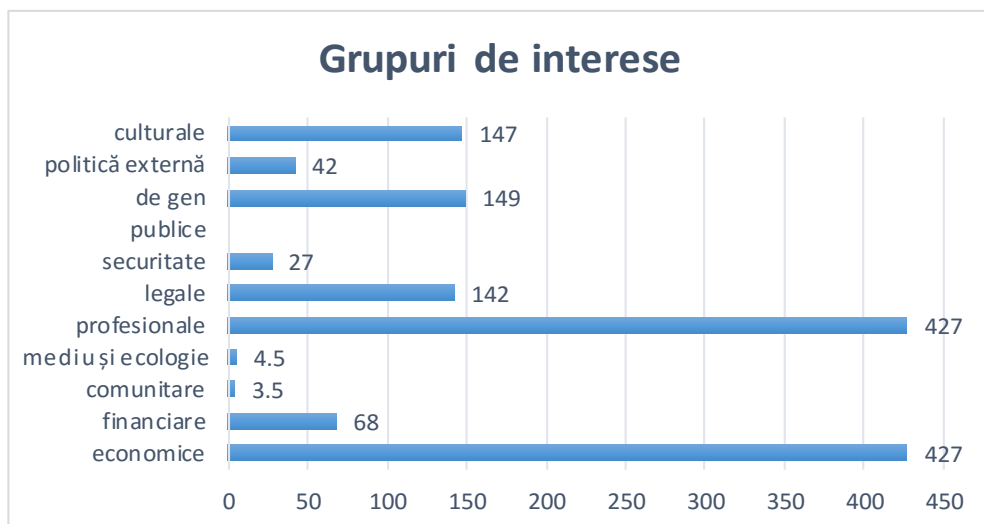
Tipologia grupurilor de interese care interacționează cu membrii comisiilor parlamentare

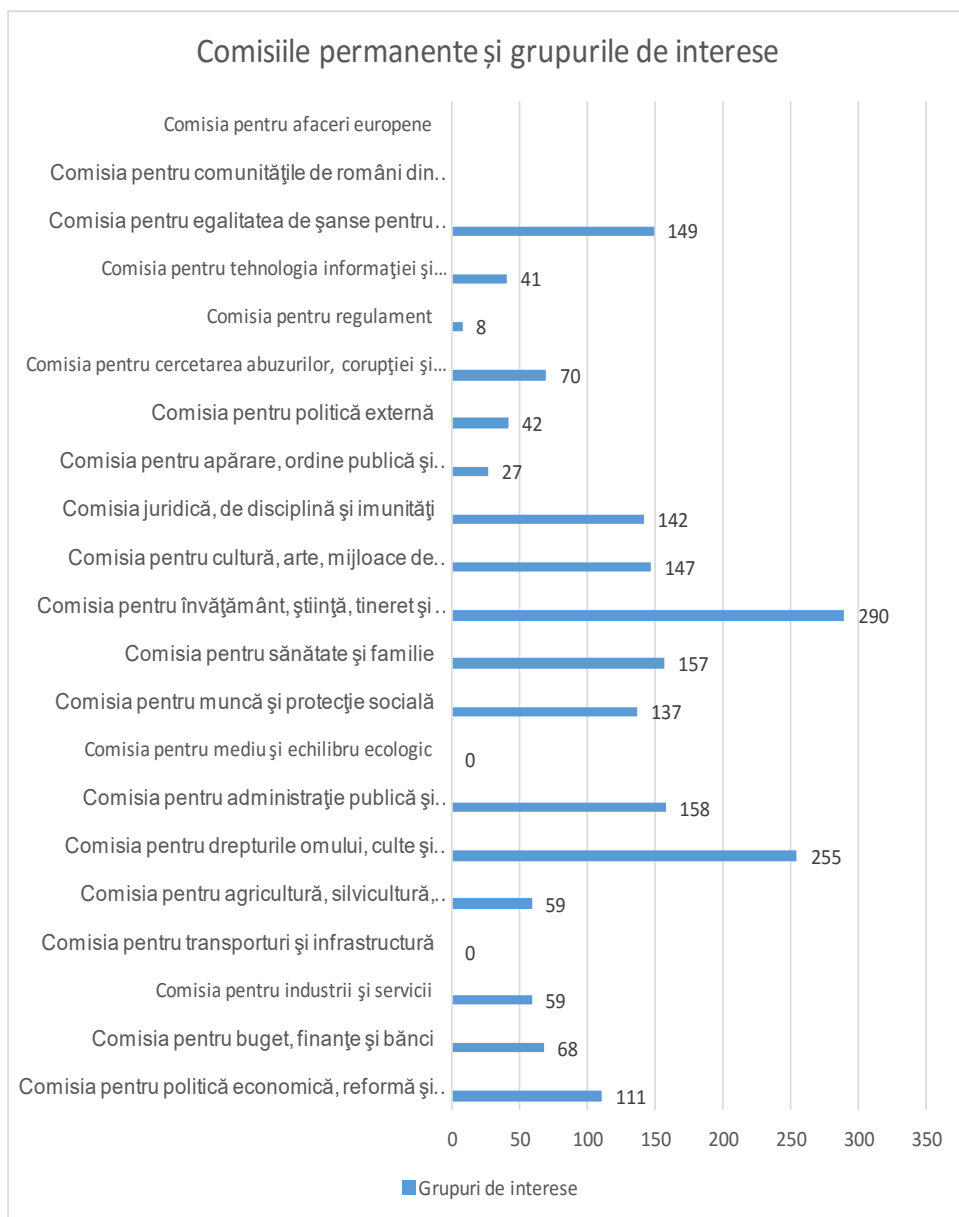
În literatura de specialitate există numeroase tipologii ale grupurilor de interese. De exemplu, una dintre acestea identifică patru mari categorii: grupurile anomice, asociative și neasociative, dar și grupuri de interese instituționale²⁶.

În Repertoarul ONG al Camerei Deputaților regăsim 682 de grupuri înregistrate. Dintre acestea doar 185 sunt acreditate. În funcție de comisiile de care sunt interesate grupurile putem realiza o tipologie a intereselor. Un anumit grup de interese poate fi interesat de o comisie sau mai multe, pe fond sau în ceea ce privește avizele necesare

în întreaga economie a procesului legislativ. În funcție de interesele pe care le reprezintă grupurile, regăsim:

- interese economice (cu interese sectoriale: politici economice, privatizări, industrie și servicii, transporturi, infrastructură, agricultură, sănătate, informaționale, tehnologice);
- interese financiare;
- interese comunitare (locale/regionale, ale minorităților, diaspora);
- interese de mediu (ecologie);
- interese profesionale;
- interese legale (țin de forma actelor normative);
- interese de gen;
- interese de securitate și apărare.





Sursa: www.cdep.ro. Prelucrare date: Repertoarul ONG

Influențarea procesului legislativ din comisiile parlamentare. Dovezi empirice

Întrucât grupurile de interese nu au dreptul de inițiativă legislativă, singura soluție ca amendamentele propuse de către acestea să intre în dezbaterile comisiilor este preluarea acestora de către unul sau mai mulți parlamentari sau de către întreaga comisie. Unele grupuri sunt mai influente decât altele și reușesc să convingă decidenții politici să le susțină cauza.

Ce înseamnă influențarea legislației? Presupune în principal patru situații:

A. Amendarea unei propuneri legislative, a unui proiect de act normativ sau a unui act normativ în vigoare

Exemplu: Coaliția pentru economia socială, înființată în anul 2011, o coaliție de grupuri de interese formată din asociații, fundații și federații împreună cu alte grupuri de interese (sindicate, patronate etc.), a reușit să impună o serie de amendamente care „vizează în principal definirea clară a trei domenii: economia socială, întreprinderile sociale și întreprinderile sociale de inserție”. Începând cu anul 2011, când Ministerul Muncii a lansat în dezbateri publice Proiectul de lege privind economia socială, coaliția a

încercat să influențeze conținutul actului atât prin intermediul demersurilor făcute către executiv, cât și la nivelul Parlamentului. Pe pagina Institutului de Economie Socială eforturile sunt confirmate astfel: „(...) amendamentele Coaliției pentru economie socială fiind dezbătute în cadrul comisiilor permanente din Senat și Camera Deputaților timp de peste un an și jumătate (...)”. Coaliția mulțumește deputatului Cristina Nichita „care a asumat amendamentele sectorului reprezentat de Coaliția pentru economia socială”²⁷.

B. Adoptarea integrală a unei propuneri legislative sau a unui proiect de lege

Exemplu: Inițiativa Asociației ProDemocrația²⁸, pentru reforma electorală și introducerea votului uninomial în circumscripții electorale, este unul dintre exemplele la îndemână, dar și printre puținele, pentru a pune în evidență modul în care un proiect de act normativ promovat de un grup de interese a fost adoptat în integralitatea sa. Desigur, întrucât acesta privea chiar modul de alegere al parlamentarilor, a suferit modificări substanțiale.

C. Respingerea integrală a unei propuneri legislative sau a unui proiect de lege

Exemplu: Unul dintre cele mai notorii și printre puținele exemple cu

privire la respingerea integrală a unui proiect de lege de către presiunea grupurilor de interese a fost cel legat de proiectul de lege care ar fi permis exploatarea aurului la Roșia Montana. Actul normativ a fost inițiat de Guvern și a stârnit de-a lungul timpului aprigi controverse cu privire la implicațiile de mediu, precum și cu privire la redevențele primite de către statul român, care ar fi fost foarte mici.

Într-o luptă a intereselor de mediu cu interesele economice ale unei mari companii, Roșia Montana Gold Corporation, presiunea exercitată de către o coaliție de ONG-uri asupra Parlamentului, prin ample demonstrații în stradă, în toată țara, în vara anului 2014, a dus la respingerea integrală a proiectului de lege inițiat de Guvern²⁹.

D. Amânarea/blocarea dezbaterii unei propuneri legislative sau a unui proiect de lege

Exemplul 1: O propunere legislativă care a creat controverse în spațiul public românesc și în dezbaterile parlamentare a fost cea a dării în plată. Aceasta prevede că un deținător al unui imobil luat prin credit, chiar dacă poate sau chiar dacă nu poate să-și achite ratele, poate ceda băncii imobilul, scăpând de datorii³⁰. Băncile și asociațiile acestora au reacționat și au început să facă presiuni³¹ pentru ca această lege să nu se adopte, motivând că legea încalcă dreptul de proprietate

„întrucât băncile riscă să nu-și poată recupera creditul acordat”, existând riscul ca o bancă să acumuleze pierderi atât de mari încât să intre în faliment. Prin urmare, dezbaterea legii în comisiile de specialitate ale Parlamentului a fost amânată de mai multe ori la presiunea acestora³².

Exemplul 2: Legea care interzice fumatul în locurile publice a generat o reacție puternică din partea producătorilor de tutun. Astfel, aceștia au reușit în câteva rânduri să amâne discutarea legii în comisiile de specialitate³³.

. Acesta este un exemplu de ciocnire a intereselor economice cu interesele de sănătate ale Coaliției „România respiră”, o coaliție de ONG-uri, susținute politic. În acest context, producătorii de tutun au avertizat că adoptarea acestei legi va duce la pierderea a 20.000 de locuri de muncă și la înjumătățirea afacerilor pentru circa 50% din unitățile care vând țigarete.

Concluzii deschise

Relația dintre grupurile de interese și Parlament se încadrează în dimensiunea mai largă a raporturilor de putere din societate, dacă mergem pe o cheie de interpretare pluralistă a puterii. Pe de altă parte, deschiderea instituțională către societate/grupuri a generat pattern-uri de relaționare între grupuri și decidenții politici din legislativ. În această relație apare un paradox. Pe de o parte, interacțiunea

și influențarea activității legislativului *afectează* și mai mult *funcția de reprezentare* a Parlamentului, în contextul unui nivel scăzut de încredere instituțională³⁴. Pe de altă parte, interacțiunea acoperă și un deficit de expertiză existent la nivelul instituției și incapacitatea acestuia de a controla fluxul legislativ venit dinspre executiv.

În guvernarea modernă, prin intermediul mecanismelor instituționale, grupurile au un rol important în elaborarea legislației. Însă legile nu sunt doar o invenție strict instituțională, a birocratilor sau politicianilor, ba din contră ele vin din societate, din nevoile unor comunități, ale unor grupuri sociale,

economice, culturale, religioase sau de altă natură.

Astfel, influența grupurilor de interese în activitatea Parlamentului se traduce prin marile (adoptarea/respingerea unui amendament, adoptarea/respingerea unui proiect de act normativ) sau micile victorii (amânarea dezbaterii, scoaterea de pe ordinea de zi a comisiilor etc.) din comisiile parlamentare. Acesta rămâne spațiul în care grupurile încearcă să convingă membrii de justițea argumentelor și de pozițiile lor. Uneori reușesc, alteori nu. Importante sunt efectele și cine și ce resurse câștigă din aceste modificări legislative.

Note

* Această lucrare a beneficiat de suport financiar prin proiectul „Excelență interdisciplinară în cercetarea științifică doctorală din România – EXCELLENTIA” cofinanțat din *Fondul Social European*, prin *Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane 2007-2013*, contract nr. POSDRU/187/1.5/S/155425.

¹ Rod Hague, Martin Harrop, *Comparative government and politics. An introduction, 7th edition revised and updated*, Houndmills, Hampshire and New York, Palgrave Macmillan, 2007, p. 209.

² Legea 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, publicată în M.Of., Partea I, nr. 663 din 23 octombrie 2001 și Legea 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, republicată în M.Of., Partea I, nr. 749 din 3 decembrie 2013. Pentru o trecere în revistă și o analiză a legislației românești care oferă posibilitatea grupurilor de a interacționa în mod legal cu instituțiile, vezi studiul Elena Simina Tănăsescu (Coordonator), Miruna Andreea Balosin, Cosmin Dima, Cristian Ducu, Ștefan-Ilie Oanță, Ramona-Delia Popescu, *Lobby în România vs. Lobby în UE*, Institutul

- European din România, București, 2015. Studiul poate fi consultat aici:
http://www.ier.ro/sites/default/files/pdf/Studiu_Lobby_site.pdf.
- ³ Dan Pavel, *Democrația bine temperată. Studii instituționale*, Editura Polirom, Iași, 2010, pp.140-168.
- ⁴ Art. 61 alin (1) din Constituția României 2003, modificată și completată prin Legea de revizuire a Constituției României nr. 429/2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 758 din 29 octombrie 2003; republicată, cu reactualizarea denumirilor și dându-se textelor o nouă numerotare, în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 767 din 31 octombrie 2003.
- ⁵ Giovanni Sartori, *Teoria democrației reinterprețată*, trad. Doru Pop, pref. Dan Pavel-Iași, Polirom, 1999, p. 118.
- ⁶ *Ibidem*, pp. 45-56.
- ⁷ Gheorghe Râpeanu, Sorin M. Rădulescu, *Metode și tehnici de cercetare sociologică. Antologie de texte*, Editura Intact, București, 1997.
- ⁸ Regulamentul Camerei Deputaților:
http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?den=regcd1_1#s15, respectiv Regulamentul Senatului:
http://www.senat.ro/pagini/reg_se_n/reg_senat.htm.
- ⁹http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck.lista?cam=2&std=DZ, Secțiunea **Inițiatives aflate în dezbateri publice** pentru Camera Deputaților și http://www.senat.ro/LegiProiect.a_spx **Propuneri legislative aflate în consultare publică** pentru Senat.
- ¹⁰ Acreditare ONG la Camera Deputaților:
<http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=573>.
- ¹¹ **Interviu de cercetare** cu un fost lobby-ist al unei companii de profil, freelancer în momentul interviului.
- ¹² **Regulamentul Camerei Deputaților la art. 46**, că birourile comisiilor permanente: f) „*invită să ia parte la lucrările comisiei, reprezentanți ai societății civile, ai asociațiilor patronale, profesionale sau sindicale, ai administrației publice centrale ori locale, precum și ai altor persoane juridice, precum și persoane fizice, la solicitarea membrilor comisiei, a Guvernului, a persoanelor interesate;* g) *organizează, la propunerea membrilor comisiei, ședințe de consultări cu reprezentanți ai societății civile, ai asociațiilor patronale și profesionale, ai sindicatelor, ai administrației publice centrale sau/și locale;* h) *aprobă prezența persoanelor interesate să ia parte la lucrările comisiei în condițiile prevăzute la art. 140 alin (1) teza II-a;* la **art. 47**, „*Poate propune ca la lucrările comisiei, în scopul realizării lor în bune condiții, să ia parte și alte persoane*”; la **art. 55**, „*Comisiile pot invita să participe la lucrări persoane interesate, reprezentanți ai unor organizații neguvernamentale și specialiști din partea unor autorități publice sau a altor instituții specializate.*”

Reprezentanții organizațiilor neguvernamentale și specialiștii invitați pot să-și prezinte opiniile cu privire la problemele discutate în comisie sau pot înmâna președintelui comisiei documentații ce vizează tematica pusă în discuție”.

Regulamentul Senatului prevede la **art. 54 lit d)** *organizarea de ședințe, de consultări sau audieri pe diverse teme din domeniul de activitate a comisiei; de asemenea, la art. 55 c) invită, din proprie inițiativă sau la solicitarea membrilor comisiei, să participe la lucrările comisiei persoane din afara ei;*

¹³ **Interviu de cercetare** cu un fost lobby-ist al unei companii de profil, freelancer în momentul interviului.

¹⁴ Înregistrarea ONG în repertoarul Camerei Deputaților <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=572> (accesat pe 22 decembrie 2015). Acesta are ca scop informarea deputaților și staff-ului parlamentar cu privire la mediul asociativ din România în scopul „îmbunătățirii mecanismelor de consultare și de participare a reprezentanților societății civile la procesul de elaborare a legilor, cu precădere la nivelul comisiilor parlamentare. Acesta cuprinde informații legate de „denumirea, tipul și misiunea organizației, prezentarea acesteia, principalele domenii de activitate, proiectele desfășurate și serviciile oferite, comisiile permanente ale Camerei Deputaților de activitatea cărora organizația este interesată, date și persoane de contact, și alte informații”. Repertoarul oferă

organizațiilor interesate să participe direct la procesul de consultare și care pot oferi expertiză de specialitate în varii domenii aflate în atenția legiutorului, o procedură de acreditare a acestora la Camera Deputaților, pe baza unui set de principii și reguli de conduită, în acord cu prevederile Regulamentului Camerei Deputaților.

¹⁵ **Regulament de conduită internă pentru reprezentanții acreditați ai societății civile în Camera Deputaților**

<http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=573> (accesat pe 22 decembrie 2015).

¹⁶ Regulament de organizare și funcționare a Comisiei pentru buget, finanțe, activitate bancară și piață de capital.

¹⁷ <http://www.mediafax.ro/social/ong-nemultumite-ca-nu-au-putut-sa-si-spuna-in-comisii-opinia-la-codul-silvic-ameninta-cu-proteste-14251764> (accesat pe 9.02.2016).

¹⁸ **Interviu de cercetare**, funcționar parlamentar, comisie permanentă din Camera Deputaților.

¹⁹ **Interviu de cercetare**, funcționar parlamentar, comisie permanentă din Senat.

²⁰ **Interviu de cercetare**, senator, președinte al unei comisii permanente din Senat.

²¹ **Interviu de cercetare**, deputat, vicepreședinte al unei comisii parlamentare din Camera Deputaților.

²² **Interviu de cercetare**, funcționar parlamentar, comisie permanentă din Senat.

²³ Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods*

- and the Theory of Groups (1965), Cambridge, Harvard University Press.
- ²⁴ Jean Blondel, *Guvernarea comparată: o introducere*, trad. Teodora Modoveanu, Editura Institutul European, Iași, 2009, pp 260-261.
- ²⁵ Lester W. Milbrath, „Lobbying as a communication process”, *The Public Opinion Quarterly*, vol. 24, no. 1 (Spring 1960), pp. 32-53.
- ²⁶ Gabriel Almond, G. Bingham Powell, J. Russell Jr. Dalton, Kaare Strom, *Politica comparată astăzi*, trad. Camelia Boca, Editura Institutul European, Iași, 2009, pp. 124-130.
- ²⁷ <http://www.ies.org.ro/info-stiri/vrs/IDstire/1106/t/dupa-ani-de-dezbateri-legea-economiei-s> (accesat pe 9.02.2016).
- ²⁸ <http://www.ce-re.ro/proj/62> (accesat pe 10 februarie 2016).
- ²⁹ <http://www.ziare.com/politica/parlament/legea-rosia-montana-respinsa-definitiv-de-parlament-1302510> (accesat pe 10.02.2016).
- ³⁰ [scapa-de-datorii-daca-cedeaza-casa-bancii.-ifn-ului-sau-recuperatorului-de-creante--15219](http://www.bancherul.ro/ce-prevede-legea-darii-in-plata-oricine-are-un-credit-ipotecar.-nu-doar-cei-care-au-restante.-poate-scapa-de-datorii-daca-cedeaza-casa-bancii.-ifn-ului-sau-recuperatorului-de-creante--15219) (accesat pe 10.02.2016).
- ³¹ <http://www.antena3.ro/economic/bancheri-legea-darii-in-plata-337659.html>, (accesat pe 10.02.2016), <http://www.zf.ro/banci-si-asigurari/reexaminarea-legii-privind-darea-in-plata-a-fost-amanata-initiatorul-acuza-bancile-de-tergiversare-15023635> (accesat pe 10.02.2016).
- ³² <http://adevarulfinanciar.ro/articol/de-zbaterea-legii-darii-in-plata-amanata-piperea-acuza-ca-o-delegatie-bancara-prima-semi-clandestin-in-parlament-a-obtinut-neaplicarea-legii-pentru-creditele-in-derulare/> (accesat pe 10.02.2016)
- ³³ http://www.dcnews.ro/legea-antifumat-din-nou-amanata_491949.html (accesat pe 10.02.2016).
- ³⁴ Sondaj INSCOP http://adevarul.ro/news/politica/sondaj-inscop-cinci-procente-increderea-biserica-ars-colectiv-1_56782ca337115986c6ad6cda/in-dex.html# (accesat pe 9.02.2016).

Bibliografie

- ALMOND, Gabriel; POWELL, G. Bingham; DALTON, J. Russell Jr.; STROM, Kaare, *Politica comparată astăzi*, Editura Institutul European, Iași, 2009.
- BLONDEL, Jean, *Guvernarea comparată: o introducere*, Editura Institutul European, Iași, 2009.
- HAGUE, Rod; Harrop, Martin, *Comparative government and politics. An introduction, 7th edition revised and updated*, Houndmills,

- Hampshire and New York, Palgrave Macmillan, 2007.
- MILBRATH, Lester W., „Lobbying as a communication process”, *The Public Opinion Quarterly*, vol. 24, no. 1 (Spring 1960), pp. 32-53.
- OLSON, Mancur, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge, 1965.
- PAVEL, Dan, *Democrația bine temperată. Studii instituționale*, Editura Polirom, Iași, 2010.
- RÂPEANU, Gheorghe; Rădulescu, Sorin M., *Metode și tehnici de cercetare sociologică. Antologie de texte*, Editura Intact, București, 1997.
- SARTORI, Giovanni, *Teoria democrației reinterpretată*, Editura Polirom, Iași, 1999.
- TĂNĂSESCU, Elena Simina (Coordonator); BALOSIN, Miruna Andreea; DIMA, Cosmin; DUCU, Cristian; OANȚĂ, Ștefan-Ilie; POPESCU, Ramona-Delia, *Lobby în România vs. Lobby în UE*, Institutul European din România, București, 2015.

Resurse electronice

http://www.ier.ro/sites/default/files/pdf/Studiu_Lobby_site.pdf

www.cdep.ro

www.senat.ro