LOBISMUL ÎN ACTIVITATEA LEGISLATIVĂ

Lilian STACI

CZU: 340.134:328.184 staci.lilian@gmail.com

Due to the growing role of interest groups in the legislative process and the creation of new mechanisms, such as lobbying, for the interaction of civil society with law enforcement, it is necessary to investigate this phenomenon not only conceptually but also its impact on legal systems, such as those in North America and Europe. We will also look at the socio-economic areas most strongly influenced by lobbying, such as the pharmaceutical, tobacco trade and oil processing industries and their lobbying strategies.

Sistematizând totalitatea definițiilor doctrinare și legale cu privire la instituția lobismului, putem exprima acest fenomen ca fiind *procesul prin care indivizii și grupurile își promovează interesele față de legiuitor, cu scopul de a influența elaborarea legislației şi procesele decizionale ale instituţiilor de stat*.

Lobismul cunoaște mai multe metode de manifestare, însă cele mai importante rămân a fi lobismul direct și cel indirect. Suntem în prezența unui lobism direct atunci când este vorba de o interacțiune nemijlocită între un lobist și un reprezentant al organelor de decizie. La rândul său, un lobism indirect include mobilizarea persoanelor pentru a le determina să influențeze persoanele publice. Activitățile în aceste scopuri includ stimularea opiniei publice, cum ar fi prin intermediul mijloacelor de mass-media, ceea ce poate avea ca efect secundar influențarea legiuitorului de către publicul larg, și nu direct de către lobist.

În cadrul societății, lobismul cunoaște o conotație negativă, care este dictată nu doar de lipsa unei viziuni uniformizate asupra conceptului de lobism, dar și din cauza că, fiind o instituție relativ nouă și necunoscută de către publicul larg, este deseori confundată cu activități ilegale, cum ar fi corupția sau traficul de influență. Pentru a dilua aceste erori, Comisia Europeană vine cu o comunicare prin care afirmă că activitățile de lobby „nu includ nicio judecată de valoare negativă” [1, p. 3], aceasta fiind o componentă centrală și legitimă a procesului democratic în cadrul tuturor sistemelor democratice liberale și caracterizată printr-o activitate publică, transparentă și argumentată [2, p. 30].

În urma studiului comparativ a mai multor sisteme de drept în materia reglementării activității de lobby, au fost stabilite trăsături ale lobismului specific unui model nord-american și a unui model european. Primul optează pentru aspecte *hard law*, adică pentru norme juridice concise și delimitări stricte, ce includ pedepse în caz de nerespectare, pe când cel de-al doilea acordă prioritate unei abordări *soft law*, atât la nivel comunitar, cât și național, favorizând autoreglementarea și declararea voluntară a intereselor și actorilor vizați. Astfel, s-au observat distincții clar definite între sistemele de reglementare a lobismului din cadrul statelor nord-americane și cele europene: în SUA și în Canada există legi care reglementează exhaustiv activitatea de lobby, inclusiv coduri de conduită și obligativitatea înregistrării, pe când în spațiul european circumstanțele nu sunt la fel de uniforme.

Reglementările în materia lobismului în statele europene sunt mai lejere decât în SUA sau în Canada, și nu în toate statele europene există legi exhaustive, dar excepții fac Marea Britanie, Franța, Irlanda, Polonia ș.a. De asemenea, doar în aceste state există și un Registru al lobiștilor obligatoriu, iar în România, Germania, Italia întregistrarea este voluntară. Cu privire la un Cod de conduită al lobiștilor, acesta este implementat la nivel național în Franța, Irlanda, Lituania etc., pe când autoreglementarea la nivel de entitate este promovată în România, Spania, Finlanda ș.a. [3]. În statele care nu au fost menționate, inclusiv în Republica Moldova, reglementarea lobismului lipsește în totalitate.

Chiar dacă lobismul nu este reglementat în Republica Moldova, au fost adoptate un șir de norme care reglementează activități tangențiale lobismului.

Una din cele mai importante în acest sens este Legea nr. 100 din 22.12.2017 cu privire la acte normative [4]. Pentru asigurarea transparenței activității de legiferare, legea în cauză implementează Sistemul informațional e-Legislație, fiind un mecanism eficient de colaborare între subiecții implicați în procesul de elaborare a legislației, în care se fac publice inițiativele legislative, proiectele de acte juridice și materialele aferente. Aceste aspecte duc la implementarea inclusiv a Hotărârii nr. 967 din 09.08.2016 cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional [5]. Pentru asigura-

rea dialogului social, hotărârea stabilește procedura de asigurare a transparenței în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor, implementând totodată și platforma web particip.gov.md, care oferă posibilitatea cetățenilor de a fi consultați vizavi de aceste decizii, dar și de a promova propriile inițiative legislative.

Analiza unor diverse cazuri practice cu un impact socioeconomic pronunțat ne-a permis să identificăm faptul că activitatea lobismului se află în relații simbiotice cu activitatea legislativă, dat fiind faptul că, prin inermediul tacticilor de lobby, grupurile socioprofesionale nu doar își promovează propriile interese, dar și oferă asistență organului legislativ în materia problemelor de importanță națională sau internațională care necesită a fi supuse analizei și reglementărilor corespunzătoare.

Pe de altă parte, s-a stabilit că organizațiile cu profil internațional și capital social ridicat recurg la promovarea propriilor interese de nivel industrial, deseori folosind tactici și metode informale și imorale, manifestate într-o manieră latentă și netransparentă. Printre strategiile care permit atingerea scopurilor industriilor farmaceutică, de tutun și petrolieră, se numără: generarea întrevederilor cu persoanele publice din cadrul instituțiilor legislative de nivele diferite, cu scopul de a influența activitatea lor decizională conform scopului urmărit; crearea organizațiilor care reprezintă, într-un mod voalat, interesele industriei în umbra căreia activează; sponsorizarea evenimentelor cu participarea reprezentanților guvernamentali, în cadrul cărora sunt promovate inițiative legislative care acoperă interesele de reglementare urmărite de aceste companii; finanțarea cercetărilor științifice pentru diseminarea dovezilor, uneori falsificate, privind lipsa consecințelor negative ale produselor și activităților sale, care, ulterior, sunt folosite ca suport consultativ în activitatea decizională; folosirea puterii juridice și economice ca mijloc de hărțuire, pentru intimidarea persoanelor publice care susțin controlul legislativ al industriei [6-8].

Generalizând constatările efectuate, identificăm faptul că lobismul în Republica Moldova este încă o instituție slab cunoscută, deși practicată pe larg în baza legilor tangențiale activității de lobby. Astfel, pentru a oferi o traiectorie prin care lobismul va deveni o profesie recunoscută și solicitată, la fel ca în Uniunea Europeană și în Statele Unite ale Americii, considerăm oportun de a recomanda necesitatea reglementării normativ-juridice a activității de lobby prin

prisma principiilor ce determină eficiența activității de reprezentare a intereselor, precum și a condițiilor de organizare și funcționare a instituțiilor de stat. Acest fapt ar permite instituționalizarea lobismului în cadrul Republicii Moldova și, respectiv, distingerea acestuia de fenomene ilicite, în scopul de a elimina erorile de drept în materia determinării naturii juridice a raporturilor dintre subiecții de drept.

Respectiv, pentru consolidarea puterii grupurilor de interes într-un stat de drept, cum este Republica Moldova, este necesar a evidenția câteva principii fundamentale, cum sunt: responsabilitatea, transparența, receptivitatea și echitatea. Considerăm că aceste patru principii vor servi unei reglementări juste a lobismului, bazată pe premisele că un proces de legiferare ar trebui să orienteze nu doar spre îmbunătățirea calității deciziilor în ansamblu, dar și la creșterea încrederii generale în procesul de luare a deciziilor și în instituțiile democratice.

Referințe:

1. Comunicarea Comisiei Europene privind *Acțiuni întreprinse în aplicarea cărții verzi „Inițiativa europeană în materie de transparență”*, Bruxelles, 21.03.2007, COM/2007/0127 final. [Accesat 29.06.2020]. Disponibil: https://op.europa.eu/s/n8P2.
2. TĂNĂSESCU, E.S. et al., *Lobby în România vs Lobby în UE*. București: Institutul European din România, 2015. 131 p. ISBN 978-606-8202-46-4.
3. GROSEK, K., CLAROS, E. *Regulation of lobbying across the EU*. Bruxelles: European Parliamentary Research Service, 2016.
4. Legea cu privire la acte normative nr. 100 din 22.12.2017. În: *Monitorul Oficial,* nr. 7-17 din 12.01.2018.
5. Hotărârea cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional nr. 967 din 09.08.2016. În: *Monitorul Oficial,* nr. 265-276 din 19.08.2016.
6. OZIERANSKI, P. et al. Pharmaceutical lobbying under postcommunism. In: *Health Economics, Policy and Law*, 2012, no. 7(2), pp. 175-195.
7. Raport OMS privind *Interferența industriei tutunului cu controlul asupra tutunului*. Geneva: WHO Press, 2008. 37 p. ISBN 978-924-159734-0.
8. BRULLE, R.J., Institutionalizing delay: foundation funding and the creation of U.S. climate change counter-movement organizations. In: *Climatic Change*, 2014, no. 122(4), pp. 681-694.

Recomandat
Andrei NEGRU, dr. hab., prof. univ.