

## ANALIZA ETIMOLOGICĂ ȘI CONCEPTUALĂ A FENOMENULUI DE „LOBISM”

Veronica ARNĂUT,  
doctor în drept, lector universitar  
al Catedrei „Drept public și securitate a frontierei”  
a Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI

### Rezumat

Articolul supune analizei procesul de formare a unei instituții juridice atât de importante cum este lobismul, stabilește sursa de proveniență a termenului, semnificația sa și elucidează principalele caractere, tipuri și metode de manifestare a lobismului în societate, fiind evidențiate, totodată, deosebirile între lobism și așa concepte cum ar fi advocacy, corupția și traficul de influență, pentru a nu admite confuzii.

Cuvinte-cheie: Lobby, lobism, lobist, grup socio-profesional, reprezentare de interese, grup de interese, advocacy.

### Summary

The article analyzes the forming process of such an important legal institution such as lobbying, establishes the source of the term, its meaning and elucidates the main characters, types and methods of lobbying in society, highlighting the differences between lobbying and such concepts as advocacy, corruption and influence peddling, so as not to cause confusion.

Keywords: Lobby, lobbying, lobbyist, socio-professional group, interest representation, interest group, advocacy.

Lupta pentru influență s-a întâmplat în fiecare societate organizată de la începutul civilizației, fie că a fost în Roma Antică, fie în statele contemporane. Întrucât ramura legislativă stabilește reglementările într-o societate complexă, este logic ca diverse organizații, întreprinderi, persoane fizice, grupuri comerciale sau de caritate și altele care sunt afectate de aceste norme, să exercite cât mai multă influență pentru a avea reglementări favorabile cauzei lor. Într-o discuție purtată în cadrul portalului american de radio NPR [1], un lexicograf al Dicționarului Oxford al limbii engleze consideră că termenul „lobism” are rădăcini etimologice în structura fizică a Parlamentului britanic, în al cărui lobby (din engleză: lobby – hol, sală de așteptare) se adunau persoanele publice înainte și după dezbaterile parlamentare, unde membrii publicului își pot întâlni reprezentanții în această sală și, respectiv, au ajuns să fie cunoscuți, prin metonimie, ca lobiști.

Dicționarul Oxford al limbii engleze citează numeroase utilizări documentate ale cuvântului cu mult mai timpurii, inclusiv în Pennsylvania, cca. 1808. Conceptul de lobism este elucidat și în dicționarele românești, care includ astfel de noțiuni ca „lobby”, „lobbyism”, „lobbism”, „lobism”, toate formulările reprezentând același sens. Astfel, „lobby” reprezintă un „[g]rup de persoane care influențează în parlament, în guvern etc. adoptarea unor hotărâri; grup de presiune [...]” [2, s.v. „lobby”].

De asemenea, „lobismul” este definit ca fiind un „[s]istem de influențare a parlamentarilor sau a funcționarilor superiori de stat de către anumite *grupuri de interes* prin intermediul unor agenți (lobiști), care își desfășoară activitatea [...] în vederea adoptării unor hotărâri favorabile acestor grupuri” [2, s.v. „lobism”].

Termenul de „grup de interes” a fost introdus pentru prima dată în 1908 de către doctrinarul american Arthur Bentley pentru a defini „indivizi, organizații sau instituții unite într o singură structură care încearcă să influențeze politica publică” [3, p. 133]. Abordarea inovatoare a lui Bentley determina activitatea legislativă ca fiind rezultatul unor compromisuri între grupurile de interes care urmăreau obiectivele proprii. Prin persistenta concurență dintre ele și prin exercitarea presiunii asupra puterilor de stat, aceste grupuri influențează adoptarea deciziilor statale, care încetează să mai fie prerogativa instituțiilor autorizate.

În literatura de specialitate este admis că „reprezentarea intereselor” și „grupurile de interes” sunt concepte mai generale și neutre, în timp ce termenii „lobism” și „lobist” poartă, adesea, o viziune negativă, deși scopul activității lor (promovarea intereselor în organele decizionale) poate fi absolut identic [4, p. 212]. Aceste afirmații ne demonstrează că nu ar trebui să diferențiem conceptele de „lobist” și „grup de interes”, întrucât acestea sunt esența aceluiași fenomen, iar toate interpretările contradictorii sunt explicate de percepția instituției lobismului prin prisma clișeului conform căruia „a face lobby = promovarea unui interes propriu”. De aici și interpretarea negativă a acestui termen, deoarece percepția generală este că un interes personal vine întotdeauna în contradicție cu interesul comun/ universal. Prin urmare, prevalarea preferinței unei minorități asupra celei a unei majorități, automat devine un lucru negativ.

Pentru a distorsiona viziunile negative, Comisia Europeană a preluat modelul american de percepție a lobismului de către societate și autorități și a urmărit scopul de a conferi acestuia, în cadrul Uniunii Europene, un aspect care se conformează reglementărilor normativ-juridice și aspectelor morale de activitate. Astfel, prin intermediul Cărții verzi „Inițiativa europeană în materie de transparență” [5], Comisia Europeană stipulează că „lobismul este o parte legitimă a sistemului democratic, indiferent dacă este realizat de cetățeni sau companii individuale, organizații ale societății civile și alte gru-

puri de interese sau firme care lucrează în numele unor terți”. De asemenea, se atenționează asupra faptului că lobiștii pot contribui la aducerea în vizorul instituțiilor europene a unor probleme importante.

Deși, ca profesie, noțiunea se bucură *a priori* de viziuni opozabile în rândurile opiniei publice, observăm că, la nivel conceptual, lobismul nu este altceva decât o modalitate prin care se exprimă dreptul fundamental al persoanelor de a se adresa factorilor de decizie, fiind reglementat expres, în legile fundamentale, sub denumirea de drept de petiționare, prevăzut inclusiv în Constituția Republicii Moldova [6].

Acest fenomen e posibil în condițiile extinderii accesului la puterea de stat, pe baza pluralismului politic, care este caracteristic regimurilor democratice.

Potrivit literaturii de specialitate din statele unde lobismul este un fenomen relativ nou, cum ar fi spațiul rusesc, definiția lobismului se bazează, în mare parte, pe experiența acumulată deja în studii străine. Astfel, lobismul este interpretat ca fiind o instituție specifică a sistemului legislativ, care este un mecanism de influență practicat de organizații cu privire la procesul de luare a deciziilor de către diverse autorități [7, p. 57].

Potrivit mișcării internaționale anticorupție *Transparency International*, lobismul reprezintă o interacțiune directă sau indirectă cu persoanele publice, demnitarii publici sau reprezentanții acestora, pentru a influența procesul decizional în activitatea legislativă [8, p. 6].

*Lato sensu*, lobismul presupune acțiunea de a influența decizia altora, indiferent dacă decizia respectivă este una personală, a unui grup de indivizi ori a unei societăți comerciale sau de natură guvernamentală. *Stricto sensu*, avem de-a face cu acțiunea unor persoane sau grupuri de persoane, fiecare având interese diverse și specifice, prin care aceștia urmăresc influențarea deciziilor luate în cadrul legislativ. De asemenea, lobismul poate interveni atât înainte de luarea deciziei, cât și în timpul procesului decizional, ori chiar ulterior, la etapa implementării. Lobismul, în general, reprezintă o activitate cu scopul de a încerca să „influențeze sau să fluctueze” decizia unei persoane publice spre o acțiune specifică dorită, adesea tangențială cu un act legislativ concret [9, p. 13]. În acest sens extensiv, un lobist este persoana care încearcă să influențeze legislația în numele unui interes clar determinat.

Făcând cunoștință cu o vastă amplasare de definiții doctrinare, consider oportun de a supune analizei definițiile legale.

În acest sens, Comisia Europeană a publicat o definiție oficială a reprezentării de interese (activității de lobby) la nivel european în *Comunicarea Comisiei din 21 martie 2007 privind acțiuni întreprinse în aplicarea cărții verzi „Inițiativa europeană în materie de transparență”* [10]. Definiția preluată din comunicare, a exprimat lobismul ca fiind „orice activități menite să influențeze elaborarea legislației și procesele decizionale ale instituțiilor europene”.

La rândul său, Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția) definește lobismul ca fiind acțiunea indivizilor și grupurilor private, fiecare cu interese specifice și variate, care încearcă să influențeze deciziile la nivel legislativ sau executiv [11, p. 4].

Reprezentarea de interese constituie fie o parte a activității instituțiilor care au un obiectiv principal diferit, fie este principalul obiectiv al organizațiilor a căror *raison-d'être* constituie lobismul propriu-zis. Principalii actori ai reprezentării europene de interese sunt asociațiile naționale, europene și internaționale din toate sectoarele vieții economice și sociale, întreprinderi private, firme de avocatură, consultanți în *public affairs* (consultanți politici), organizații neguvernamentale și think tank-uri.

În Statele Unite ale Americii, legea definește lobismul într-o manieră restrictivă, utilizând principii fixe cu privire la actori și aspectele financiare. Respectiv, *Legea transparenței activităților de lobby (Lobbying Disclosure Act)* [12], definește explicit contactele de lobby (*lobby contacts*) ca fiind orice comunicare scrisă sau orală, precum și pregătirea și planificarea comunicării respective, adresată unei persoane oficiale din cadrul puterii legislative sau executive, realizată în numele unui client sau angajator și care are ca scop formularea, modificarea sau adoptarea unui act normativ federal de către Congresul SUA, a unui act de natură administrativă, politică publică sau orice poziție oficială de către guvernul Statelor Unite.

La nivelul Canadei, activitățile de lobby sunt reglementate de *Legea privind lobismul (Lobbying Act)* [13]. Legea federală de lobby definește lobismul ca fiind orice comunicare plătită cu un funcționar public despre „formularea, elaborarea sau modificarea propunerilor legislative, proiectelor de lege sau rezoluțiilor, reglementărilor sau programelor federale; acordarea de subvenții federale, contribuții sau alte beneficii financiare; precum și atribuirea unui contract de guvern federal” sau instituirea unei întâlniri între un client și un titular al unei funcții publice.

Activitățile de lobby sunt vizate să modeleze și să influențeze procesul de planificare a legislației și aceasta implică o serie de tehnici și strategii sofisticate. După cum Brulle sugerează [14, p. 125], lobiștii și firmele de lobby se angajează în activități extinse de monitorizare în raport atât cu modificările minore de reglementare, cât și cu problemele generale. Ulterior, furnizează persoanelor publice sau persoanelor cu funcție de demnitate publică informații, statistici, prognoze, materiale de fond, documente și rapoarte în efortul de a promova interesele lor în legătură cu legislația.

După cum am putut observa *supra*, chiar dacă termenul de lobby este o noțiune destul de des utilizată în limbajul academic și juridic, el nu are încă un conținut clar și general acceptat. În acest sens, este important de a stabili o delimitare între conceptul de lobby și alte noțiuni, cum ar fi cea de advocacy, corupție și trafic de influență.

Deși activitățile de lobby și advocacy au multe puncte comune ce vizează în special adoptarea sau modificarea unor decizii, norme sau reglementări, diferența fundamentală dintre cele două ar consta în obiectivul urmărit.

Plastic vorbind, „lobby se referă exclusiv la activități de influențare a legislației, în timp ce advocacy se referă la activități complexe de influențare a anumitor comportamente în cadrul societății, inclusiv comportamentul autorităților care se exprimă prin legi” [15, p. 8].

Astfel, advocacy diseminează informații, incluzând încercările de a convinge persoanele publice sau cu funcție de demnitate publică, precum și publicul și mass-media pentru a promova o cauză anumită și să o susțină, însă atunci când această activitate devine concentrată pe un act legislativ specific, fie în susținerea acestuia, fie în opoziție, această activitate se transformă din advocacy în lobby.

În aceeași ordine de idei, nu oricare formă de interacțiune cu funcționarii publici poate fi asimilată cu activitatea de lobism, ci doar acea activitate care se conformează standardelor etice corespunzătoare și se realizează în limitele reglementării normativ-juridice a activității desfășurate. Astfel, există un șir de confuzii care, fiind repetate, duc la crearea unor principii ale unei viziuni eronate. După cum a statuat Comisia Europeană, activitățile de lobby nu includ nicio judecată de conotație negativă, fiind necesar de a recurge la o distincție clară între o acțiune legitimă și un act de corupție: lobismul este o componentă centrală și legitimă a procesului democratic în cadrul tuturor sistemelor democratice liberale. În susținerea acestei afirmații este citat un raport al *Transparency International Romania* care afirmă: „Corupția este definită ca abuzul puterii pentru câștiguri private” [16, p. 40], fapt ce contravine principiilor lobismului, care promovează interesele colective ale diverselor grupuri socio-profesionale.

Abordarea care ar pune semnul egalității între lobby și infracțiuni generice legate de traficul de influență, ar fi la fel de eronată. Fiind o activitate nereglementată prin norme exhaustive în cadrul Republicii Moldova și a multor altor state, activitatea de lobism se asociază frecvent cu traficul de influență, care este o infracțiune reglementată de Codul Penal al Republicii Moldova [17]. În acest mod, se confundă o activitate neinstituționalizată, dar permisă cu respectarea anumitor condiții, cu o activitate ilegală și sancționată penal. Fapta incriminată ca trafic de influență presupune acțiunea unei persoane fizice, ce pretinde că are influență asupra unei persoane publice sau persoane cu funcție de demnitate publică, care acționează în secret pentru a determina funcționarul, asupra căruia se exercită influența, să realizeze acțiunile ce constituie latura obiectivă a infracțiunii. Nu contează dacă va fi exercitată influența și nici dacă se realizează sau nu rezultatul dorit. Activitățile de lobby însă, remunerate sau nu, sunt transparente, își propun o influență reală (și nu doar iluzorie) asupra proceselor decizionale și urmăresc obiective clar

definite prin contractul de lobby. De asemenea, în cadrul infracțiunii de trafic de influență este incriminată constrângerea exercitată asupra demnitarului public și prin care se încearcă modificarea ilegală a unei decizii în favoarea solicitantului sau a unui terț aflat în relație cu acesta. Lobismul, însă, presupune activități de influențare a deciziei autorităților publice prin comunicare deschisă, acțiuni și argumente, inclusiv de natură tehnocratică, dar și de relații publice. Cu alte cuvinte, transparența impusă subiecților și înregistrarea acțiunilor întreprinse de aceștia sunt de natură să ofere detalii despre interesele specifice reprezentate prin lobism, despre mijloacele de finanțare și despre strategia de atingere a obiectivelor. Toate aceste elemente disting net lobismul de infracțiuni.

Elucidând într-o manieră multiaspectuală fenomenul de lobism, formulând și prezentând noțiuni ale acestuia, trăsături care cuprind în ansamblu modalitatea sa de manifestare, precum și diferența dintre lobism și fenomene conexe, consider oportun de a statua asupra unei definiții unice prin care *lobismul este perceput ca fiind procesul prin care indivizii și grupurile își promovează interesele față de legiuitor cu scopul de a influența elaborarea legislației și a proceselor decizionale ale instituțiilor de stat*. Orice persoană sau grup de persoane care încearcă să influențeze o decizie legislativă, în limitele prevederilor legale, este angajat în activitatea de lobby și poate fi considerat un lobist.

### **Bibliografie:**

1. Sheidlower J. A lobbyist by any other name? // NPR discussion of Ulysses Grant and origins of the term lobbyist (sursă electronică): <https://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=5167187>, [02.10.2021].
2. Dicționarul explicativ al limbii române. Ed. a II-a revăzută și adăugită. Academia Română, Institutul de Lingvistică, Editura Univers Enciclopedic Gold, 2009.
3. Bentley A. The Process of Government: A Study of Social Pressures. New Jersey, Creative Media Partners LLC, 2019.
4. Greenwood J. Interest Representation in the European Union. Basingstoke, 2011.
5. Cartea verde „Inițiativa europeană în materie de transparență”, Brussels, 3.5.2006, COM/2006/0194, (sursă electronică): <<https://op.europa.eu/s/n5JR>>, [08.09.2021].
6. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994, în Monitorul Oficial nr. 1 din 12.08.1994.
7. Муращенко С. В. Институт лоббизма в условиях трансформации политической системы современной России. Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук, Тула,

- 2009.
8. Transparency International Report. Lobbying in Europe. Hidden Influence, Privileged Access, 2015.
  9. Hrebener R., Morgan B. Lobbying in America: a reference handbook. ABC-CLIO, California, 2009.
  10. Comunicarea Comisiei Europene din 21 martie 2007 privind acțiunile întreprinse în aplicarea cărții verzi „Inițiativa europeană în materie de transparență”. Brussels, 21.3.2007, COM/2007/0127 final (sursă electronică): < <https://op.europa.eu/s/n5JI> >, [09.08.2021].
  11. European Commission for Democracy through Law. Report on the role of extra-institutional actors in the democratic system (lobbying). Venice, 2013.
  12. Lobbying Disclosure Act. Public Law 104-65-DEC.19.1995 109-statute p. 691.
  13. Lobbying Act. R.S., 1985, c. 44 (4th Supp.), s. 1 2006, c. 9, s. 66.
  14. Brulle R.J. Institutionalizing Delay: Foundation Funding and the Creation of U.S. Climate Change Counter Movement Organizations // Climatic Change, № 122, 2014.
  15. Kalniņš V. Transparency in Lobbying: Comparative Review of Existing and Emerging Regulatory, Regimes // Policy Association for an Open Society, 2011.
  16. Tănăsescu E.S. (coord.). Lobby în România vs. Lobby în UE. Institutul European din România, București, 2015.
  17. Codul Penal al Republicii Moldova din 18.04.2002, în Monitorul Oficial nr. 72-74 din 14.04.2009.