

CZU: 328.184

CERCETĂRI ASUPRA COMPONENTELOR LOBBYISMULUI

Veronica ARNĂUT,

doctor în drept, lector universitar,
Catedra „Drept public, securitate a frontierei, migrație și azil”
a Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI
ORCID: 0000-0002-6110-6744

Rezumat.

Prezentul articol supune analizei acțiunea unei instituții juridice atât de importante cum este lobbyismul, stabilind subiectul, obiectul și conținutul instituției de lobbyism. Sunt elucidate inclusiv principalele tehnici, tipuri și metode de manifestare a lobbyismului în societate, fiind evidențiate, totodată deosebirile dintre diverse maniere și forme pe care le poartă lobbyismul în Republica Moldova.

Cuvinte-cheie: lobbyism, grup de interese, societate civilă, puteri statale, funcționari publici.

Summary

This article subjects to analysis the action of such an important legal institution as lobbying, establishing the subject, object and content of the institution of lobbying. The main techniques, types and methods of lobbying in society are elucidated, and also are highlighted the differences between the various ways and forms in which lobbying is carried out in the Republic of Moldova.

Keywords: lobbying, interest groups, civil society, state powers, civil servants.

Introducere. Teoreticienii contemporani susțin ideea conform căreia lobbyismul este un fenomen obiectiv al unui sistem de drept democratic și un element indispensabil într-o societate care consideră pluralismul ca un principiu al existenței sale [1, p. 82]. Cu toate acestea, etica lobbyismului, eficacitatea aplicării sale, varietatea metodelor utilizate și respectarea cerințelor moralei publice sunt determinate direct de natura sistemului de drept, de structura organizatorică a puterilor în stat, de legislație, de nivelul conștiinței societății, de tradițiile istorice și de alte caracteristici din fiecare stat în parte. Astfel, în cadrul abordării metodologice, se impune necesitatea ca lobbyismul să fie dezvăluit în ceea ce privește analiza subiectului, obiectului, conținutului și metodelor de lobby.

Subiecții lobbyismului reprezintă factorii cheie, delimitați organizatoric, care exercită influență directă sau indirectă asupra legiuitorului cu scopul exclusiv de a fi luate deciziile de care au nevoie. Activitatea de influențare a procesului decizional poate fi desfășurată de anumite categorii de profesioniști, care inter-

mediază între un grup de interese și autoritatea publică ori persoana ce deține o funcție sau o demnitate publică și care, în dependență de reglementările în materie, pot fi obligați de a se înregistra în anumite registre publice. Acești profesioniști includ angajați sau consultanți speciali angajați de companii, sindicate și asociații industriale, organizații de afaceri sau antreprenori individuali.

Astfel, putem distinge mai multe tipuri de subiecți în domeniul lobbyismului:

- civili – ONG-urile, asociațiile publice, sindicatele, cetățenii ș.a. instituții ce au drept scop protejarea drepturilor civile. De exemplu, lobbyismul din domeniul sistemului de sănătate poate include asociații de pacienți, persoane cu dizabilități etc.;

- profesioniști – intermediari cu o pregătire corespunzătoare, care au ca scop protejarea intereselor unei industrii sau a unui grup de persoane unite de interese comune;

- instituționali – înseși persoanele publice sau persoanele publice cu funcție de demnitate publică;

- regionali – reprezentanții unităților administrativ-teritoriale, care promovează la nivelul autorităților de stat centrale anumite privilegii sau avantaje pentru regiunile respective;

- străini. Pentru a-și proteja interesele sau a-și consolida pozițiile, marile companii recurg adesea la ajutorul misiunilor diplomatice, ambasadelor, organizațiilor publice (e.g. Camera de Comerț Americană, Clubul European de Afaceri etc.).

Obiectul lobbyismului îl reprezintă acele instituții de stat asupra cărora se manifestă influența lobiștilor sau acele instituții de care depinde decizia în favoarea grupului de interese. Pe baza acestui criteriu, lobbyismul se poate distinge în ramurile executive, legislative și judiciare ale puterii de stat.

Confruntările grupurilor de interese sunt prezente, în special, în corpul legislativ, care este considerat drept „teren de luptă pentru legislația de stat” în care diferite grupuri încearcă „să-și transforme interesele proprii în legi” [2]. Cu toate acestea, nu sunt excluse încercările de a influența inclusiv ramurile executivă și judecătorească într-un stat de drept.

Multe direcții ale ramurii executive au puterea de a formula norme specifice și sunt de asemenea o țintă a activității de lobby. Departamentele ministeriale, cu titlu de exemplu – cele din cadrul Ministerului Educației și Cercetării, pe lângă celelalte atribuții, au funcția de a acorda suport financiar organizațiilor de tineret, sub formă de granturi. Astfel, organizațiile respective se pot angaja în activități de lobby, cu scopul de a convinge funcționarii din cadrul Ministerului de a aloca grantul respectiv organizației în cauză.

Cu privire la ramura judiciară, Curtea Constituțională a Republicii Moldova are puterea de control judiciar și poate dispune ca un act legislativ

sau o normă în parte să fie declarată neconstituțională, de aceea instituția respectivă are un impact masiv asupra cadrului normativ și a vieții subiecților de drept, fapt care, totuși, încalcă un șir de principii privind conduita judiciară, în special principiile independenței și imparțialității.

Conținutul lobbyismului reprezintă acea problematică sau interes, factor, beneficiu sau avantaj asupra căruia se orientează influența activității campaniei de lobby. În acest sens, putem distinge următoarele forme ale conținutului lobbyismului:

- problemă – subiecții urmăresc să rezolve aspecte specifice unui domeniu sau industrie anumite, prin implicarea organelor de stat sau a legiuitorului;
- resurse – subiecții încearcă să obțină resurse financiare, a căror distribuție este realizată de organele statului;
- poziție – subiecții întreprind anumite acțiuni pentru obținerea unui anumit statut sau poziție (*e.g.* o poziție de monopol într-un anumit segment de piață) [3, p. 379].

În funcție de grupurile de interese care lobează, activitățile de lobby pot fi clasificate în:

- activități de lobby ale grupurilor de interese economice (*e.g.* corporații sau asociații care reprezintă interesele de afaceri ale industriilor de profil);
- activități de lobby ale grupurilor care promovează interese publice (*e.g.* asociații nonprofit care militează pentru protejarea mediului înconjurător, pentru siguranța publică etc.);
- activități de lobby ale grupurilor care promovează interesele unei profesii (*e.g.* sindicate, asociații ale agricultorilor, ale oamenilor de afaceri etc.).

Majoritatea tacticilor de presiune folosite de grupurile de interese îi costă pe membrii acestora timp, bani și efort, cum ar fi plata unei cotizații, participarea la ședințe, demonstrații, desfășurarea de lobby pentru persoanele publice, participarea la greve și la activități de protest. „Prezumția de inerție” sugerează că oamenii iau parte la lobby-uri sau proteste pentru a influența organul legislativ numai în chestiuni tangențiale propriilor lor interese, despre care dețin informații vaste. Astfel, lobbyismul conține un șir de tipologii și tehnici, clasificate în baza mai multor criterii.

În funcție de criteriul tipurilor de activități derulate pentru a influența decizia autorităților, lobbyismul poate fi direct și indirect. Cele două tipuri diferă în funcție de receptorul influențelor directe ale lobistului: fie organul decizional, fie publicul larg, care, la rândul său, contactează și influențează legiuitorul.

- Lobby direct implică metode exprese utilizate de către un lobist atunci când încearcă să influențeze un reprezentant legislativ. Se realizează fie prin comunicare directă cu membrii sau angajații organului legislativ, fie cu o persoană publică care participă la procesul decizional. În timpul activității de lobby direct, lobistul dispune statistici care vor informa legiuitorul

cu privire la orice informații actuale care ar putea fi omise, dar pot include și amenințări sau promisiuni și favoruri.

- Lobby indirect (sau *grassroots lobby*) include încercările liderilor grupurilor de interes de a mobiliza persoanele, prin metode de relații publice, pentru a-i determina să constrângă persoanele publice în raport cu un act legislativ anumit. Caracteristica unică a lobbyismului indirect, spre deosebire de alte forme de lobby, este aceea că implică stimularea intereselor unor comunități specifice și influențarea publicului larg de a contacta legiuitorii și funcționarii publici cu privire la problema existentă, spre deosebire de transmiterea directă a mesajului către legiuitor.

Din activitatea practică s-a stabilit că lobbyismul direct este utilizat pe larg alături de lobbyismul indirect. Astfel sunt dezvoltate strategii bine gândite, menite să obțină cea mai mare influență pentru interesele sale. Atunci când grupurile de interes au legături puternice cu cercul de influență al unei persoane publice, aceste grupuri vor folosi o combinație de lobby direct și indirect, chiar dacă poziția inițială a legiuitorului nu o susține pe a lor, ceea ce ar putea duce la extinderea coalițiilor de susținere.

De asemenea, din punct de vedere organizațional privind subiecții care desfășoară activități de influențare a procesului decizional, lobbyismul poate fi intern sau extern.

- Lobby intern (*in-house lobbying*) presupune situația în care lobistul este angajatul unei entități care desfășoară activități de lobby fără ca acesta să fie obiectivul principal al organizației (*e.g.* o asociație nonprofit care are ca obiectiv protejarea mediului înconjurător desfășoară o campanie de lobby pentru a modifica sancțiunile din Codul contravențional).

- Lobby extern (*professional lobby*) vizează situația în care se recurge la serviciile specializate ale unor organizații care activează în domeniu, pe bază de contract. În acest caz, avem de-a face cu activități derulate de profesioniști în lobby, consultanți și firme specializate în influențarea politicilor publice și a procesului de luare a deciziilor în cadrul autorităților publice.

Lobby *contra cost* și *gratuit*. În timp ce cea mai mare parte a activității de lobby au loc datorită intereselor de afaceri și profesionale care angajează profesioniști plătiți, unii lobiști (*pro bono*) reprezintă organizații fără scop lucrativ pentru probleme în care sunt interesați personal.

Lobby bazat pe *o singură cauză* și pe *o multitudine de cauze*. Dacă o organizație, în special nonprofit, dorește să schimbe sau să influențeze legislația care are impact asupra obiectivului său, aceasta poate folosi lobbyismul ca o „cale principală” în acest scop. Practica demonstrează că lobby-urile bazate pe un singur interes funcționează deseori în diferite tipuri de instituții statale, aducând uneori același mesaj către grupuri diferite. Lobby-urile care reprezintă grupuri de interese precum sindicatele, organizațiile de afaceri,

asociațiile comerciale și altele sunt considerate uneori lobby-uri bazate pe mai multe cauze, iar pentru a-și realiza scopul, acestea trebuie să fie mai flexibile și să fie dispuse la compromis.

Astfel, conceptul de lobby, în utilizarea cotidiană, poate descrie o mare varietate de activități și, în sensul său general, presupune a fi o formă de advocacy cu intenția de a influența deciziile luate de instituțiile statale de către indivizi sau, mai ales, de grupurile de lobby și include toate încercările de influențare a persoanelor publice sau cu funcție de demnitate publică, indiferent dacă sunt influențați de către grupuri de interese sau de alți demnitari.

Datorită factorilor expuși *supra*, lobbyismul a devenit obiectul unei cercetări academice în diferite domenii, inclusiv drept, politici publice, economie și chiar strategii de marketing. Comprehensiunea comună a conceptului de lobbyism constă în faptul că acesta funcționează, în general, pentru a obține rezultatele urmărite de către clienți, deși există opinii discreționare.

Studiile activităților de lobby organizate de către teoreticieni în deceniile precedente au format o imagine a lobbyismului ca fiind o activitate intelectuală, puterea lobiștilor în exercitarea influenței crescând esențial pe parcursul ultimelor decenii. Mai mult decât atât, un studiu realizat de organizația de cercetare Strategas [4] a comparat 50 de firme care au investit cel mai mult în lobby în raport cu activele sale și a comparat performanța lor financiară cu cea a S&P500 (indice bursier care conține 500 de companii mari). Studiul a ajuns la concluzia că cheltuielile pentru activități de lobby au fost o investiție „spectaculoasă”, obținând randamente „înflăcărare”, chiar și în pofida crizei financiare din ultimii ani. Acest studiu sugerează asupra unei corelații pozitive între performanța firmelor și activitatea legislativă, ezultatele acestor activități fiind suficiente pentru a justifica sumele de bani alocate pentru lobbyism.

BIBLIOGRAFIE:

1. Улиханян А.А., Омельяновский В.В., *Лоббирование в секторе здравоохранения* // Медицинские технологии. Оценка и выбор, № 3, 2011.
2. Khimm S., *Would shifting regulatory power to Congress usher in a lobbying bonanza?* // The Washington Post, 2011 (sursă electronică): <https://www.washingtonpost.com/blogs/ezra-klein/post/would-shifting-regulatory-power-to-congress-usher-in-a-lobbying-bonanza/2011/12/07/gIQA88fVcO_blog.html [01.12.2022].
3. Толстых П.А., *Теория и практика взаимодействия бизнеса и власти*, Альпина Бизнес Букс, 2007.
4. Plumer B., *The outsized returns from lobbying* // The Washington Post, 2011 (sursă electronică): <https://www.washingtonpost.com/blogs/ezra-klein/post/the-outsized-returns-from-lobbying/2011/10/10/gIQADSNEaL_blog.html [01.12.2022].