

UNELE MODALITĂȚI DE PROMOVARE A GRUPURILOR DE INTERES ÎN PROCESUL DE LEGIFERARE

dr. conf. Gheorghe NEAGU
Rec.: dr.conf.univ. Elena Botnari

Legiutorul se află în epicentrul ciocnirii diverselor aspirații sociale și este influențat de multiplele grupuri de interes. La etapa actuală, principalul obiect al grupurilor de interes îl reprezintă redistribuirea puterii și proprietății. Cele mai organizate straturi sociale în activitatea ce ține de aceste două domenii sunt :

- a) fosta nomenclatură;
- b) persoanele, care au acumulat, în perioada transformărilor economico-sociale, un capital enorm.

Celelalte grupuri sociale (majoritatea absolută a populației) se mai află încă în proces de organizare.

Grupurile de interes care dispun de mijloace de influență bine puse la punct asupra structurilor puterii, de regulă, sunt numite grupuri de presiune. Prof. A. Iorgovan definește grupurile de presiune ca fiind o organizație constituită pentru a apăra interesele unei categorii a populației, exercitând presiuni asupra puterilor publice până obțin o decizie conform acestor interese. [1] Mijloacele de acțiune ale acestor grupuri pot fi grupate în :

- mijloace de acțiune directă asupra puterii (intervenții directe la parlamentari, miniștri, cabinete ministeriale, înalți funcționari);
- mijloace de presiune asupra partidelor, menite a le menține o sensibilizare permanentă, pentru a integra problema grupului în programul politic (informații, memorii, lansarea candidaților în campania electorală);
- mijloace de acțiune asupra opiniei publice (publicații, manifestări, reclame comerciale) [2].

Majoritatea mijloacelor de acțiune sunt grupate în expresia „Lobby”, cu o semnificație politică de „culoar al parlamentului”sau „influențare a parlamentarilor”.

Este necesar să menționăm că în literatura de specialitate nu există o definiție acceptată sau legalizată a termenului de lobby. Lobby-ul este tentativa de a influența opinia sau activitățile cuiva în domeniul legislativ în principal, în instituții precum parlamentul, consiliul local, într-un minister sau într-o organizație. „Putem defini lobby-ul ca acțiunea de influențare și obținere a votului legislativului în favoarea sau împotriva unei măsuri legislative, iar lobbyistul, ca persoană care acționează în numele unui grup de interes special,

care încearcă să influențeze înaintarea sau votul asupra unei legi sau a unor decizii ale administrației guvernamentale” [3].

După cum am afirmat deja, în țara noastră numai anumite grupuri sociale sunt suficient de bine organizate și, în consecință, își pot promova interesele, inclusiv pe plan legislativ. Datele mai multor investigații vin să confirme această afirmație. Astfel, la mijlocul anilor 90 ai secolului trecut, mai mult de 4/5 din experții intervievați considerau că în procesul elaborării și adoptării actelor legislative, opinia diverselor grupuri sociale din țară se lua în considerare într-o măsură mică sau de ea nu se ține cont deloc [4]. În cadrul unor sondaje realizate la începutul sec. XXI pe eșantioane naționale, la întrebarea „Cum considerați, D-voastră, vorbind la general, în țara noastră se i-au în considerație interesele unor grupuri ori se ține cont de interesele tuturor oamenilor? (în procesul luării deciziilor, așadar și a deciziilor juridice – observația ne aparține – Gh. N.) au fost obținute următoarele rezultate :

1. Se i-au în considerație interesele unor grupuri – 71,5 (cinci)% (2002), 71,6 % (2003);
2. Se i-au în considerație interesele tuturor oamenilor – 11,7 %, 15,0% (2003);
3. Îmi vine greu să răspund -16,7 % (2002), 13,4% (2003). (Tranziția în administrația publică locală. Chișinău, 2003, p.13).

Această realitate este condiționată de o serie de factori. Vom insista asupra unui factor major: cea mai mare parte a populației țării se mai află încă în proces de organizare și, deocamdată, nu dispune de mijloace prin intermediul cărora ar fi capabilă să-și promoveze interesele. Astfel, la întrebarea „Cum credeți, în ce măsură oameni ca DVS, pot influența hotărârile importante, care se iau la nivelul întregii țări ?” au fost obținute următoarele date:

1. *În foarte mare măsură* – 2%(noiembrie 2001), 2%(noiembrie 2002), 1 % (noiembrie 2003), 5% (noiembrie 2004), 4,8% (decembrie 2005);
2. *În mare măsură* -6 %)noiembrie 2001), 6 % (noiembrie 2002), 8 % (noiembrie 2003), 20% (noiembrie 2004), 10,8% (decembrie 2005);
3. *În mică măsură* -18% (noiembrie 2001), 19% (noiembrie 2002), 20% (noiembrie 2003), 31% (noiembrie 2004), 27,3%(decembrie 2005);
4. *În foarte mică măsură / deloc* – 58 % (noiembrie 2001), 52% (noiembrie 2002, 61 % (noiembrie 2003), 30 % (noiembrie 2004), 43,5% (decembrie 2005);
5. *NS/NR* – 16% (noiembrie 2001), 22% (noiembrie 2002), 10% (noiembrie 2003, 14% (noiembrie 2004), 13,7% (decembrie 2005). (Institutul de Politici Publice. Barometrul de Opinie Publică. Republica Moldova. Noiembrie 2004, p. 94; Institutul de Politici Publice. Barometrul de Opinie Publică. Republica Moldova. Decembrie 2005, p.35).

Intervievații „cred că instituțiile democratice și de piață, cele existente și cele în proces de formare, au fost înființate pentru interese înguste și pentru a obține drepturi de proprietate, dar nu în scopuri naționale.

În Republica Moldova mai multe persoane fizice, grupuri și asociații din sectoarele public și privat continuă să influențeze în mod constant asupra proceselor de elaborare a

legilor, regulamentelor decretelor și a altor acte normative în folosul lor. Indiferent de faptul dacă aceasta are loc în parlament, în cadrul executivului sau al corpului judecătoresc, scopul urmărit este tragerea foloaselor personale în detrimentul societății în ansamblu. Unul din factori este includerea intenționată în textul actelor oficiale a unor imprecizii și denaturări, care obstrucționează implementarea lor. Au fost înregistrate mai multe cazuri de vânzare și cumpărare a actelor normative și a deciziilor în curțile de justiție și în tribunalele economice, de finanțare ilegală de către anumite grupuri economice private sau de partide politice a campaniilor electorale” [5].

De fapt „este vorba despre o formă de corupție care acționează cu mijloace legale. Legile sunt formulate cu bună știință cu lacune pentru a putea legaliza anumite afaceri. Prin această uzanță cercurile închise de oameni de afaceri apropiați puterii pot realiza afaceri în dauna bugetului, concurenții sînt scoși de pe piață, creîndu-se practic o situație de monopol. Un mic viciu de procedură este folosit pentru eliminarea concurenței incomode” [6].

În noiembrie 2006, 55% din populație considera că Republica Moldova nu era guvernată de voința poporului. Această atitudine era în creștere printre locuitorii mediului urban, persoanele cu studii superioare și cele cu nivel socio-economic ridicat [7].

Consecințele negative grave ale promovării pe plan legislativ a grupelor de interes sunt conștientizate de către structurile internaționale ce monitorizează procesele sociale din țara noastră, de către unele instituții, segmente sociale din țara noastră. Eforturile conjugate ale acestor forțe au condus la faptul că în Planul de acțiuni pentru realizarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a corupției pe anul 2005, compartimentul „Acțiuni prioritare” pentru trimestrul III al anului 2006 era prevăzută adoptarea Legii „Cu privire la conflictul de interese” [8].

Datele invocate mai sus reprezintă un argument în plus în favoarea elaborării unui act legislativ ce ar reglementa activitatea de lobby. Unele încercări întreprinse în această direcție nu s-au încununat de succes. Primul proiect al Legii privind activitatea de lobbyism în Republica Moldova a fost supus unei critici vehemente [9].

Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 227 din 3 martie 2003 „Planul de măsuri privind eficientizarea activității autorităților publice în vederea executării sarcinilor trasate de Dl Vladimir Voronin, Președintele Republicii, în cadrul ședinței Guvernului Republicii Moldova din 15 februarie 2003 și a obiectivelor Programului de activitate a Guvernului pe anii 2001 – 2005 „Renașterea Economiei – Renașterea Țării” era prevăzută elaborarea proiectului actului legislativ în cauză[10]. Această tentativă, de asemenea, nu s-a încununat de succes.

Legea urmează să stabilească sensul unor noțiuni precum lobby, lobbyist, activitate de lobby etc., dar și cadrul general de funcționare a unei astfel de activități în Republica Moldova.

Reglementările naționale în ceea ce privește activitatea de lobby sunt destul de vag definite. Ne vom referi aici doar la câteva prevederi constituționale care dau dreptul la o oarecare activitate lobbyistică. Avem în vedere art. 52, 41 și 42 din Constituția Republicii Moldova privitor la dreptul de petiționare și dreptul de asociere în partide, alte organizații social-politice și sindicate în care se prevede:

„Art.52-(1) Cetățenii au dreptul să se adreseze autorităților publice prin petiții formulate numai în numele semnatarilor.

(2) organizațiile legal constituite au dreptul să adreseze petiții exclusiv în numele colectivităților pe care le reprezintă”.

„Art.41- (1) Cetățenii se pot asocia în partide și în alte organizații social - politice...”

„Art.42 – (1) Orice salariat are dreptul de a înțemeia și de a se afilia în sindicate pentru apărarea intereselor sale”

Se poate observa că aceste reglementări se referă doar la dreptul fiecărei persoane de a se putea adresa autorităților în nume propriu sau prin intermediul unei organizații din care face parte. Activitatea în cauză este realizată de către fiecare cetățean în parte, iar nu de profesioniști care cunosc activitatea autorităților statului.

O altă prevedere ce ar putea susține activitatea de lobby în Republica Moldova ar pute-o constitui cea din art 65 al Legii Fundamentale care se referă la caracterul public al ședințelor Parlamentului. Aceasta, însă, nu dă decât dreptul persoanelor de a putea asista la ședințele Parlamentului (atunci când nu se hotărăște altfel) și se referă la transparența activității parlamentare și nu la posibilitatea cetățenilor de a influența în vre-un fel prin opinia lor deciziile autorităților.

Un alt mod în care cetățenii ar putea să se facă ascultați de către autorități este cel oferit de activitatea parlamentarilor în teritoriu. Cu acest prilej, ei pot intra în contact direct cu parlamentarii și pot să – și exprime dorințele, dorințe care să fie promovate în parlament de către aleșii poporului. Însă există și în acest caz impedimente datorită faptului că nu este adoptată o lege a parlamentarului în R. Moldova.

Experiența internațională oferă repere semnificative pentru reglementarea unei activități care, oricum se desfășoară [11]. În condițiile în care absența reglementării s-a dovedit a fi un factor favorizant pentru corupție, adoptarea legii privind activitatea de lobbying poate fi utilă combaterii acesteia.

După cum remarcă D. Postovan măsurile de combatere a aspectelor negative ale lobbyismului „ trebuie să includă și pe cele de „curățire” a câmpului juridic de norme care contribuie, favorizează corupția. Aceste norme se numesc corupțigene. Normele corupțigene, de obicei, exprimă interesele unor grupe, care au și „cumpărat” aceste norme.

Ca aceasta să nu se întâmple proiectele de Legi trebuie să treacă o expertiză minuțioasă care ar răspunde la întrebarea – care pot fi consecințele adoptării unei astfel de Legi din punct de vedere al prevenirii corupției” [12].

De rând cu activitatea de lobbying există și alte mijloace de promovare pe plan legislativ a grupurilor de interes în așa mod încât legislația să exprime interesul de compromis, general. Există cinci tipuri de mecanisme care dețin un rol esențial în promovarea responsabilității verticale :

1. Furnizarea afirmativă sau „activă” a informației de la guvern către public;
2. Colectarea sistematică de către guvern a comentariilor publice asupra proiectelor de legi sau de regulamente;
3. Utilizarea diferitelor consilii consultative sau a altor mecanisme consultative,

- care contribuie la elaborarea politicilor, legislațiilor și a regulamentelor;
4. Furnizarea selectivă sau „pasivă” a informației de către guvern la cerere printr-un regim formal de acces la informație și
 5. Sistemul de proceduri administrative, care acordă publicului posibilitatea de recurs administrativ, iar, la dorință, de recurs în Curtea de apel. [13]

Fiecare din aceste tipuri și mecanisme poate influența și restrânge procesul de luare a deciziilor. Furnizarea activă a informației este un efort continuu al unui organ de informare a populației cu privire la activitatea lui și la procesul de reglementare. Furnizarea comentariilor publicului referitor la proiectele de legi este o posibilitate de a influența noile abordări în cadrul juridic. Mecanismele consultative constituie canale de comunicare, prin intermediul cărora grupurile de interes își aduc contribuția la aplicarea noilor reglementări. Furnizarea selectivă a informației permite transmiterea informației mai detaliate despre modul în care o oarecare agenție execută o politică. Procedura administrativă permite părților afectate să conteste anumite decizii concrete în cazuri specifice. Subiectele transparenței și participării sunt iminente fiecărei dintre aceste mecanisme, care completează eforturile de asigurare a responsabilității prin exercitarea presiunii asupra oficialilor aleși [14].

Este lesne de înțeles că unul dintre mecanismele principale de exprimare a intereselor îl reprezintă partidele politice. Partidele politice au menirea să exprime viziunile și interesele raționale ale alegătorilor lor. Ele pot deveni un instrument de asigurare a concurenței politice, care, la rândul său, poate avea un efect pozitiv asupra legiferării.

Până în prezent, însă, partidele politice din țara noastră nu și-au îndeplinit în volum deplin funcțiile de instruire politică și de mobilizare a cetățenilor la realizarea obiectivelor preconizate. Astfel, ponderea cetățenilor care au încredere în partidele politice nu depășește valoarea de 25%, iar mai mult de 2/3 din populație se îndoiesc de capacitatea partidelor politice de a face față cerințelor înaintate. *La întrebarea dacă se consideră că partidele politice respectă interesele poporului sau sunt preocupate de propriile interese, cca 50% din respondenți au răspuns că acestea se îngrijesc, în general, de propriile interese.* Numai 6 % din respondenți considerau că partidele politice se interesau de bunăstarea populației. [15] În noiembrie 2006 numai 2% din respondenți aveau deplină încredere în partidele politice, iar 20% - oarecare încredere, în timp ce 70% din intervievați manifestau neîncredere [16].

În consecință, *partidele politice nu au contribuit deplin la implicarea cetățenilor ca participanți activi la procesul decizional.*

În același timp, nici cetățenii Republicii Moldova nu au exercitat presiuni suficiente asupra partidelor și a guvernării pentru a-și promova interesele. În acest context este util să ne referim și la rolul organizațiilor neguvernamentale în promovarea, pe plan legislativ, a interesului general. În ultimul deceniu numărul organizațiilor neguvernamentale din țară a crescut constant de la 50 în 1993 până la circa 2800 în 2002 [17].

Organizațiile neguvernamentale își aduc contribuția la o guvernare responsabilă prin ridicarea nivelului de transparență și informare privitor la activitățile guvernării. De exemplu, problema promovării intereselor publice reprezintă o temă specială în cadrul

Forumului Organizațiilor Neguvernamentale din Republica Moldova, organizat o dată în doi ani de Consiliul Organizațiilor neguvernamentale cu suportul financiar al Băncii Mondiale. Fundației Soros-Moldova și a altor donatori internaționali și locali. O serie de organizații care activează în domeniul politicilor publice, oferă consultații, participă la analize politice, la elaborarea de recomandări cu caracter politic. De asemenea, ele își dezvoltă rapid capacitatea de a monitoriza implementarea politicilor ce joacă un rol important în organizarea dezbaterilor publice.

În ansamblu, activitatea organizațiilor neguvernamentale din țară se distinge prin două caracteristici :

1. organizațiile neguvernamentale contribuie la dezvoltarea capacităților de promovare a intereselor publice, axându-se pe monitorizarea implementării legilor existente și pe noi inițiative legislative și reforme instituționale ;
2. organizațiile neguvernamentale își aduc contribuția la conștientizarea de către cetățeni a drepturilor lor politice, economice și sociale

Totuși, în pofida unor realizări, foarte multe organizațiile neguvernamentale din țară se află încă în stadiul de formare, nu au devenit autonome și economic independente. Este foarte redus numărul organizațiilor neguvernamentale din localitățile rurale. Nu întâmplător, gradul de încredere al populației în aceste structuri este destul de mic. Astfel, foarte multă încredere / oarecare încredere în organizațiile neguvernamentale în februarie 2001 aveau 22% din respondenți, în mai 2004 – 23 % [18], în noiembrie 2006 – 35% [19]. Majoritatea cetățenilor erau de părerea că organizațiile neguvernamentale nu pot influența deciziile luate atât la nivel central, cât și la nivel local. Astfel opinau în 2001 – 2003 mai mult de 70 % din populația țării. [20].

Carențele din activitatea partidelor politice, agenților societății civile s-au reflectat nefast asupra interacțiunii dintre cetățeni și stat. Pe de o parte, cetățenii au fost excluși din procesul de luare a deciziilor, pe de altă parte, guvernarea a devenit mai puțin transparentă și responsabilă [21].

Pornind de la această realitate, structurile implicate în acest proces depun eforturi în vederea redresării situației. Astfel, în vederea evaluării obiective a problemelor cu care se confruntă societatea, a reprezentării cât mai largi în Parlament a opiniilor diverselor grupuri de cetățeni, eficientizării democrației participative și a procesului de luare a deciziilor, încurajării inițiativelor civice, extinderii și perfecționării cadrului legislativ prin participarea cât mai largă a alegătorilor la acest proces, Parlamentul a adoptat în data de 29 decembrie 2005 Concepția privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă [22]. Printre modalitățile concrete de colaborare se prevăd : consilii de experți (Comisiile permanente ale Parlamentului creează, pe lângă comisii, consilii permanente de experți din componența organizațiilor societății civile conform direcțiilor principale de activitate ale comisiilor), consultare permanentă (Parlamentul va pune la dispoziția societății civile proiectele de acte legislative. În acest scop, proiectele vor fi plasate pe web-site oficial al Parlamentului. Organizațiile societății civile interesate vor putea accesa liber informația și prezenta expertize, analize de impact, comentarii, opinii, evaluări, propuneri și alte materiale), întruniri ad-hoc pentru consultări asupra unor probleme concrete de pe agenda

Parlamentului și asupra altor probleme de interes național, audieri publice (audierile publice vor fi organizate cel puțin o dată pe an de către fiecare comisie parlamentară permanentă întru consultarea organizațiilor societății civile în probleme de pe agenda Parlamentului sau în alte probleme de interes național. La conferința anuală urmează să se decidă noi direcții de cooperare între Parlament și organizațiile societății civile. Remarcăm de asemenea faptul că reprezentanții societății civile vor putea fi incluși în grupurile de lucru create de Parlament și de organele de lucru ale acestuia în vederea elaborării sau definitivării unor proiecte de acte legislative[23].

Potrivit hotărârii Biroului permanent al Parlamentului din 16 februarie 2006 , o propunere venită din partea unei organizații va fi recepționată de comisiile permanente în termen de 15 zile lucrătoare de la data plasării proiectului de acte legislativă pe pagina oficială a Parlamentului .

Chiar dacă de la adoptarea Hotărârii nr. 373-XVI a Parlamentului Republicii Moldova din 29 decembrie 2005 nu a trecut prea mult timp, există deja exemple demne de urmat în ceea ce privește participarea societății civile la promovarea grupurilor de interes. Astfel, reprezentanții societății civile au organizat și desfășurat 6 dezbateri publice a proiectelor de legi vizând domeniul audiovizualului. La fiecare dintre ele au participat între 30 și 70 de reprezentanți ai instituțiilor sociale preocupate de sectorul în cauză. Dezbaterile publice s-au soldat cu peste 400 de propuneri și recomandări de îmbunătățire a legislației audiovizualului. Dezbaterile publice s-au axat, în principal, pe conținutul proiectului Codului Audiovizualului, au vizat majoritatea articolelor lui și au reliefat problemele-cheie, soluționarea cărora, inclusiv pe cale legislativă, poate impulsiona dezvoltarea judicioasă a presei electronice . [24]

Experiența acumulată pe parcursul anului 2006 demonstrează o îmbunătățirii cooperării societății civile cu Parlamentul. Astfel, fiecare al treilea proiect de lege publicat pe site-ul Parlamentului a primit propuneri din partea societății civile. *Dintre aceste propuneri, au fost luate în considerație, parțial sau integral, circa două treimi*

Printre exemplele reușite ale acestui proces se numără câteva legi privind administrația publică locală, modificarea Codului Electoral, legi ce vizează protecția socială și, într-o anumită măsură, chiar Codul Audiovizualului [25].

Experiența acumulată demonstrează , în același timp, că activitatea de cooperare dintre societatea civilă și Parlament lasă de dorit în ceea ce privește transparența și realizarea feedback-ului. Parlamentul fie că nu publică toate proiectele de lege, fie le publică pe site-ul oficial doar după ce acestea au fost votate în prima lectură. De asemenea, nu întotdeauna este explicată neacceptarea unei propuneri venite din partea societății civile [26].

Note:

1. A. Iorgovan. Drept constituțional și instituții politice. Teorie generală. Ed. „Galeriile J.L.Calderon”, București, 1994, p. 185
2. Bădescu Mihai. Drept constituțional și instituții politice. București, Lumina Lex, 2001, p.25
3. Ștefan Deaconu. Necesitatea unei legi a lobby-ului în România // Dreptul, 2001, nr.2, p.58-59
4. Клименко, А.И.Тимуш. Преступность в Молдове. Кишинев, 1995, с.150
5. Guvernare responsabilă pentru dezvoltarea umană. Raportul Național al Dezvoltării Umane. Republica Moldova 2003, p. 50-51

6. Dumitru Postovan. Fenomenul corupției : problemele prevenirii și combaterii // Prevenirea și combaterea corupției în Republica Moldova : aspecte teoretice și practice. Materialele conferinței internaționale Chișinău, 19-20 noiembrie 2004. – Chișinău, 2004, p. 29
7. www.ipp.md, 15.04.2007
8. Hotărârea Parlamentului nr. 300-XVI din 24 noiembrie 2005 „Cu privire la Programul legislativ pentru anii 2005-2009 // Monitorul Oficial al republicii Moldova, nr.5-8,p.16
9. A se vedea în acest sens : Eugen Martîncic, Activitatea de lobbyism în Moldova : esența, starea și reglementările juridice // Revista Națională de Drept, 2000, nr.1, p. 21-23
10. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 227 din 3 martie 2003
11. A se vedea în acest sens : (Liliana Mișuț. Reglementarea activității de lobbyng //Studia Universitatis Babeș-Bolyai. Jurisprudenția, 2003, nr.1
12. Dumitru Postovan. Fenomenul corupției : problemele prevenirii și combaterii // Prevenirea și combaterea corupției în Republica Moldova : aspecte teoretice și practice. Materialele conferinței internaționale Chișinău, 19-20 noiembrie 2004. – Chișinău, 2004, p.35
13. Guvernarea responsabilă pentru dezvoltarea umană. Raportul Național al Dezvoltării Umane. Republica Moldova 2003, p.38
14. Ibidem, p.38-39
15. Ibidem, p.58
16. www.ipp.md, 16.04.2007
17. Guvernarea responsabilă pentru dezvoltarea umană. Raportul Național al Dezvoltării Umane. Republica Moldova 2003,p.51
18. Institutul de Politici Publice. Barometrul de Opinie Publică Republica Moldova 2004, p.9
19. www.ipp.md 16.04.07
20. Guvernarea responsabilă pentru dezvoltarea umană. Raportul Național al Dezvoltării Umane. Republica Moldova 2003,p.52
21. Ibidem, p . 43
22. Monitorul Oficial al Republicii Moldova,Nr.5-8 din 13 ianuarie 2006
23. Monitorul Oficial al Republicii Moldova,Nr.5-8 din 13 ianuarie 2006
24. <http://www.ipp.md> 16.04.07
25. E nevoie de o îmbunătățire a cooperării cu Parlamentul //Vocea poporului, 2006,22 decembrie, p.2
26. Ibidem