



CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR

KONGENS GATE 4,
N-0153 OSLO
NORWAY

MOLDOVA

Prevenirea influenței necorespunzătoare în procesul decizional public

Un cadru pentru transparența influenței în Republica Moldova

Document de dezbatere

Elaborat în contextul punerii în aplicare a Programului Național de Integritate și Anticorupție
pentru anii 2024-2028

Martie 2026

Acest document de dezbatere a fost elaborat pentru a sprijini reflecțiile privind politicile publice
referitoare la transparența influenței în procesul decizional public din Republica Moldova.

*Traducere în limba română. Versiunea originală a documentului este cea în limba engleză. În caz de
neconcordanță, prevalează versiunea în limba engleză.*

Cuprins

Principalele constatări și implicații asupra politicilor publice	3
Context	3
Definirea problemei: transparența influenței în procesul decizional public	6
Cadrul juridic existent în Republica Moldova	7
Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional	7
Legea integrității nr. 82/2017	7
Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public	8
Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale	8
Evaluarea cadrului juridic existent.....	8
Influența în procesul decizional administrativ și executiv	9
Canale de influență în procesul decizional public.....	9
Trasabilitatea influenței în procesul decizional public	12
Publicarea proiectelor de acte legislative.....	12
Transparența consultărilor publice.....	12
Publicarea informațiilor privind întâlnirile cu părțile interesate externe	13
Trasabilitatea influenței legislative.....	13
Evaluare generală	14
Standardele internaționale privind reglementarea activităților de lobby.....	14
Impactul practic al legislației privind activitățile de lobby: lecții din țările selectate.....	17
Elementele-cheie pentru proiectarea cadrului de transparență privind activitățile de lobby	19
Domeniul de aplicare al activității de lobby.....	19
Persoane și entități considerate lobbyiști sau exceptate de la această calificare	20
Aspecte care fac, de regulă, obiectul reglementărilor activităților de lobby	21
Tipuri de activități de lobby	21
Conduita lobbyiștilor și a funcționarilor publici	23
Înregistrarea lobbyiștilor	24
Funcția de supraveghere.....	24
Evaluarea impactului unei potențiale reglementări a activităților de lobby.....	26
Opțiuni de politică publică pentru reglementarea transparenței influenței.....	29
Opțiunea 1 – Modificarea legislației existente	30
Opțiunea 2 – Adoptarea unei legi speciale privind transparența activităților de lobby	31
Recomandări	33
Anexă – Tabel comparativ al legislației aferente activităților de lobby în unele state europene .	35

Principalele constatări și implicații asupra politicilor publice

- Interacțiunile dintre autoritățile publice și părțile interesate externe reprezintă o componentă firească a elaborării democratice a politicilor publice și a procesului decizional administrativ. Cu toate acestea, cadrul juridic actual al Republicii Moldova nu asigură în mod sistematic transparența și trasabilitatea acestor interacțiuni, în special atunci când influența este exercitată în afara procedurilor formale de consultare.
- Republica Moldova a instituit o serie de mecanisme de integritate și transparență, inclusiv norme privind consultările publice, conflictele de interese, declarațiile de avere și protecția avertizorilor de integritate. Aceste instrumente oferă garanții importante, dar reglementează în principal conduita funcționarilor publici, nu activitățile actorilor care urmăresc să influențeze deciziile publice.
- Cu toate acestea, activitățile de lobby nu sunt reglementate în mod expres. Rapoartele internaționale de monitorizare și evaluările aferente procesului de aderare la UE evidențiază absența unor norme care să reglementeze contactele dintre funcționarii publici și actorii care urmăresc să influențeze elaborarea politicilor publice.
- Prin urmare, principala provocare în materie de guvernare privește transparența și trasabilitatea influenței. Activitățile legitime de influență pot rămâne insuficient de transparente, ceea ce face dificilă urmărirea modului în care actorii externi contribuie la deciziile legislative sau administrative.
- În consecință, factorii de decizie pot lua în considerare două abordări principale de reglementare pentru consolidarea transparenței influenței în procesul decizional public: modificarea punctuală a legislației existente sau adoptarea unui cadru juridic distinct privind transparența activităților de lobby. Experiența comparată sugerează că un cadru legislativ distinct ar putea oferi o soluție mai coerentă, prin clarificarea interacțiunilor permise dintre funcționarii publici și reprezentanții de interese și prin sporirea transparenței influenței.

Context

Transparența interacțiunilor dintre autoritățile publice și părțile interesate externe a devenit o chestiune de guvernare tot mai importantă în Republica Moldova. Rapoartele internaționale de monitorizare au evidențiat în mod repetat riscurile asociate influenței intereselor private asupra procesului decizional public și necesitatea consolidării garanțiilor de integritate și transparență. În raportul său din 2023, Comisia Europeană a remarcat că autoritățile independente și de reglementare continuă să fie expuse influenței intereselor private și a entităților ori industriilor pe care trebuie să le reglementeze. Raportul a subliniat necesitatea unor eforturi suplimentare pentru protejarea acestor autorități împotriva influenței terților, în special prin consolidarea responsabilității și introducerea unor măsuri de promovare a integrității.¹ Rapoartele ulterioare au reiterat această evaluare și necesitatea consolidării măsurilor de integritate și transparență în

¹ Comisia Europeană, pagina 15 din documentul de lucru al serviciilor Comisiei intitulat „Raportul pe 2023 privind Republica Moldova”, la adresa:

https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/d8ef3ca9-2191-46e7-b9b8-946363f6db91_en?filename=SWD_2023_698%20Moldova%20report.pdf

interacțiunile dintre funcționarii publici și actorii externi care urmăresc să influențeze procesul decizional public.² Comisia Europeană a subliniat, de asemenea, necesitatea consolidării garanțiilor de transparență și integritate în procesele de elaborare a politicilor publice din Republica Moldova. În Raportul din 2024 privind extinderea, Comisia a remarcat că „trebuie consolidate măsurile de promovare a integrității și de reglementare a activităților de lobby”.³ Această observație indică faptul că transparența influenței în procesul decizional public rămâne un domeniu care necesită o atenție sporită din partea factorilor de decizie în contextul procesului de aderare a Republicii Moldova la UE. În mod similar, Grupul de State împotriva Corupției (GRECO) al Consiliului Europei a recomandat introducerea unor norme mai clare privind interacțiunea parlamentarilor cu terții care urmăresc să influențeze procesele legislative.⁴

Indicatorii OCDE privind integritatea publică evidențiază, de asemenea, absența unor mecanisme care să asigure transparența activităților de lobby și prevenirea influenței necorespunzătoare (2023).⁵ În prezent, Republica Moldova nu dispune de un cadru juridic distinct care să reglementeze activitățile de lobby.

O lege privind dezoligarhizarea, propusă anterior, a fost în cele din urmă abandonată în favoarea unui plan cuprinzător de măsuri, adoptat în mai 2023, menit să abordeze riscurile sistemice asociate influenței excesive a intereselor private asupra vieții politice și economice. Planul de acțiuni pentru implementarea Programului Național de Integritate și Anticorupție (PNIA) pentru anii 2024–2028 prevede elaborarea unui studiu privind necesitatea reglementării activității de lobby în Republica Moldova și, dacă este cazul, modificarea cadrului normativ (acțiunea 1.2.7).⁶ Acest plan urmărește o abordare mai sistematică și mai solidă a combaterii corupției, prin corelarea mai multor inițiative.

În contextul mai larg al guvernantei, Republica Moldova a adoptat măsuri menite să limiteze influența excesivă a intereselor private asupra vieții economice, politice și publice. Aceste inițiative reflectă preocupările actuale privind impactul potențial al influenței private asupra procesului decizional public și necesitatea unor mecanisme mai solide de transparență și responsabilizare.⁷

Deși inițiativa legislativă privind „dezoligarhizarea” nu a fost continuată, influența oligarhică moștenită și noile practici de influență necorespunzătoare continuă să reprezinte obstacole majore în calea guvernantei democratice și a statului de drept în Republica Moldova, după cum arată rapoartele internaționale de monitorizare menționate anterior, inclusiv cele ale Comisiei Europene și ale GRECO. Istoria recentă a Republicii Moldova a evidențiat, de asemenea,

² Comisia Europeană, pagina 23 din documentul de lucru al serviciilor Comisiei intitulat „Raportul pe 2024 privind Republica Moldova”, la adresa:

https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/858717b3-f8ef-4514-89fe-54a6aa15ef69_en?filename=Moldova%20Report%202024.pdf. Comisia Europeană, paginile 22 și 34 din documentul de lucru al serviciilor Comisiei intitulat „Raportul pe 2025 privind Republica Moldova”, la adresa: https://enlargement.ec.europa.eu/moldova-report-2025_en

³ Comisia Europeană (2024), *Raportul din 2024 privind Republica Moldova*, p. 23.

⁴ Consiliul Europei – GRECO (2023), Runda a cincea de evaluare: Prevenirea corupției și promovarea integrității în cadrul administrațiilor centrale – Raport de evaluare: Republica Moldova.

⁵ <https://oecd-public-integrity-indicators.org/countries/MDA/1000097>

⁶ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=141920&lang=ro.

⁷ Consiliul Europei – GRECO (2023), Runda a cincea de evaluare: Prevenirea corupției și promovarea integrității în administrațiile centrale – Raport de evaluare: Republica Moldova.

provocări semnificative de guvernare legate de concentrarea influenței private asupra procesului decizional public.⁸

În acest context, discuțiile privind transparența influenței în procesul decizional public ar trebui să țină seama de experiența anterioară a Republicii Moldova în ceea ce privește concentrarea influenței private și de obiectivul mai larg de consolidare a rezilienței instituționale împotriva influenței necorespunzătoare. Influența unor interese economice și politice puternice s-a extins, de-a lungul timpului, asupra mai multor sectoare și instituții: partidele politice, sistemul judiciar, Parlamentul, autoritățile publice centrale și locale, organele de drept, sectorul bancar, mass-media, sectorul energetic, industria extractivă, sectorul imobiliar și transporturile. Această realitate oferă un prim indiciu cu privire la amploarea pe care ar trebui să o aibă o politică publică și o reglementare în domeniu.

Centrul Național Anticorupție (CNA) din Republica Moldova a solicitat sprijinul CIDS pentru elaborarea unui studiu, sub forma unui document de dezbatere, care să contribuie la consolidarea mecanismelor de integritate în procesul decizional public, atât la nivel normativ, cât și la nivelul deciziilor adoptate de autoritățile publice.

Pentru a evalua necesitatea unor reglementări suplimentare, trebuie examinat mai întâi cadrul juridic existent care reglementează transparența și integritatea procesului decizional public în Republica Moldova. De asemenea, este important să fie înțelese diferitele canale prin care se poate exercita influența în procesul de elaborare a politicilor publice și să fie evaluată măsura în care mecanismele actuale permit cetățenilor și părților interesate să urmărească această influență. Prin urmare, secțiunile următoare analizează cadrul actual de transparență, canalele de influență asupra elaborării politicilor publice și trasabilitatea contribuțiilor externe în procesele legislative, de reglementare și administrative desfășurate de autoritățile publice.

Una dintre modalitățile de reducere a influenței necorespunzătoare asupra procesului decizional public și de reglementare este adoptarea unei legislații privind activitățile de lobby. Potrivit CNA, un asemenea studiu ar trebui:

- să clarifice conceptul de lobby, tipurile existente de activități de lobby și rolul acestora într-un sistem democratic;
- să analizeze practicile existente în statele europene și modelele de reglementare, ținând seama de consecințele lor economice și sociale;
- să formuleze concluzii și recomandări privind avantajele și riscurile unui asemenea mecanism de influențare a deciziilor politice sau a proceselor decizionale în contextul actual al Republicii Moldova;

⁸ Hellman and Kaufmann (2001): *Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies*, in Finance and Development, a quarterly magazine of the IMF, septembrie 2001, volumul 38, numărul 3. La adresa: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/hellman.htm> În acest studiu, Republica Moldova figura printre statele cele mai afectate de capturarea statului, ocupând locul al doilea după Azerbaidjan. A se vedea, de asemenea, Matthew Jenkins și Ortrun Merkle (2022): *Moldova: Overview of Corruption* la adresa: <https://www.u4.no/publications/moldova-overview-of-corruption>. Cu toate acestea, Kerry Longhurst (2023) pune sub semnul întrebării faptul că capturarea statului este în remisie în Republica Moldova, în *Contemporary Southeastern Europe*, 2023, 10 (2), 1-21, la adresa: <https://contemporarysee.org/allfiles/documents/file-141-state-capture-in-remission-reflections-on-the-moldovan-business-environment.pdf>

- să identifice categoriile de actori a căror invitare sau implicare în procesul de elaborare a legislației privind activitățile de lobby ar fi adecvată și ar asigura un echilibru al intereselor reprezentate.

Prezentul studiu urmează standardele și orientările internaționale elaborate de organizații precum OCDE și Consiliul Europei, precum și practicile europene relevante în materie de reglementare a activităților de lobby și de influență.

Înainte de examinarea standardelor internaționale și a practicilor comparate în materie de reglementare a activităților de lobby, este necesară evaluarea cadrului juridic și instituțional actual al Republicii Moldova. O asemenea analiză contribuie la clarificarea măsurii în care legislația existentă privind transparența, integritatea și combaterea corupției reglementează deja activitățile de influență și a domeniilor în care pot exista lacune. Potrivit Principiilor OCDE privind transparența și integritatea în activitățile de lobby, reglementarea activităților de lobby trebuie să fie compatibilă cu cadrul juridic mai larg și cu contextul sociopolitic al țării.⁹ Prin urmare, secțiunea următoare prezintă legislația națională relevantă și relația acesteia cu posibila introducere a unui cadru distinct privind activitățile de lobby.

Definirea problemei: transparența influenței în procesul decizional public

Deși Republica Moldova a instituit un cadru juridic amplu privind transparența procesului decizional și integritatea în administrația publică, sistemul actual nu asigură în mod sistematic transparența activităților de influență.

Interacțiunile dintre factorii de decizie și părțile interesate externe au însă loc adesea în afara mecanismelor formale de consultare. Aceste interacțiuni pot fi legitime și pot aduce expertiză valoroasă în procesele de elaborare a politicilor publice și în cele administrative. Totuși, în absența unor garanții de transparență, cetățenilor și părților interesate le este dificil să urmărească modul în care contribuțiile externe pot influența deciziile legislative sau administrative.

Prin urmare, principala provocare în materie de guvernare privește trasabilitatea influenței. Activitățile legitime de influență pot rămâne insuficient documentate, mai ales atunci când se desfășoară prin reuniuni sau interacțiuni informale care nu sunt supuse unor obligații de declarare și publicare.

Remediarea acestui deficit de transparență nu presupune în mod necesar restrângerea interacțiunilor dintre funcționarii publici și părțile interesate. Ea poate implica, mai degrabă, introducerea unor mecanisme care să asigure transparența și trasabilitatea acestor interacțiuni.

⁹ OCDE (2010, revizuită în 2024), *Recomandarea Consiliului OCDE privind transparența și integritatea în activitățile de lobby și influență*, Instrumente juridice ale OCDE nr. 0379.

Cadrul juridic existent în Republica Moldova

Înainte de examinarea necesității unei legi speciale privind activitățile de lobby, trebuie analizat cadrul juridic existent care reglementează transparența, integritatea și prevenirea influenței necorespunzătoare în Republica Moldova.

Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional¹⁰

Legea nr. 239/2008 stabilește obligații procedurale pentru autoritățile publice de a asigura transparența în elaborarea, consultarea și adoptarea actelor normative. Aceasta impune:

- publicarea proiectelor de decizii;
- organizarea de consultări publice;
- examinarea propunerilor primite de la părțile interesate;
- publicarea actelor adoptate și justificarea procedurilor de urgență.

Această lege oferă un cadru important pentru guvernanta participativă. Cu toate acestea, domeniul său de aplicare este limitat la **procedurile formale de consultare**. Legea nu reglementează:

- întâlnirile bilaterale sau informale dintre funcționarii publici și reprezentanții grupurilor de interese;
- influența exercitată înaintea consultărilor asupra proiectelor de acte legislative;
- publicarea informațiilor privind contactele de lobby din afara cadrului formal de consultare;
- obligațiile actorilor privați care urmăresc să influențeze factorii de decizie.

Prin urmare, deși Legea nr. 239/2008 asigură transparența procedurilor, aceasta nu asigură transparența **activităților de influență** desfășurate în afara mecanismelor formale de consultare.

Legea integrității nr. 82/2017¹¹

Legea integrității nr. 82/2017 stabilește cadrul juridic pentru asigurarea integrității în sectorul public. Aceasta reglementează, printre altele:

- conflictele de interese;
- cadourile și alte avantaje necuvenite;
- incompatibilitățile și restricțiile;
- pantuflajul (practicile de tip „uși turnante”);
- raportarea influenței necorespunzătoare;
- avertizările de integritate și garanțiile instituționale.

Legea se axează în principal pe conduita funcționarilor publici și a instituțiilor. Aceasta reglementează situațiile în care influența devine **ilegală sau necorespunzătoare**, cum ar fi corupția ori abuzul în serviciu. Legea nu reglementează însă lobbyul ca **activitate legitimă și transparentă**.

¹⁰ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=142655&lang=ro

¹¹ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=153004&lang=ro#

În special, Legea integrității nu stabilește:

- o definiție a activității de lobby sau a lobbyștilor;
- obligații de înregistrare pentru reprezentanții de interese;
- publicarea sistematică a informațiilor privind activitățile de lobby;
- un registru public al activităților de influență.

Astfel, Legea integrității vizează corupția și încălcările normelor de integritate, dar nu și influența structurată și legală exercitată în mod transparent.

Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public¹²

Această lege reglementează statutul profesional, drepturile, obligațiile și standardele etice aplicabile funcționarilor publici. Legea stabilește obligații generale de imparțialitate, legalitate și profesionalism.

Cu toate acestea, legea nu oferă un cadru cuprinzător care să reglementeze interacțiunea dintre funcționarii publici și reprezentanții de interese și nici nu impune publicarea sistematică a informațiilor privind reuniunile sau tentativele de influență.

Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale¹³

Legea privind declararea averii și a intereselor personale urmărește să asigure transparența intereselor financiare ale funcționarilor publici și să prevină conflictele de interese. Deși contribuie la garantarea integrității, această lege nu le permite cetățenilor să monitorizeze influența exercitată asupra unor decizii publice concrete.

Evaluarea cadrului juridic existent

Republica Moldova a elaborat un cadru relativ cuprinzător în materie de integritate și de combatere a corupției. Cu toate acestea, legislația actuală:

- reglementează corupția și conflictele de interese;
- asigură transparența procedurilor formale de luare a deciziilor;
- impune obligații în principal funcționarilor publici;

Însă nu instituie un mecanism distinct de transparență pentru activitățile de lobby legitime și structurate. Legile existente reglementează în principal conduita funcționarilor publici și situațiile în care influența devine ilegală, cum ar fi corupția sau abuzul în serviciu.

Prin urmare, activitățile de influență care nu constituie fapte penale pot rămâne opace. Această lacună ridică întrebarea dacă un cadru de reglementare distinct pentru activitățile de lobby ar putea completa legislația existentă și consolida transparența procesului decizional public.

Deși aceste legi oferă garanții importante în ceea ce privește integritatea și transparența, activitățile de influență pot avea loc și în procesele decizionale administrative și executive, care sunt analizate în secțiunea următoare.

¹² https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=149785&lang=ro#

¹³ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=152995&lang=ro#

Influența în procesul decizional administrativ și executiv

Deși prezenta analiză se axează în principal pe transparența proceselor legislative și de elaborare a politicilor publice, activitățile de influență se pot desfășura și în procesele decizionale administrative și executive. Acestea includ procedurile de acordare a licențelor și autorizațiilor, deciziile sau aprobările emise de autoritățile de reglementare, achizițiile publice, alocarea fondurilor ori subvențiilor publice și deciziile de supraveghere adoptate de ministere, agenții sau alte autorități publice în procesul de implementare a politicilor publice.¹⁴

Interacțiunile dintre părțile interesate și autoritățile administrative în aceste contexte sunt adesea legitime și pot furniza expertiză sau informații valoroase. Totuși, în absența unor garanții sistematice de transparență, asemenea interacțiuni pot rămâne în mare măsură nedocumentate, ceea ce îngreunează urmărirea modului în care contribuțiile externe influențează deciziile administrative.

Legislația existentă a Republicii Moldova în materie de integritate și administrație publică oferă garanții împotriva corupției, a conflictelor de interese și a abuzului în serviciu în aceste domenii. Totuși, asemenea cadrului aplicabil procesului legislativ, actualul cadru juridic nu instituie mecanisme sistematice de transparență pentru interacțiunile dintre părțile interesate externe și funcționarii publici implicați în procesul decizional administrativ.

Prin urmare, contactele dintre reprezentanții de interese și autoritățile administrative pot rămâne în mare măsură nedocumentate, chiar și atunci când ele sunt legitime și fac parte din implicarea obișnuită a părților interesate. Acest lucru limitează trasabilitatea influenței în întreaga gamă de procese decizionale publice.

În multe jurisdicții, cadrele privind transparența activităților de lobby acoperă atât procesele legislative, cât și formele relevante de luare a deciziilor executive și administrative. Orice abordare viitoare în materie de reglementare în Republica Moldova ar putea lua în considerare, de asemenea, modul în care poate fi asigurată transparența influenței în întregul spectru al procesului decizional public.

Canale de influență în procesul decizional public

Elaborarea politicilor publice și procesul decizional administrativ implică interacțiuni între autoritățile publice și diverse părți interesate, inclusiv mediul de afaceri, organizații ale societății civile, asociații profesionale și alte grupuri de interese. Astfel de interacțiuni pot îmbunătăți calitatea politicilor prin furnizarea de expertiză și feedback. Cu toate acestea, transparența lor depinde de mecanismele prin care au loc.

Canale formale de influență

Mai multe mecanisme instituționale permit părților interesate să contribuie la procesele de elaborare a politicilor într-un mod structurat și transparent.

¹⁴ În multe țări, activitățile de influență în procesul decizional administrativ se desfășoară frecvent în sectoarele supuse autorizării, supravegherii de reglementare sau achizițiilor publice semnificative, cum ar fi domeniul energetic, telecomunicațiile, serviciile financiare, domeniul apărării sau cel al construcțiilor.

Consultările publice

Autoritățile publice au obligația de a organiza consultări cu privire la proiectele de acte normative și la inițiativele de politici publice în conformitate cu Legea privind transparența în procesul decizional. Proiectele de acte normative sunt publicate pe site-urile oficiale și pe platforma de consultare publică, permițând celor interesați să prezinte observații și recomandări.

Consultările publice se pot desfășura sub diverse forme, inclusiv:

- consultări scrise cu privire la proiectele de acte;
- audieri și dezbateri publice;
- participarea în cadrul grupurilor de lucru sau al consiliilor consultative;
- consultări organizate prin intermediul **platformei particip.gov.md**.

Aceste mecanisme sunt menite să asigure participarea părților interesate la procesul de elaborare a politicilor publice și să sporească transparența în ceea ce privește formularea acestora.

Participarea în cadrul structurilor consultative

Părțile interesate pot participa, de asemenea, în cadrul unor platforme sau consilii consultative instituite de autorități publice ori de comisii parlamentare. Aceste mecanisme permit reprezentanților societății civile, mediului academic și sectorului privat să ofere expertiză în domenii specifice de politică publică.

Canale informale de influență

Pe lângă mecanismele formale de consultare, interacțiunile dintre părțile interesate și factorii de decizie pot avea loc, de asemenea, prin canale informale.

Astfel de interacțiuni pot include:

- întâlniri directe între reprezentanții grupurilor de interese și funcționarii publici;
- participarea la dezbateri sau conferințe în materie de politici;
- comunicarea prin intermediul rețelelor profesionale sau al contactelor personale;
- interacțiuni în timpul proceselor politice sau electorale.

Deși aceste interacțiuni sunt frecvente în procesul de elaborare a politicilor publice, ele sunt **adesea mai puțin transparente**, deoarece informațiile privind asemenea contacte nu sunt publicate în mod sistematic.

Rapoartele internaționale de monitorizare constată că Republica Moldova nu dispune în prezent de norme specifice care să asigure transparența contactelor dintre înalții funcționari publici și actorii care urmăresc să influențeze procesul decizional public.¹⁵

Riscuri asociate influenței netransparente

Atunci când interacțiunile dintre factorii de decizie și actorii externi nu sunt suficient de transparente, pot apărea mai multe riscuri de guvernanță, inclusiv:

¹⁵ Consiliul Europei – GRECO (2023), Runda a cincea de evaluare: Prevenirea corupției și promovarea integrității în administrațiile centrale – Raport de evaluare: Republica Moldova.

- accesul inegal al diferitelor părți interesate la factorii de decizie;
- transparență limitată în ceea ce privește originea propunerilor de politici;
- potențiale conflicte de interese;
- riscurile de influență necorespunzătoare în formularea politicilor publice;
- reducerea încrederii publicului în procesul de elaborare a politicilor.

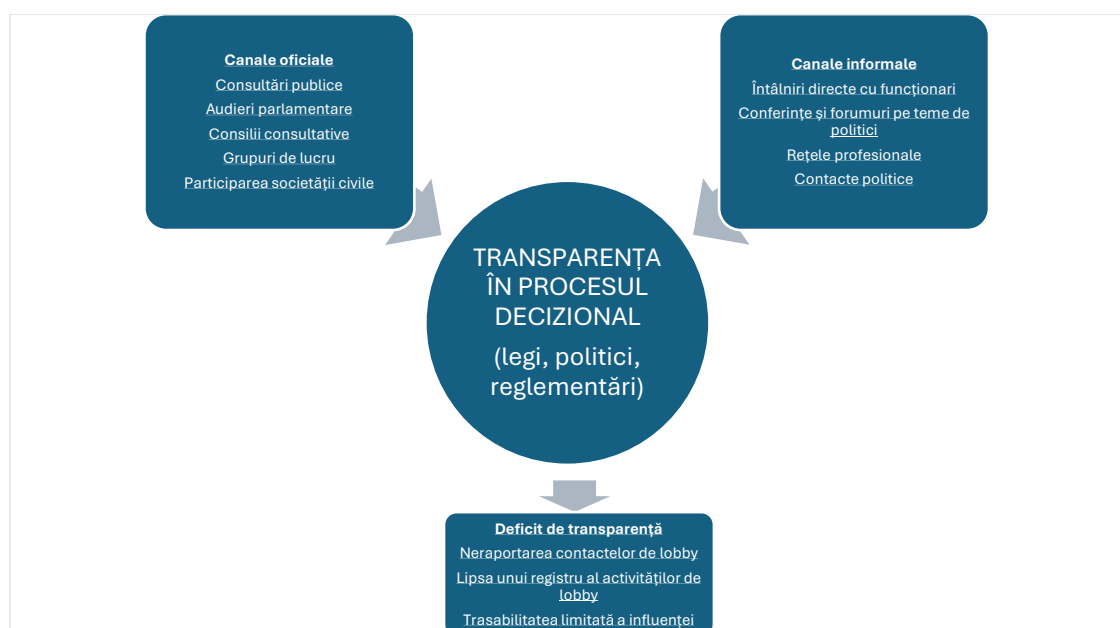
Aceste riscuri nu presupun în mod necesar existența unor nereguli, dar subliniază importanța desfășurării interacțiunilor dintre autoritățile publice și părțile interesate într-un cadru transparent și responsabil. Gestionarea acestor riscuri necesită mecanisme care să permită publicului să urmărească modul în care este exercitată influența asupra elaborării politicilor publice.

Deficitul de transparență

Deși cadrul juridic al Republicii Moldova include mecanisme de promovare a transparenței în procesul de elaborare a politicilor – cum ar fi consultările publice și garanțiile de integritate – interacțiunile dintre funcționarii publici și părțile interesate externe, care au loc în afara procedurilor oficiale de consultare, nu sunt făcute publice în mod sistematic. În mod specific, nu există cerințe privind publicarea informațiilor despre reuniunile dintre factorii de decizie și reprezentanții de interese și nici mecanisme de evidență a contactelor de lobby în cursul procesului de elaborare a politicilor.

Prin urmare, poate fi dificil pentru cetățeni și părțile interesate să monitorizeze pe deplin modul în care contribuțiile externe influențează deciziile legislative sau administrative. Consolidarea mecanismelor de transparență în acest domeniu – de exemplu, prin asigurarea publicării informațiilor despre reuniuni, raportarea activităților de lobby sau crearea unor registre de transparență – ar putea îmbunătăți trasabilitatea influenței, menținând în același timp participarea legitimă a părților interesate la procesul decizional public.

Figura 1. Canalele de influență și deficitul de transparență în procesul decizional public



Procesele de elaborare a politicilor publice presupun interacțiuni între autoritățile publice și părțile interesate externe, prin canale atât formale, cât și informale. În timp ce canalele formale sunt, de regulă, supuse unor norme de transparență, interacțiunile informale pot rămâne mai puțin vizibile. În absența unor mecanisme precum registrele activităților de lobby sau cerințele de publicare a informațiilor privind reuniunile cu reprezentanții de interese, poate fi dificil de urmărit modul în care actorii externi influențează deciziile publice.

Aceste lacune de transparență evidențiază importanța urmăririi influenței exercitate asupra deciziilor publice pe întreg parcursul elaborării politicilor publice. Secțiunea următoare examinează, prin urmare, măsura în care mecanismele de transparență existente în Republica Moldova permit cetățenilor și părților interesate să identifice actorii implicați în elaborarea politicilor și modul în care contribuțiile externe pot influența rezultatele legislative sau administrative.

Trasabilitatea influenței în procesul decizional public

Un aspect important al transparenței procesului decizional legislativ și administrativ este capacitatea cetățenilor, a jurnaliștilor și a organizațiilor societății civile de a urmări modul în care actorii externi pot exercita influență în formularea de politici publice și legislație. Acest concept este adesea denumit „**trasabilitatea influenței**” sau „**amprenta legislativă**”.¹⁶

Mecanismele de trasabilitate permit observatorilor să înțeleagă:

- ce părți interesate au participat la consultări;
- ce actori au urmărit să influențeze anumite decizii de politică publică;
- modul în care contribuțiile lor s-au reflectat în forma finală a actului legislativ.

Evaluarea trasabilității influenței în Republica Moldova implică examinarea transparenței procesului de elaborare a politicilor în mai multe etape.

Publicarea proiectelor de acte legislative

Proiectele de legi și decizii de Guvern sunt, în general, publicate pe site-urile oficiale și pe platforma de consultare publică, permițând părților interesate să revizuiască măsurile propuse și să prezinte observații. Cadru juridic impune obligația autorităților publice de a publica proiectele de acte normative și documentele justificative înainte de adoptare.

Cu toate acestea, evaluările internaționale constată că proiectele de acte legislative nu sunt întotdeauna însoțite de materiale explicative cuprinzătoare care să descrie procesul de elaborare a politicilor sau părțile interesate implicate în elaborarea propunerilor.¹⁷

Transparența consultărilor publice

Consultările publice permit părților interesate să prezinte recomandări cu privire la proiectele de politici sau de acte legislative. Aceste consultări sunt menite să asigure un proces participativ de

¹⁶ OCDE (2021), *Activitatea de lobby în secolul XXI*, Publicațiile OCDE.

¹⁷ Consiliul Europei – GRECO (2023), Runda a cincea de evaluare: Prevenirea corupției și promovarea integrității în administrațiile centrale – Raport de evaluare: Republica Moldova.

elaborare a politicilor și să sporească transparența în ceea ce privește elaborarea inițiativelor legislative.

În practică, procesele de consultare diferă de la o instituție la alta. Deși proiectele de acte sunt publicate din ce în ce mai frecvent pe platforma guvernamentală de consultare, publicarea rezultatelor consultărilor și a sintezelor observațiilor primite rămâne neuniformă.

Prin urmare, nu este întotdeauna posibil să se determine:

- ce părți interesate au prezentat recomandări,
- modul în care au fost evaluate aceste recomandări;
- ce sugestii au influențat textul final.

Publicarea informațiilor privind întâlnirile cu părțile interesate externe

O componentă-cheie a trasabilității este publicarea informațiilor privind reuniunile dintre funcționarii publici și actorii externi care urmăresc să influențeze procesul de elaborare a politicilor publice.

În prezent, Republica Moldova nu dispune de un sistem care să impună publicarea informațiilor privind asemenea reuniuni. Organismele internaționale de monitorizare au constatat că **nu există norme sau proceduri care să reglementeze publicarea informațiilor privind contactele dintre înalții funcționari publici și terții care urmăresc să influențeze procesul decizional.**¹⁸

Prin urmare, interacțiunile care au loc în afara mecanismelor formale de consultare nu sunt, în general, vizibile pentru public.

Trasabilitatea influenței legislative

Un alt element de transparență se referă la capacitatea de a urmări modul în care contribuțiile externe ar fi putut influența rezultatul legislativ final.

Unele jurisdicții abordează această problemă prin mecanisme cunoscute sub denumirea de „**amprente legislative**”, care documentează:

- părțile interesate externe consultate în cursul elaborării de politici;
- întâlnirile cu reprezentanții grupurilor de interese;
- contribuțiile scrise primite în timpul consultărilor.

În Republica Moldova nu există în prezent niciun mecanism sistematic privind amprenta legislativă. Evaluările internaționale au sugerat că introducerea unor astfel de mecanisme ar putea îmbunătăți transparența și înțelegerea publică a modului în care evoluează proiectele legislative în cursul procesului de elaborare a politicilor.¹⁹

¹⁸ Consiliul Europei – GRECO (2023), Runda a cincea de evaluare: Prevenirea corupției și promovarea integrității în administrațiile centrale – Raport de evaluare: Republica Moldova.

¹⁹ Consiliul Europei – GRECO (2023), Runda a cincea de evaluare: Prevenirea corupției și promovarea integrității în administrațiile centrale – Raport de evaluare: Republica Moldova.

Evaluare generală

Analiza sugerează că actualul cadru de transparență al Republicii Moldova permite cetățenilor să urmărească anumite etape ale procesului de elaborare a politicilor, în special prin consultări publice și publicarea proiectelor de acte legislative.

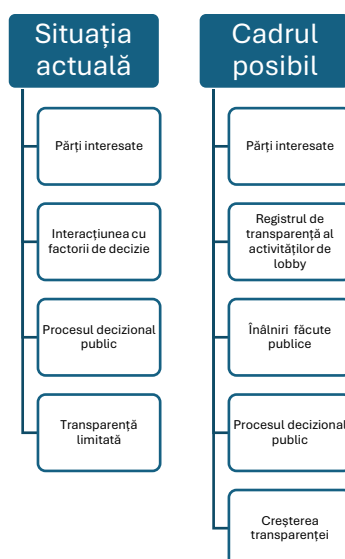
Cu toate acestea, mai multe elemente ale procesului de influență rămân dificil de urmărit, inclusiv:

- contactele informale între părțile interesate și factorii de decizie;
- întâlnirile organizate în afara procedurilor oficiale de consultare;
- măsura în care recomandările externe influențează rezultatele finale ale politicilor.

Aceste limitări nu indică neapărat abateri, ci subliniază absența unor mecanisme menite să documenteze și să facă publice în mod sistematic interacțiunile dintre funcționarii publici și actorii care doresc să influențeze procesul de elaborare a politicilor.

Prin urmare, consolidarea transparenței în acest domeniu poate contribui la creșterea încrederii populației în procesele decizionale și la sporirea responsabilității în materie de guvernanță.

Figura 2. Transparența influenței



Standardele internaționale privind reglementarea activităților de lobby

Este important să se examineze dacă există o definiție universal acceptată a activității de lobby. Deși nu există o definiție unică standardizată, sunt recunoscute mai multe concepte similare. În Europa continentală, activitățile de lobby au adesea conotații negative, fiind asociate cu corupția și influența necorespunzătoare, în timp ce, în contextul anglo-saxon, ele sunt privite mai favorabil, ca o profesie legitimă în viața politică. În toate cazurile, este recunoscută necesitatea transparenței activităților de lobby. Obiectivul principal al legislației în materie este, de altfel, promovarea și asigurarea unui nivel cât mai înalt de transparență a activităților de lobby și a actorilor implicați.

Pe măsură ce activitatea de lobby a fost recunoscută drept o formă legitimă de participare la sistemele democratice, numeroase state au introdus norme pentru a-i asigura transparența. În acest context, au apărut standarde internaționale menite să orienteze eforturile naționale de reglementare. Aceste standarde valorifică experiența statelor pioniere în reglementarea activităților de lobby.

Experiența comparată arată că reglementarea activităților de lobby este o componentă importantă a cadrului național de transparență. Dacă legile privind accesul la informații obligă autoritățile să publice informații despre propriile acțiuni, legile privind activitățile de lobby îi obligă pe actorii privați care urmăresc să exercite influență să declare ce obiective urmăresc, prin ce mijloace acționează și ce mecanisme de responsabilizare li se aplică. Cu cât legislația privind activitățile de lobby este mai riguroasă, cu atât cerințele de transparență aplicabile lobbyiștilor sunt mai stricte, iar sancțiunile pentru nerespectarea lor sunt mai severe.

În consecință, reglementarea activităților de lobby ar trebui să se concentreze în primul rând asupra standardelor de transparență aplicabile conduitei lobbyiștilor. Lobbyiștii sunt, așadar, principalii destinatari ai reglementării. Obligațiile funcționarilor publici au un caracter secundar în acest cadru, deoarece cerințele de transparență care li se aplică sunt, de regulă, prevăzute de legislația privind funcția publică, conflictele de interese, organizarea și funcționarea Guvernului, procedura administrativă și procedurile parlamentare. Această perspectivă sugerează că cerințele de transparență aplicabile activităților de lobby și lobbyiștilor pot justifica un cadru legislativ distinct, în timp ce obligațiile similare ale funcționarilor publici – categorie care include atât demnitarii aleși, cât și funcționarii publici de carieră – pot fi reglementate prin dispozițiile existente.

Majoritatea statelor care au ales să reglementeze distinct activitățile de lobby au adoptat legi speciale. În 2022, 18 state din lume reglementau activitățile de lobby prin acte legislative specifice.

Recomandarea Consiliului Europei din 2017 definește activitatea de lobby ca fiind „promovarea unor interese specifice prin comunicarea cu un funcționar public, ca parte a unei acțiuni structurate și organizate menite să influențeze procesul decizional public”.²⁰

Recomandarea OCDE din 2010, astfel cum a fost revizuită în 2024, prevede că „activitățile de lobby și influență se referă la acțiuni, desfășurate direct sau prin intermediul oricărei alte persoane fizice sau juridice, care vizează funcționarii publici care desfășoară procesul decizional, părțile interesate, mass-media sau un public mai larg și care vizează promovarea intereselor actorilor care desfășoară activități de lobby și de influență în ceea ce privește procesul decizional public și procesele electorale”.²¹

În pofida numeroaselor riscuri asociate activităților de lobby și a utilizării lor abuzive în scopul capturării politicilor publice sau a statului ori al corupției, concepția lobbyului ca drept democratic, care le permite cetățenilor și grupurilor de interese să își exprime opiniile cu privire la deciziile de politică publică și de reglementare, inclusiv în procesele decizionale

²⁰ Recomandarea CM/Rec(2017)2 a Comitetului Miniștrilor către statele membre privind reglementarea juridică a activităților de lobby în contextul procesului decizional, adoptată la 22 martie 2017, la adresa: <https://rm.coe.int/0900001680700a40>

²¹ OCDE (2025), Recomandarea Consiliului OCDE privind transparența și integritatea în activitățile de lobby și influență, Instrumente juridice ale OCDE nr. 0379, la adresa: <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/256/256.en.pdf>.

administrative, câștigă teren în Europa continentală. Totodată, prin activitățile de lobby, grupurile de interese pot furniza autorităților contribuții și informații valoroase privind chestiuni complexe de politică publică.²²

Reglementarea activităților de lobby este o tendință relativ recentă în statele OCDE. În majoritatea acestor state, reglementările în domeniu au o vechime mai mică de 30 de ani. Potrivit OCDE, doar o mică parte dintre state au integrat riscurile aferente activităților de lobby în mecanismele lor de guvernare prin cadre de transparență și integritate. De exemplu, în 2020, 23 dintre cele 41 de țări analizate asigurau un anumit nivel de transparență a activităților de lobby: printr-un registru public care conținea informații despre aceste activități, prin obligația anumitor funcționari publici de a publica informații privind reuniunile cu lobbyiștii în agende deschise și/sau prin obligația de a publica ulterior modul în care contribuțiile lobbyiștilor au fost luate în considerare în procesele decizionale publice („amprenta legislativă”).²³

Prin urmare, standardele pentru o reglementare robustă privind activitățile de lobby indică faptul că:²⁴

- Normele abordează în mod adecvat preocupările publicului, sunt conforme cu contextul sociopolitic și sunt în concordanță cu cadrul de reglementare mai extins. În cazul Republicii Moldova, acest lucru ar implica abordarea vulnerabilităților care reies din influența oligarhică moștenită.
- Definițiile lobbyistului și ale activităților de lobby care intră sub incidența reglementării sunt clare și lipsite de ambiguitate.
- Cerințele de declarare și publicare oferă informații relevante despre aspectele esențiale ale lobbyiștilor și activităților de lobby, precum obiectivele, beneficiarii, sursele de finanțare și destinatarii acestor activități.
- Normele și orientările stabilesc standarde de conduită menite să prevină utilizarea abuzivă a informațiilor confidențiale, conflictele de interese și practicile de pantuflaj („uși turnante”). Acestea ar trebui să interzică tehnicile de lobby discutabile, precum „astroturfingul” (a se vedea mai jos).
- Asigurarea respectării normelor se bazează pe un ansamblu coerent de strategii și mecanisme, inclusiv monitorizarea și aplicarea lor. Eficacitatea acestora este susținută de mecanisme concrete, precum:
 - înregistrarea obligatorie înainte de contact;
 - raportarea periodică;
 - verificarea încrucișată cu informațiile publicate cu privire la întâlnirile funcționarilor publici;
 - sancțiuni administrative (amenzi);
 - suspendarea înregistrării;
 - răspunderea penală pentru declarații false;
 - publicarea numelor persoanelor sau entităților care nu respectă normele;

²² OCDE (2021), Activitatea de lobby în secolul XXI: transparență, integritate și acces, Publicațiile OCDE, Paris, la adresa: <https://doi.org/10.1787/c6d8eff8-en>.

²³ A se vedea principalele constatări în OCDE (2021), Activitatea de lobby în secolul XXI: transparență, integritate și acces, Publicațiile OCDE, Paris, la adresa: <https://doi.org/10.1787/c6d8eff8-en>.

²⁴ OCDE (2013), la adresa: <https://democraticoversight.ge/images/Best-Practices/Publications/2013-Principles-for-Transparency-and-Integrity-in-Lobbying-212x300.pdf>. Pentru criteriile de evaluare a robusteții reglementării activității de lobby, a se vedea: Chari, Hogan, Murphy și Crepaz (2019, ediția a 2-a): Regulating Lobby: a Global Comparison, Manchester University Press.

- competențele de audit ale autorității de supraveghere.

Conducerea organizației promovează, în activitatea curentă, o cultură a integrității și transparenței prin publicarea periodică a informațiilor și prin auditarea respectării normelor. Fără un angajament real al conducerii superioare, nicio lege privind activitățile de lobby nu poate produce efecte substanțiale.

În concluzie, robustețea reglementării activităților de lobby este înțeleasă ca „nivelul de transparență și responsabilitate pe care îl poate garanta reglementarea activităților de lobby”.²⁵

Impactul practic al legislației privind activitățile de lobby: lecții din țările selectate

Deși standardele internaționale furnizează orientări cu privire la elaborarea reglementărilor privind activitățile de lobby, experiența comparată demonstrează că eficacitatea unei astfel de legislații depinde în mod semnificativ de capacitatea instituțională, de domeniul de aplicare al reglementării și de mecanismele de asigurare a respectării normelor.²⁶

Beneficiile observate în țările cu legislație privind activitățile de lobby

În țări precum Germania, Franța, Lituania, Finlanda și Macedonia de Nord, introducerea registrelor de transparență a generat mai multe beneficii măsurabile și structurale:

- **Creșterea vizibilității activităților de influență** prin intermediul registrelor publice.²⁷
- **Îmbunătățirea trasabilității procesului decizional („amprenta legislativă”)**, în special atunci când publicarea informațiilor privind reuniunile este obligatorie.²⁸
- **Clarificarea activității legitime de lobby**, distingând-o de corupție sau de influența necorespunzătoare.²⁹
- **Reglementarea practicilor de pantuflaj („uși turnante”),** inclusiv a perioadelor de restricție după încetarea funcției publice și a obligațiilor de raportare.³⁰

De exemplu, *Înalta Autoritate pentru Transparența Vieții Publice (Haute Autorité pour la transparence de la vie publique – HATVP)* din Franța publică rapoarte anuale care prezintă detaliat numărul reprezentanților de interese înregistrați și activitățile de lobby declarate.³¹ Registrul federal al activităților de lobby din Germania, instituit în 2021 și consolidat în 2024, a extins

²⁵ A se vedea Crepaz, M. (2016). Investigating the robustness of lobbying laws: Evidence from the Austrian case. *Interest Groups & Advocacy*, 5, 5–24 la adresa: <https://doi.org/10.1057/iga.2015.12> ; și la adresa: https://pureadmin.qub.ac.uk/ws/portalfiles/portal/249852003/Preprint_Crepaz_Investigating_the_Robustness_of_Lobbying_Laws.pdf

²⁶ OCDE (2021), *Activitatea de lobby în secolul XXI: transparență, integritate și acces*, Publicațiile OCDE, Paris.

²⁷ Legea privind instituirea unui registru al activităților de lobby pentru reprezentarea intereselor pe lângă Bundestag și Guvernul Federal (Germania, 2021, modificată în 2024).

²⁸ Ridao, J., & Araguàs, I. (2025). *Lobbying in the EU: Prospects and Challenges of the Mandatory Transparency Register*, *Frontiers in Political Science*.

²⁹ Consiliul Europei (2017), *Recomandarea CM/Rec(2017)2 a Comitetului Miniștrilor către statele membre privind reglementarea juridică a activităților de lobby în contextul procesului decizional public*

³⁰ OCDE (2024), *Recomandarea OCDE privind transparența și integritatea în activitățile de lobby și influență*

³¹ Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (Franța), *Rapoarte anuale de activitate*.

semnificativ obligațiile de declarare și publicare aplicabile în raport cu Bundestagul și Guvernul Federal.³² Legea Finlandei privind registrul de transparență (2024) a instituit obligații sistematice de raportare pentru activitățile de lobby de lungă durată care vizează Parlamentul și ministerele.³³

Provocări și limitări identificate

Cercetarea comparativă evidențiază, de asemenea, unele provocări recurente:

- **Înregistrarea insuficientă sau domeniul restrâns de aplicare**, astfel cum s-a observat în modelul aplicabil consultanților în activități de lobby din Regatul Unit, care îi vizează numai pe consultanții terți.³⁴
- **Dificultăți în asigurarea respectării legii** în cazul în care organele de supraveghere nu dispun de resurse adecvate.³⁵
- **Sarcina administrativă**, în special în cazul în care cerințele de raportare sunt complexe sau disproporționate.³⁶
- **Riscurile de eludare**, inclusiv transferul influenței către canale informale sau indirecte.³⁷

Experiența poloneză, citată frecvent în analizele comparative, ilustrează faptul că supravegherea fragmentată și capacitatea limitată de asigurare a respectării legislației pot reduce eficacitatea legislației privind activitățile de lobby.³⁸

Relația dintre legislația privind activitățile de lobby și indicatorii de corupție

Existența unei legislații privind activitățile de lobby nu conduce automat la poziții mai bune în Indicele de percepție a corupției (IPC). Statele care au asemenea legi înregistrează scoruri diferite în IPC, ceea ce sugerează că reglementarea activităților de lobby trebuie înțeleasă drept un mecanism de transparență integrat într-un ecosistem mai larg de integritate, nu ca o soluție anticorupție de sine stătătoare.³⁹

Principala sa valoare adăugată constă în creșterea transparenței și responsabilității activităților de influență, nu în eliminarea directă a corupției.

Lecții învățate pentru Republica Moldova

Analiza comparativă sugerează mai multe lecții relevante pentru Republica Moldova:

- Domeniul de aplicare al reglementării trebuie să fie suficient de larg pentru a evita breșele legislative.⁴⁰

³² Bundestagul german, Legea privind registrul activităților de lobby (LobbyRG), 2021, modificată în 2024.

³³ Finlanda, Legea privind registrul de transparență (2024), Oficiul Național de Audit din Finlanda.

³⁴ Legea din 2014 privind transparența activităților de lobby, campaniile desfășurate de entități non-partide și administrarea sindicatelor (UK).

³⁵ OCDE (2010/2024), Recomandarea X – Funcția de supraveghere.

³⁶ Crepez, M. (2016). "Investigating the robustness of lobbying laws." *Interest Groups & Advocacy*, 5, 5–24.

³⁷ Bitonti, A., & Hogan, J. (2022). "Lobbying Regulation." În *The Palgrave Encyclopedia of Interest Groups, Lobbying and Public Affairs*.

³⁸ Parlamentul European (2016), Briefing privind reglementarea activităților de lobby în Polonia.

³⁹ Transparency International, Indicele de percepție a corupției (diverși ani).

⁴⁰ OCDE (2021), *Activitatea de lobby în secolul XXI: transparență, integritate și acces*, Publicațiile OCDE, Paris.

- Autoritatea de supraveghere trebuie să fie desemnată în mod clar, să fie independentă și să dispună de resurse adecvate.⁴¹
- Cerințele de raportare trebuie să fie proporționale și fezabile.⁴²
- Integrarea în legislația existentă privind integritatea și transparența este esențială.⁴³
- Angajamentul politic și cultura respectării și aplicării normelor sunt factori decisivi.⁴⁴

Aceste lecții ar trebui să stea la baza oricărei examinări viitoare a reglementării activităților de lobby în Republica Moldova. Experiențele comparate arată că legislația în domeniu poate spori transparența atunci când este însoțită de o supraveghere eficace și de cerințe de raportare proporționale. Ele evidențiază, de asemenea, importanța adaptării modelelor de reglementare la capacitatea instituțională națională.

Elementele-cheie pentru proiectarea cadrului de transparență privind activitățile de lobby

Domeniul de aplicare al activității de lobby

Domeniul de aplicare al unei legi privind activitățile de lobby ar trebui să fie larg și să acopere atât actorii implicați (care se califică drept lobbyiști), cât și aspectele relevante (procesul decizional public în contexte legislative și executive). Procesul decizional judiciar ar putea fi, de asemenea, luat în considerare, deși influența asupra judecătorilor sau a instanțelor de judecată este considerată, în general, o infracțiune.

Este necesară o distincție clară între:

1. Influențarea procesului de soluționare a cauzelor individuale

- este întotdeauna ilegală;
- cade sub incidența dreptului penal;
- este exclusă din domeniul de aplicare al reglementării privind activitățile de lobby.

2. Influențarea deciziilor administrative ale organelor de autoadministrare judecătorească

- de exemplu, deciziile consiliilor judiciare privind numirile sau regulamentele;
- poate cădea sub incidența regimului de transparență a activităților de lobby.

Legislația privind activitățile de lobby nu trebuie să interfereze cu principiul independenței justiției sau cu intima convingere a judecătorului la soluționarea cauzelor.

Este esențial ca legea să definească „activitățile de lobby” și „lobbyistul” în termeni clari, cuprinzători și expliți, pentru a preveni interpretările eronate și lacunele. OCDE și Consiliul

⁴¹ OCDE (2010/2024), Recomandarea X – Funcția de supraveghere.

⁴² Crepaz, M. (2016). “Investigating the robustness of lobbying laws.” *Interest Groups & Advocacy*, 5, 5–24.

⁴³ OCDE (2010, revizuită în 2024), Recomandarea Consiliului OCDE privind transparența și integritatea în activitățile de lobby și influență, Instrumente juridice ale OCDE nr. 0379.

⁴⁴ OCDE (2021), *Activitatea de lobby în secolul XXI: transparență, integritate și acces*, Publicațiile OCDE, Paris.

Europei recomandă ca destinatarii activităților de lobby să fie funcționarii publici – aleși sau numiți – din ramurile legislativă și executivă, atât la nivel național, cât și la nivel subnațional.

Legea ar trebui să specifice, de asemenea, activitățile care nu constituie activități de lobby, cum ar fi comunicările aflate deja în domeniul public sau cele care au loc prin intermediul mecanismelor standard de consultare publică. Atunci când sunt definite activitățile de lobby, este important să se ia în considerare capacitatea instituțiilor statului de a asigura respectarea legii, deoarece este posibil ca monitorizarea și sancționarea oricărei neconformități să nu fie fezabile din perspectiva finanțării bugetare și a capacităților politice și manageriale.

Persoane și entități considerate lobbyiști sau exceptate de la această calificare

Noțiunea de lobbyist poate cuprinde o gamă largă de actori și entități, cu resurse și capacități foarte diferite. Definiția juridică a activității de lobby ar trebui să fie largă și să includă diverse grupuri de interese, comerciale sau fără scop lucrativ, care urmăresc să influențeze procesul decizional public în cadrul parlamentelor ori guvernelor.

Recomandarea OCDE (articolul II) oferă orientări privind persoanele fizice și juridice care pot fi considerate lobbyiști: persoanele juridice naționale sau străine care desfășoară activități de lobby și de influență în nume propriu, precum și persoanele fizice sau juridice, naționale ori străine, care desfășoară asemenea activități în numele, sub conducerea sau sub controlul altor persoane fizice ori juridice sau al unor entități care promovează interesele unui stat străin. Lobbyiștii pot include și actori care reprezintă interesele unor state străine, precum guverne străine și entități ori persoane asociate acestora, organizații politice străine sau entități străine deținute ori controlate de stat, care reprezintă interese comerciale și politice străine.

Definiția exclude din categoria lobbyiștilor funcționarii diplomatici și consulari, persoanele fizice care acționează cu titlu strict personal și nu în asociere cu alte persoane, jurnaliștii sau persoanele care publică conținuturi sub responsabilitatea redactorului-șef al oricărei publicații tipărite sau digitale, funcționarii publici care acționează în exercitarea atribuțiilor oficiale, precum și partidele politice care acționează în temeiul reglementărilor care le sunt aplicabile. În unele state, cultele religioase nu sunt considerate lobbyiști (de exemplu: Austria⁴⁵, Franța⁴⁶, Lituania⁴⁷).

OCDE și Consiliul Europei recomandă reglementarea practicilor de pantuflaj („uși turnante”) în activitățile de lobby prin instituirea unei perioade de restricție de doi ani după încetarea funcției publice. Norvegia dispune de reglementări cuprinzătoare, introduse în 2005 și completate în 2022 prin modificarea Legii administrației publice. Normele obligă persoanele numite pe criterii politice și înalții funcționari publici să declare potențialele conflicte atunci când urmează să activeze în sectorul privat și prevăd interdicții, restricții și sancțiuni specifice. O comisie guvernamentală examinează cazurile de tranziție către companii private din domenii conexe.

⁴⁵ Articolul 1 alineatul (3) din Legea austriacă privind transparența activităților de lobby și de reprezentare a intereselor. La adresa:

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007924>

⁴⁶ Articolul 18 din Legea privind transparența în viața publică.

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028056315/?isSuggest=true>

⁴⁷ Articolul 7 din Legea privind activitățile de lobby.

Aspecte care fac, de regulă, obiectul reglementărilor activităților de lobby

Definiția activităților de lobby trebuie să aibă un caracter cuprinzător, acoperind toate grupurile de interese, indiferent dacă acestea reprezintă interese comerciale sau non-profit, cu scopul de a influența procesul decizional legislativ sau executiv.

Articolul II din Recomandarea OCDE menționată anterior vizează elaborarea, implementarea, evaluarea sau modificarea oricărei politici publice ori a oricărui program public, la toate nivelurile de guvernare (de exemplu, federal, național, regional sau local) și în toate ramurile puterii de stat (executivă, legislativă și judecătorească); elaborarea sau modificarea oricărei legi ori reglementări, inclusiv a actelor normative subordonate legii; acordarea, modificarea sau retragerea oricărei subvenții, a oricărui împrumut sau a altei forme de sprijin financiar, a unui contract ori a altui acord, precum și acordarea oricărei licențe sau autorizații care implică fonduri publice; și numirea unor înalți funcționari publici.

Atât Recomandarea OCDE, cât și cea a Consiliului Europei vizează nu doar procesul legislativ desfășurat în cadrul parlamentelor, ci și procesele decizionale administrative ale autorităților publice, precum și reprezentanții aleși sau numiți și înalții funcționari publici.

Ar putea fi oportună clarificarea referirii la autoritățile judiciare din articolul II al Recomandării OCDE. Trebuie făcută distincția între influențarea judecătorilor în soluționarea unor cauze concrete – care trebuie strict interzisă – și influențarea proceselor decizionale ale organelor de autoadministrare judecătorească, precum consiliile judiciare, atunci când acestea exercită atribuții administrative, de exemplu adoptarea regulamentelor interne sau numirea, în limitele competenței lor discreționare, a unor titulari ai funcțiilor de conducere din sistemul judecătoresc, precum președinții de instanțe. Întrucât aceste organe exercită atribuții administrative, nu jurisdicționale, asemenea chestiuni ar trebui să intre în domeniul de aplicare al legislației privind activitățile de lobby și să fie supuse unor mecanisme adecvate de reglementare.

O provocare importantă este stabilirea măsurii în care consultanța profesională și expertiza științifică oferite autorităților publice ar trebui considerate activități de lobby sau exceptate de la reglementare. Factorii de decizie pot să nu dispună de expertiza necesară în anumite domenii, iar grupurile de interese finanțează uneori cercetări ori studii pentru a influența viitoarele politici și reglementări. În acest context, OCDE recomandă (articolul V litera d)) ca informațiile privind activitățile de lobby și de influență – inclusiv implicarea asociațiilor profesionale și patronale, a grupurilor de reflecție (think tanks), a instituțiilor de cercetare, a organizațiilor caritabile și a experților – să fie accesibile publicului și supuse normelor de transparență privind activitățile de lobby.

Tipuri de activități de lobby

Activitățile de lobby pot fi clasificate în mai multe categorii, fiecare având caracteristici și metode diferite de influențare a procesului decizional public. Identificarea acestor categorii este importantă pentru stabilirea activităților care trebuie incluse în domeniul de aplicare al legislației sau exceptate de la aceasta. Două tipuri sunt deosebit de relevante: lobbyul direct (intern) și lobbyul indirect (de tip grassroots). În literatura de specialitate, termeni precum lobby „off-site” sau „extern” sunt utilizați ca sinonime pentru lobbyul indirect.

Activități de lobby intern (sau direct)

Lobbyul intern sau direct cuprinde activități menite să îi influențeze pe factorii de decizie prin implicare directă. De regulă, acesta presupune organizarea unor reuniuni în cadrul cărora lobbyiștii își prezintă pozițiile și pledează pentru anumite rezultate. De asemenea, lobbyiștii furnizează informații ori consiliere de specialitate factorilor de decizie, comisiilor și funcționarilor publici, contribuind astfel la dezbaterile privind politicile publice cu informații și date relevante.

Participarea activă la audieri publice în cadrul cărora sunt dezbătute politici publice sau alte chestiuni importante constituie o altă metodă obișnuită de lobby. În cadrul acestor audieri, lobbyiștii își pot prezenta perspectivele, pot oferi opinii de specialitate sau pot clarifica interesele pe care le reprezintă. În plus, ei transmit frecvent rapoarte ori scrisori funcționarilor publici, în care își prezintă pozițiile și susțin interesele legitime ale celor pe care îi reprezintă. Utilizarea dreptului de petiționare pentru susținerea acestor interese este, de asemenea, o metodă recunoscută de lobby.

Lobbyiștii direcți sunt adesea apreciați pentru furnizarea de date cuprinzătoare, rezultate ale cercetărilor, studii de caz și mărturii. Aceste materiale urmăresc să îi convingă pe factorii de decizie să analizeze și să susțină poziția sau cauza lobbyistului, oferind argumente bazate pe dovezi pentru rezultatele de politică publică urmărite.

Având în vedere caracterul și influența acestor acțiuni, activitățile de lobby direct sau intern ar trebui incluse în mod explicit în domeniul de aplicare al legislației privind activitățile de lobby. Includerea acestor practici asigură reglementarea adecvată și transparența interacțiunilor dintre lobbyiști și funcționarii publici.

Activități de lobby extern (lobby de tip grassroots)

Activitățile de lobby extern, denumite și activități de lobby de tip grassroots, cuprind o varietate de activități menite să implice un public mai larg în influențarea deciziilor guvernamentale. Această formă de lobby se bazează pe mobilizarea cetățenilor pentru a participa activ la procesul de lobby și include, de regulă, campanii mass-media, formarea de coaliții între grupurile de interese și organizarea de manifestații sau demonstrații publice.

Activitățile de lobby de tip grassroots se pot manifesta prin forme diverse. Printre metodele utilizate se numără organizarea de manifestații și proteste pentru a atrage atenția asupra unor aspecte specifice, desfășurarea de campanii de sensibilizare pentru a informa și a educa publicul, precum și încurajarea persoanelor să își contacteze direct reprezentanții aleși. Caracteristica esențială a acestui tip de lobby constă în accentul pus pe mobilizarea publică, cu scopul de a influența factorii de decizie politică prin demonstrarea existenței unui sprijin sau a unei preocupări larg răspândite în rândul populației.

Într-o societate democratică, lobbyul extern sau de tip grassroots este recunoscut ca expresie a libertăților civice. Având în vedere rolul său în facilitarea exprimării opiniilor și a participării cetățenilor la procesul politic, asemenea activități pot fi avute în vedere pentru exceptarea de la reglementarea formală a activităților de lobby.

Lobbyul de tip grassroots diferă de lobbyul de tip „astroturf”, care presupune crearea sau finanțarea unor grupuri pentru a simula în mod fals un sprijin ori o opoziție publică larg răspândită – acțiuni coordonate de organizații sau companii ascunse. Astroturfingul este frecvent pe rețelele sociale, în campanii de dezinformare sau de răspândire a informațiilor eronate, și ar trebui

abordat prin reglementări mai ample care vizează informațiile false. Este îndoielnic că această problemă poate fi soluționată adecvat numai prin legislația privind activitățile de lobby, însă legea ar putea prevedea anumite sancțiuni administrative.

Conduita lobbyiștilor și a funcționarilor publici

Standarde de conduită pentru lobbyiști

Legea privind activitățile de lobby poate stabili standarde explicite de conduită pentru lobbyiști, pentru a asigura deschiderea, transparența, onestitatea și integritatea tuturor activităților de lobby. Potrivit Recomandării 14 a Consiliului Europei, lobbyiștii trebuie să furnizeze funcționarului public competent informații exacte despre mandatul activității lor de lobby. În plus, ei trebuie să acționeze cu onestitate și bună-credință, să se abțină de la exercitarea unei influențe necorespunzătoare sau necuvenite și să evite conflictele de interese.

În temeiul Recomandării VI, Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) susține că toate organizațiile implicate în activități de lobby – întreprinderi, asociații profesionale și patronale, firme de consultanță, cabinete de avocatură, organizații neguvernamentale, grupuri de reflecție (think tanks) și instituții de cercetare – ar trebui să respecte standardele de integritate recunoscute.

În plus, lobbyiștii trebuie să declare anual cheltuielile aferente activităților de lobby și beneficiarii efectivi ai organizațiilor de lobby. La reglementarea publicării informațiilor privind beneficiarii efectivi trebuie luată în considerare jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene, inclusiv hotărârea din 22 noiembrie 2022, pentru a asigura respectarea dreptului la viață privată și la protecția datelor cu caracter personal, garantat de articolele 7 și 8 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. Accesul la informațiile privind beneficiarii efectivi trebuie, așadar, limitat la ceea ce este strict necesar și proporțional cu obiectivele reglementării activităților de lobby.⁴⁸

Legea privind activitățile de lobby poate include un cod de conduită pentru lobbyiști, care să sintetizeze standardele de conduită aplicabile acestora.

Atribuțiile funcționarilor publici în ceea ce privește lobbyiștii

Dacă aceste aspecte nu sunt deja reglementate de legislația existentă, de exemplu de normele privind funcția publică sau conflictele de interese, legislația privind activitățile de lobby poate stabili obligații specifice pentru funcționarii publici în interacțiunile lor cu lobbyiștii. Aceste obligații pot include declararea cadourilor, a altor avantaje și a ospitalității oferite de lobbyiști, orientări clare privind comunicarea cu aceștia, raportarea încălcărilor normelor de conduită și declararea conflictelor de interese. Cerințele ar trebui să fie deosebit de stricte pentru persoanele care ocupă funcții expuse riscurilor.⁴⁹

Sunt deosebit de importante obligația de diligență în relațiile cu lobbyiștii și respectarea perioadelor de restricție după încetarea funcției publice. De asemenea, funcționarilor publici

⁴⁸ A se vedea sinteza hotărârii în Comunicatul de presă nr. 188/22 la <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-11/cp220188en.pdf>

⁴⁹ În Republica Moldova, [Legea integrității nr. 82/2017](#) reglementează unele dintre aceste aspecte pentru funcționarii publici.

trebuie să li se interzică utilizarea, în scopuri de lobby, a informațiilor privilegiate obținute în timpul exercitării funcției publice.

Înregistrarea lobbyiștilor

Registrele lobbyiștilor sunt denumite și registre de transparență, de exemplu în Acordul interinstituțional al UE din 2021 dintre Parlamentul European, Comisia Europeană și Consiliul Uniunii Europene privind un registru de transparență obligatoriu.⁵⁰ Registrul conține un set determinat de date privind activitățile de lobby. Unul dintre obiectivele sale principale este urmărirea „amprentei legislative” sau a „amprentei procesului decizional”, adică a listei complete a reuniunilor pe care autorul principal ori persoana responsabilă de un act legislativ le-a avut cu reprezentanții de interese. Documentația aferentă identifică părțile interesate care au urmărit să influențeze decizia sau care au fost consultate în procesul de elaborare și prezintă contribuțiile formulate în cadrul procesului decizional public respectiv.⁵¹

La nivel național, legea austriacă (secțiunea 9) structurează registrul în patru secțiuni. Ministrul federal al justiției administrează un registru automatizat al activităților de lobby și al reprezentării intereselor, în care trebuie înscrise:

1. Societăți de lobby (secțiunea A1) și domeniile lor de activitate (secțiunea A2);
2. Companii care angajează lobbyiști corporativi (secțiunea B);
3. Organe de autoadministrare (secțiunea C);
4. Grupuri de interese (secțiunea D).

În Lituania, registrul poartă denumirea de Lista activităților de lobby și este gestionat de Comisia oficială principală pentru etică, aflată sub control parlamentar. Activitățile de lobby desfășurate în procesul legislativ trebuie înregistrate și în Sistemul de informații privind transparența proceselor legislative, aflat, de asemenea, în responsabilitatea Comisiei. Legea letonă obligă lobbyiștii să se înregistreze în Registrul întreprinderilor. În Macedonia de Nord, lobbyiștii se înregistrează în Registrul lobbyiștilor, al organizațiilor de lobby și al activităților de lobby, gestionat de Comisia de Stat pentru Prevenirea Corupției.

În Germania, titlul legii face referință la registru: Legea privind registrul activităților de lobby pentru reprezentarea intereselor pe lângă Bundestagul german și Guvernul Federal.

Secțiunea 3 din această lege reglementează în detaliu informațiile pe care lobbyiștii trebuie să le furnizeze registrului.

Funcția de supraveghere

Legea ar trebui să instituie o funcție de supraveghere exercitată de o autoritate publică desemnată sau de o instituție cu competențe extinse, care să dispună de resurse adecvate și de

⁵⁰ A se vedea Ridao și Araguàs (2025): *Lobbying in the EU: Prospects and Challenges of the Mandatory Transparency Register*, în *Frontiers Political Science*, Vol 6, 2024. La adresa: <https://doi.org/10.3389/fpos.2024.1508017>

A se vedea Silvia Kostanidis (2023): *Briefing EU Transparency Register: 2021 Interinstitutional Agreement*, în *European Parliamentary Research Service*. La adresa: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/751434/EPRS_BRI\(2023\)751434_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/751434/EPRS_BRI(2023)751434_EN.pdf)

⁵¹ A se vedea Bitonti, A., și Hogan, J., 2022. „Lobbying Regulation.” În Phil Harris, Alberto Bitonti, Craig S. Fleisher și Anne Skorkjær Binderkrantz (Eds), *The Palgrave Encyclopaedia of Interest Groups, Lobbying and Public Affairs*. Basingstoke: Palgrave. DOI: 10.1007/978-3-030-13895-0_105-1. La adresa: <https://arrow.tudublin.ie/cgi/viewcontent.cgi?article=1031&context=totalarcscbk>

competența de a investiga și de a asigura respectarea politicilor și reglementărilor privind activitățile de lobby și de influență. De regulă, această funcție include administrarea unui registru al lobbyiștilor. Supravegherea trebuie să asigure aplicarea imparțială a normelor și reacții adecvate prin sancțiuni, decizii și recomandări formale (a se vedea tabelul din anexă privind autoritățile de supraveghere din mai multe state europene).

Recomandarea X a OCDE sugerează că cadrele legislative naționale ar trebui să asigure existența unei funcții de supraveghere a activităților de lobby și de influență, cu capacitatea de a asigura respectarea politicilor și a reglementărilor și de a monitoriza și promova punerea lor în aplicare. Principalele responsabilități ale autorității de supraveghere sunt:

- să verifice exhaustivitatea, caracterul adecvat și actualitatea tuturor informațiilor publicate pentru examinare publică, precum și eficacitatea standardelor de integritate;
- să asigure sancțiuni echitabile, obiective, proporționale, aplicate în timp util și disuasive pentru nerespectarea politicilor și reglementărilor privind activitățile de lobby și de influență, prin proceduri disciplinare, administrative, civile și/sau penale;
- să ofere instruire și să crească gradul de conștientizare cu privire la riscurile, politicile și normele privind activitățile de lobby și de influență.

OCDE și Consiliul Europei recomandă, de asemenea, revizuirea periodică, în consultare cu părțile interesate relevante, a funcționării și impactului cadrului juridic, al politicilor, procedurilor și orientărilor, pentru a asigura adaptarea la evoluția practicilor de lobby și de influență, a realiza îmbunătățirile necesare, a consolida sistemele de asigurare a respectării normelor și a favoriza convergența către cele mai bune practici.

Consultări în timpul elaborării legii privind activitățile de lobby

Este important ca, la elaborarea reglementărilor privind activitățile de lobby, să fie consultați practicienii din domeniu, pentru a se asigura un echilibru între obiectivele autorității de reglementare și nevoile persoanelor care desfășoară activități de lobby și, astfel, un nivel mai ridicat de respectare a viitoarelor norme. Totodată, organizarea consultărilor publice trebuie să țină seama de influența excesivă exercitată de interese particulare asupra sistemului de guvernare al Republicii Moldova.

Prin urmare, pe lângă lobbyiști, consultările ar trebui să îi includă pe activiștii din domeniul transparenței și combaterii corupției, reprezentanți ai mediului academic, precum și toate instituțiile statului cu atribuții anticorupție.⁵²

Recomandările organizațiilor internaționale, cum ar fi OCDE și Consiliul Europei, sunt informații foarte valoroase cu privire la activitățile de lobby. Acestea ar trebui luate în considerare cât mai mult posibil.

Liniile directoare OCDE din 2022 privind participarea publicului pot fi un instrument util pentru organizarea consultării cu privire la legea privind activitățile de lobby.⁵³

⁵² În Republica Moldova, [Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional](#) și [Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative](#) conțin reglementări privind consultările publice care ar trebui avute în vedere și modificate, dacă este necesar.

⁵³ OCDE (2022), Liniile directoare OCDE pentru procesele de participare a cetățenilor, Evaluările OCDE privind guvernarea publică, Editura OCDE, Paris, la adresa: <https://doi.org/10.1787/f765caf6-en>.

Evaluarea impactului unei potențiale reglementări a activităților de lobby

În conformitate cu principiile bunei practici legislative, orice propunere de introducere a unei reglementări privind activitățile de lobby ar trebui să fie însoțită de o evaluare a implicațiilor administrative, bugetare și de guvernare. Experiența internațională arată că mecanismele de transparență a activităților de lobby sunt cele mai eficace atunci când sunt proporționale, aplicabile și concepute astfel încât respectarea lor să poată fi asigurată, ținând seama de capacitatea instituțională.

Impactul administrativ și instituțional

Adoptarea unei legi privind activitățile de lobby ar necesita desemnarea sau instituirea unei autorități de supraveghere responsabile de:

- menținerea și administrarea unui registru public al activităților de lobby;
- verificarea exhaustivității, exactității și respectării termenelor de declarare;
- monitorizarea conformității și investigarea potențialelor încălcări;
- aplicarea de sancțiuni administrative, dacă este cazul;
- emiterea de linii directoare și desfășurarea activităților de sensibilizare.

Recomandarea X a OCDE subliniază importanța unei funcții distincte de supraveghere, dotată cu suficiente competențe de investigare și de asigurare a respectării legii.⁵⁴ Experiența comparată – de exemplu, Înalta Autoritate pentru Transparența Vieții Publice din Franța, Comisia oficială principală pentru etică din Lituania, administrația Bundestagului german și Oficiul Național de Audit din Finlanda – demonstrează că supravegherea eficace este decisivă pentru asigurarea conformității.⁵⁵

Implicațiile instituționale pentru Republica Moldova pot include:

- dezvoltarea sau adaptarea unei platforme electronice de raportare;
- alocarea de personal juridic și de conformitate instruit;
- mecanisme de coordonare între Parlament, Guvern și instituțiile anticorupție.

Experiența internațională sugerează că, atunci când funcțiile de supraveghere sunt atribuite unor instituții de integritate sau anticorupție deja existente, o extindere limitată a capacităților instituționale ale acestora poate fi mai eficientă decât crearea unor structuri noi.⁵⁶

Impactul bugetar

Implicațiile bugetare vor depinde de modelul de reglementare adoptat (modelul minim de înregistrare vs. modelul cuprinzător de prezentare a informațiilor).

Printre componentele tipice ale costurilor se numără:

⁵⁴ OCDE (2010/2024), Recomandarea X – Funcția de supraveghere.

⁵⁵ HATVP (Franța), Rapoarte anuale; Germania, Legea privind registrul activităților de lobby (2021, modificată în 2024); Legea finlandeză privind registrul de transparență (2024); Legea lituaniană privind activitățile de lobby (2000).

⁵⁶ OCDE (2021), *Activitatea de lobby în secolul XXI: transparență, integritate și acces*

- dezvoltarea și întreținerea unui registru electronic de transparență;
- recrutarea sau redistribuirea personalului specializat (experți juridici, responsabili de conformitate și administratori IT);
- instruirea funcționarilor publici și a lobbyiștilor înregistrați;
- campanii de comunicare publică și de sensibilizare.

Potrivit evaluărilor comparative ale OCDE, registrele de transparență digitală pot reduce în mod semnificativ costurile administrative pe termen lung odată ce au fost instituite.⁵⁷ În mai multe țări europene, registrele activităților de lobby sunt administrate de unități specializate relativ mici (adesea între 3 și 10 de membri ai personalului, în funcție de volumul de raportare și de modelul de asigurare a respectării legii).⁵⁸

Dacă funcția de supraveghere este integrată într-o autoritate existentă, costurile marginale pot rămâne moderate, mai ales dacă sistemele informatice sunt interoperabile cu platformele existente de integritate sau de raportare.

Impactul economic

O lege privind activitățile de lobby ar introduce obligații de conformitate pentru reprezentanții de interese, inclusiv:

- înregistrarea obligatorie înainte de desfășurarea activităților de lobby care intră sub incidența legii;
- publicarea periodică de informații privind obiectivele și clienții activităților de lobby;
- raportarea cheltuielilor financiare legate de activitățile de lobby.

Pentru întreprinderi, asociații profesionale și companii de consultanță, asemenea obligații generează costuri administrative de conformitate. Studiile comparate indică însă că aceste costuri sunt, în general, limitate și previzibile atunci când cerințele de raportare sunt proporționale.⁵⁹

În același timp, o transparență sporită poate contribui în mod pozitiv la:

- consolidarea încrederii investitorilor;
- îmbunătățirea reputației internaționale a Republicii Moldova în materie de guvernanță;
- sporirea previzibilității și a echității în procesele de achiziții publice și de reglementare.

OCDE a remarcat că existența unor cadre transparente de influență poate reduce riscurile de captură de reglementare și poate îmbunătăți calitatea politicilor publice prin clarificarea implicării părților interesate.⁶⁰

Impactul social și de guvernanță

Printre potențialele efecte pozitive asupra guvernanței se numără:

⁵⁷ OCDE (2021), *ibidem*, capitolul privind registrele digitale și modelele de supraveghere.

⁵⁸ Crepaz, M. (2016). "Investigating the robustness of lobbying laws." *Interest Groups & Advocacy*.

⁵⁹ Chari, R., Hogan, J., Murphy, G., & Crepaz, M. (2019). *Regulating Lobbying: A Global Comparison*, ediția a 2-a, Manchester University Press.

⁶⁰ OCDE (2021), Activitatea de lobby în secolul XXI.

- sporirea transparenței interacțiunilor dintre autoritățile publice și părțile interesate externe poate îmbunătăți responsabilizarea în procesele decizionale administrative, inclusiv în domenii precum acordarea licențelor, deciziile sau aprobările autorităților de reglementare, achizițiile publice, alocarea fondurilor publice și deciziile de supraveghere adoptate de autoritățile publice;
- creșterea încrederii publicului în instituțiile publice;
- o diferențiere mai clară între activitățile legitime de lobby și corupție;
- o mai bună responsabilizare atât a funcționarilor publici, cât și a reprezentanților grupurilor de interese;
- o mai bună trasabilitate a influenței în procesele legislative și administrative („amprenta legislativă”).⁶¹

Cercetările comparate sugerează că transparența activităților de lobby contribuie la consolidarea legitimității democratice prin facilitarea examinării publice a activităților de influență.⁶²

De asemenea, ar trebui evidențiate riscurile potențiale:

- reglementarea excesivă, care poate descuraja activitățile legitime de advocacy ale societății civile;
- obligațiile administrative disproporționate care afectează organizațiile mai mici ale societății civile;
- adaptarea strategică sau eludarea canalelor oficiale de raportare.

Prin urmare, proporționalitatea, claritatea definițiilor și posibilitatea asigurării respectării normelor trebuie să ghideze elaborarea legislației, în conformitate cu principiile OCDE privind buna guvernare.⁶³

Evaluare generală

Dovezile comparate indică faptul că legislația privind activitățile de lobby, atunci când este concepută cu atenție și aplicată în mod adecvat, nu impune obligații financiare sau administrative excesive în raport cu beneficiile sale în materie de transparență.⁶⁴

Cu toate acestea, eficacitatea unei astfel de legi depinde mai puțin de adoptarea sa formală și mai mult de:

- capacitatea și resursele instituționale;
- angajamentul politic față de aplicarea legii;
- coerența cu legislația existentă în materie de integritate și transparență;
- accesibilitatea și ușurința utilizării de către public a informațiilor publicate.

⁶¹ Ridao, J., & Araguàs, I. (2025). *Lobbying in the EU: Prospects and Challenges of the Mandatory Transparency Register*.

⁶² Consiliul Europei (2017), *Recomandarea CM/Rec(2017)2 a Comitetului Miniștrilor către statele membre privind reglementarea juridică a activităților de lobby în contextul procesului decizional public*.

⁶³ OCDE (2010, revizuită în 2024), *Recomandarea privind transparența și integritatea în activitățile de lobby și influență*

⁶⁴ OCDE (2021), *ibid.*, capitolul privind registrele digitale și modelele de supraveghere.

La etapa elaborării unor dispoziții legislative concrete va fi necesară o analiză completă a impactului de reglementare (AIR), în conformitate cu cerințele și standardele naționale privind elaborarea actelor normative în Republica Moldova. Prezenta secțiune oferă o analiză preliminară, cu caracter orientativ, menită să sprijine elaborarea și dezbaterile opțiunilor de politică publică.

Arborele problemei – Transparența influenței

Analiza prezentată în acest document sugerează că principala provocare în materie de guvernare este transparența limitată a interacțiunilor dintre factorii de decizie și părțile interesate externe care urmăresc să influențeze procesele decizionale legislative și administrative. Deși legislația existentă prevede mai multe garanții privind transparența, integritatea și consultările publice, aceasta nu reglementează în mod sistematic activitățile de lobby și nici nu impune publicarea informațiilor privind contactele dintre funcționarii publici și reprezentanții de interese. Remedierea acestor lacune de transparență poate contribui la consolidarea responsabilității și a încrederii publicului în procesul de elaborare a politicilor publice.

Principala provocare de guvernare identificată în această analiză poate fi sintetizată într-un arbore simplificat al problemei, care corelează cauzele structurale, riscurile de guvernare, obiectivele de politică publică și posibilele răspunsuri de reglementare.

Tabelul 1. Arborele problemei: Transparența influenței în procesul decizional public

Nivel	Elemente esențiale
Cauze principale	Absența reglementării activităților de lobby; lipsa cerințelor de publicare a informațiilor privind reuniunile; mecanisme de transparență fragmentate; trasabilitatea limitată a influenței legislative
Riscuri de guvernare	Accesul inegal al părților interesate la factorii de decizie; transparența limitată a influenței; percepția conflictelor de interese; scăderea încrederii publicului
Obiectiv de politică publică	Consolidarea transparenței și a responsabilității în interacțiunile dintre autoritățile publice și părțile interesate externe implicate în procesul decizional
Opțiuni de politică publică	Opțiunea 1 – Modificarea punctuală a legislației existente; Opțiunea 2 – Adoptarea unei legi speciale privind transparența activităților de lobby

Opțiuni de politică publică pentru reglementarea transparenței influenței

Pe baza analizei cadrului juridic, a standardelor internaționale și a practicii comparative, factorii de decizie pot lua în considerare două abordări principale pentru consolidarea transparenței influenței în procesul decizional public din Republica Moldova.

Opțiunea 1 – Modificarea legislației existente

O posibilă abordare ar consta în modificarea punctuală a instrumentelor juridice existente care reglementează transparența, integritatea și procesele decizionale.

Legislația relevantă care ar putea fi modificată include:

- **Legea privind transparența în procesul decizional,**
- **Legea integrității,**
- legislația care reglementează **conflictele de interese;**
- reglementările privind **consultările publice și accesul la informații;**
- dispozițiile relevante din **Legea cu privire la Guvern** sau din **Regulamentul de procedură al Parlamentului.**

În cadrul acestei abordări, ar putea fi introduse dispoziții suplimentare pentru a reglementa interacțiunile dintre funcționarii publici și părțile interesate externe care încearcă să influențeze politicile publice. Astfel de modificări ar putea include:

- publicarea informațiilor privind reuniunile dintre factorii de decizie și reprezentanții de interese;
- publicarea agendelor sau a rezumatelor acestor reuniuni;
- norme care să clarifice interacțiunile acceptabile dintre funcționarii publici și părțile interesate externe;
- linii directoare etice privind contactele de lobby;
- obligații ale funcționarilor publici de a declara și publica informații privind contactele cu reprezentanții de interese.

Avantaje potențiale

Această abordare ar putea oferi mai multe avantaje:

- **reducerea complexității legislative,** deoarece se bazează pe instrumentele juridice existente;
- **adoptarea mai rapidă,** deoarece amendamentele pot fi mai ușor de realizat decât o lege complet nouă;
- **integrarea cu mecanismele de transparență existente** deja aplicate de autoritățile publice.

Limitări potențiale

Totuși, această abordare poate prezenta, de asemenea, mai multe limitări.

În primul rând, integrarea dispozițiilor privind activitățile de lobby în mai multe acte legislative ar putea **fragmenta cadrul de reglementare** și ar îngreuna înțelegerea și aplicarea normelor.

În al doilea rând, această abordare ar reglementa în principal conduita **funcționarilor publici**, lăsând **actorii care desfășoară activități de lobby în mare măsură în afara cadrului de reglementare.**

În al treilea rând, este posibil ca amendamentele să nu ofere un **cadru suficient de sistematic pentru transparența activităților de influență**, în special dacă ele nu includ mecanisme precum registrele activităților de lobby, cerințele de raportare sau mecanisme de supraveghere.

Opțiunea 2 – Adoptarea unei legi speciale privind transparența activităților de lobby

O a doua opțiune de politică ar consta în adoptarea unui **cadru juridic specific care să reglementeze activitățile de lobby și transparența influenței în procesele decizionale publice**.

O astfel de lege ar putea stabili un cadru de reglementare coerent care să definească:

- activitățile de lobby și de reprezentare a intereselor;
- categoriile de actori care fac obiectul reglementării;
- obligațiile de declarare și publicare a informațiilor privind activitățile de lobby;
- mecanismele de transparență pentru interacțiunile cu autoritățile publice;
- mecanismele de supraveghere și de asigurare a respectării normelor.

Multe state europene au adoptat o legislație similară, combinând **registre ale activităților de lobby, obligații de declarare și publicare și norme privind contactele dintre lobbyiști și funcționarii publici**.

O lege specială ar putea include elemente precum:

- un **registru public al activităților de lobby**;
- **publicarea informațiilor privind obiectivele și clienții activităților de lobby**;
- **obligațiile de raportare privind activitățile de lobby**;
- norme care reglementează **contactele dintre lobbyiști și funcționarii publici**;
- publicarea **informațiilor privind reuniunile dintre funcționarii publici și reprezentanții de interese**;
- supravegherea de către o autoritate publică desemnată.

Avantaje potențiale

În primul rând, legea ar stabili un **cadru de reglementare clar și coerent** care să abordeze în mod specific transparența activităților de influență.

În al doilea rând, o astfel de lege ar putea reglementa atât **funcționarii publici, cât și actorii care desfășoară activități de lobby**, asigurând astfel o abordare mai echilibrată a transparenței.

În al treilea rând, o lege distinctă ar putea facilita instituirea unor **mecanisme sistematice de transparență**, cum ar fi registrele de lobby sau cerințele de raportare.

În al patrulea rând, aceasta ar putea contribui la îmbunătățirea **trasabilității influenței în procesul de elaborare a politicilor**, care este adesea denumită „amprentă legislativă”.

Provocări potențiale

În același timp, adoptarea unei legi speciale privind activitățile de lobby poate prezenta, de asemenea, anumite provocări.

- necesitatea de a defini în mod clar activitățile de lobby și actorii implicați;
- riscul introducerii unor obligații administrative excesive;
- necesitatea unei capacități instituționale pentru monitorizarea și asigurarea respectării legii.

Aceste provocări sunt frecvente în jurisdicțiile care introduc reglementări privind activitățile de lobby și pot fi, în general, abordate prin **cerințe de raportare proporționale și prin stabilirea unor responsabilități instituționale clare.**

Cele două abordări de politică publică diferă în principal prin coerența cadrului de reglementare, claritatea instituțională și amploarea mecanismelor de transparență. Modificările punctuale pot îmbunătăți transparența în cadrul instrumentelor juridice existente, în timp ce un cadru legislativ distinct privind activitățile de lobby ar oferi o abordare mai sistematică, prin stabilirea unor definiții clare, a unor obligații de declarare și publicare și a unor mecanisme de supraveghere într-o arhitectură unică de reglementare. Prezentarea comparativă de mai jos sintetizează principalele diferențe dintre cele două abordări.

Tabelul 2. Evaluarea comparativă a opțiunilor de politică

Criterii	Modificarea legislației existente	Lege specială privind activitățile de lobby
Claritatea reglementării	Medie	Ridicată
Coerența instituțională	Medie	Ridicată
Acoperirea actorilor care desfășoară activități de lobby	Limitată	Cuprinzătoare
Complexitatea administrativă	Scăzută	Medie
Transparența influenței	Moderată	Ridicată
Alinierea la practica internațională	Parțială	Ridicată

Direcția de politică publică preferată

Pe baza analizei prezentate mai sus, inclusiv a standardelor internaționale, practicilor comparative și a contextului de guvernantă al Republicii Moldova, adoptarea unui **cadru juridic distinct care să reglementeze transparența activităților de lobby pare să ofere cea mai cuprinzătoare abordare** pentru remedierea lacunelor existente referitoare la transparența influenței în procesul de elaborare a politicilor.

În același timp, o asemenea lege ar trebui concepută în mod **proporțional și echilibrat**, astfel încât obiectivele de transparență să fie atinse fără a impune obligații administrative inutile autorităților publice, organizațiilor societății civile sau actorilor economici.

Prin urmare, o posibilă abordare în materie de reglementare ar putea integra:

- un **registru de transparență de bază pentru activitățile de lobby;**
- **publicarea informațiilor privind reuniunile dintre funcționarii publici și reprezentanții grupurilor de interese;**
- **linii directoare etice clare pentru interacțiunile cu lobbyiștii;**
- **mecanisme de supraveghere incluse în cadrul de integritate existent.**

Această abordare ar permite Republicii Moldova să consolideze transparența procesului decizional public, menținând în același timp coerența cu mecanismele existente în materie de integritate și de combatere a corupției.

Caseta 1. Relevanța pentru procesul de aderare a Republicii Moldova la UE

Transparența și integritatea în procesul decizional public constituie elemente esențiale ale standardelor de guvernare ale Uniunii Europene, în special în cadrul **clusterului 1 – Valori fundamentale**, care include statul de drept, instituțiile democratice și politicile anticorupție.

Evaluările recente ale Comisiei Europene arată că, deși Republica Moldova a instituit un cadru cuprinzător de integritate – inclusiv norme privind conflictele de interese, declarațiile de avere, protecția avertizorilor de integritate și consultările publice –, **activitățile de lobby nu sunt reglementate**, iar normele privind interacțiunile dintre lobbyiști și funcționarii publici și măsurile de consolidare a transparenței influenței trebuie dezvoltate în continuare.⁶⁵

În plus, organismele internaționale de monitorizare au recomandat introducerea unor norme care să reglementeze contactele dintre înalții funcționari publici și terții care urmăresc să influențeze procesul decizional public, precum și publicarea informațiilor privind aceste interacțiuni.⁶⁶

În acest context, consolidarea mecanismelor de transparență referitoare la influența în procesul de elaborare a politicilor poate contribui la creșterea responsabilității, la consolidarea garanțiilor de integritate și la alinierea practicilor de guvernare la standardele europene.

Abordarea acestor aspecte poate contribui, de asemenea, la consolidarea încrederii publicului în procesele de elaborare a politicilor publice și la îmbunătățirea trasabilității influenței externe asupra deciziilor legislative și de politică publică.

Recomandări

Republica Moldova a elaborat o serie de mecanisme de promovare a transparenței și integrității în administrația publică. Cu toate acestea, transparența activităților de influență în procesul decizional public rămâne doar parțial abordată de cadrul juridic actual.

1. Un cadru de reglementare privind activitățile de lobby și de influență, conceput și pus în aplicare în mod corespunzător, poate constitui un instrument important pentru creșterea transparenței și prevenirea influenței necorespunzătoare în procesul decizional public din Republica Moldova.
2. Analiza prezentată în acest document de dezbatere sugerează că factorii de decizie pot lua în considerare două abordări principale pentru eliminarea lacunelor în materie de transparență aferente activităților de lobby și influență:
 - introducerea unor modificări specifice în legislația existentă care reglementează transparența și integritatea în administrația publică;
 - adoptarea unui cadru juridic specific care să reglementeze activitățile de lobby și transparența influenței în procesul decizional public.

Deși ambele abordări ar putea contribui la consolidarea transparenței, un cadru legislativ distinct poate oferi o soluție mai coerentă și mai cuprinzătoare.

⁶⁵ Comisia Europeană (2024), *Raportul din 2024 privind Republica Moldova*, SWD (2024) 698 final.

⁶⁶ Consiliul Europei – GRECO (2023), *Runda a cincea de evaluare: Prevenirea corupției și promovarea integrității în administrațiile centrale (funcții executive de conducere) și în organele de drept – Raport de evaluare: Republica Moldova*.

3. Orice cadru de reglementare a activităților de lobby ar trebui să respecte standardele internaționale privind transparența și integritatea în domeniu, elaborate de organizații precum OCDE și Consiliul Europei.
4. Atunci când se concepe un registru de transparență al activităților de lobby, modelele și standardele internaționale relevante pot oferi orientări utile, precum Acordul interinstituțional al UE privind registrul de transparență și registrele similare înființate în mai multe țări europene.
5. Domeniul de aplicare al definiției activităților de lobby ar trebui să fie suficient de larg pentru a evita lacunele care ar putea submina eficacitatea cadrului de reglementare, dar să rămână clar și proporțional pentru a permite aplicarea sa practică.
6. Excepțiile de la reglementarea activităților de lobby ar trebui concepute cu atenție, astfel încât să nu submineze obiectivul de asigurare a transparenței în interacțiunile dintre funcționarii publici și actorii care încearcă să influențeze procesul decizional public.
7. Este necesară instituirea unui cod de conduită pentru lobbyiști, care să stabilească norme clare privind transparența, onestitatea și evitarea conflictelor de interese în activitățile de lobby.
8. Normele privind practicile de pantuflaj („uși turnante”) între funcțiile publice și activitățile de lobby ar trebui concepute și reglementate cu atenție și ar trebui să prevadă, după caz, perioade adecvate de restricție după încetarea funcției publice.
9. Funcția de supraveghere ar trebui încredințată unei instituții care dispune de resurse financiare și umane adecvate și de capacitatea de a administra registrele de transparență, de a monitoriza conformitatea și de a asigura respectarea normelor aplicabile.
10. Pregătirea cadrului de reglementare privind activitățile de lobby ar trebui să facă obiectul unei ample consultări publice, care să includă reprezentanți ai asociațiilor de întreprinderi, ai organizațiilor societății civile, experți în materie de transparență și combatere a corupției, instituții academice și autorități publice relevante.
11. Ca etapă ulterioară, factorii de decizie pot iniția dezbateri incluzive privind opțiunea de reglementare adecvată pentru Republica Moldova, inclusiv alegerea între modificarea punctuală a legislației existente și elaborarea unui cadru distinct privind transparența activităților de lobby. Aceste dezbateri ar putea implica instituțiile publice relevante, organizațiile societății civile, asociațiile mediului de afaceri și experți din mediul academic, pentru ca viitoarea soluție de reglementare să fie proporțională, eficace și adaptată contextului instituțional al Republicii Moldova.
12. Consolidarea transparenței în interacțiunile dintre autoritățile publice și părțile interesate externe nu trebuie înțeleasă ca o restricționare a participării legitime la procesul decizional democratic. Dimpotrivă, normele mai clare care reglementează activitățile de lobby și de influență pot contribui la asigurarea faptului că astfel de interacțiuni se desfășoară într-un cadru transparent și responsabil. Prin consolidarea transparenței și a trasabilității influenței atât în procesul decizional legislativ, cât și în cel administrativ, astfel de măsuri pot contribui la consolidarea garanțiilor de integritate, la creșterea încrederii publicului în instituțiile publice și la alinierea practicilor de guvernare ale Republicii Moldova la standardele internaționale emergente.

Anexă – Tabel comparativ al legislației aferente activităților de lobby în unele state europene

Țara	Legislație	Autoritate de supraveghere și asigurare a respectării normelor
Austria	Legea din 2012 privind transparența activităților de lobby și a reprezentării intereselor , în vigoare de la 1 ianuarie 2013	Ministerul Federal al Justiției
Croația	Legea privind activitățile de lobby a intrat în vigoare la 1 octombrie 2024. Legea definește activitatea de lobby drept activitate legală și introduce norme noi, inclusiv un registru public obligatoriu al lobbyiștilor și sancțiuni pentru nerespectarea obligațiilor. Scopul său este sporirea transparenței și combaterea corupției.	Comisia pentru soluționarea conflictelor de interese
Franța	Articolul 18 din Legea privind transparența în viața publică din 2016, în vigoare de la 1 iulie 2017	Înalta Autoritate pentru Transparența Vieții Publice (autoritate administrativă independentă)
Germania	Legea privind instituirea unui registru al activităților de lobby pentru reprezentarea intereselor pe lângă Bundestag și Guvernul Federal, adoptată în aprilie 2021, în vigoare de la 1 ianuarie 2022 și modificată în 2024	Directorul Bundestagului german. Bundestagul și Guvernul Federal încheie un acord privind gestionarea registrului.
Letonia	Legea privind transparența reprezentării intereselor din 13 octombrie 2022, în vigoare de la 1 ianuarie 2023. Reprezentanții de interese trebuie să se înregistreze în Registrul întreprinderilor din Republica Letonia.	Cabinetul de Miniștri. Implementarea noului sistem, inclusiv sancțiunile pentru nerespectarea obligațiilor, va fi evaluată după operaționalizarea deplină a registrului permanent și a sistemului de declarare, preconizată după septembrie 2028.
Lituania	Legea privind activitățile de lobby din iunie 2000, în vigoare din 2001	Comisia oficială principală pentru etică (COPE) este o autoritate colegială responsabilă în fața Parlamentului (Seimas), care promovează conduita etică și integritatea în instituțiile publice. Printre atribuțiile sale se numără coordonarea politicii publice în materie de etică, supravegherea declarațiilor de interese private, gestionarea conflictelor de interese și prevenirea corupției în autoritățile centrale și locale. COPE este un organ independent format din cinci membri numiți de Seimas, iar activitatea sa este supusă controlului parlamentar. https://vtek.lt/en/about-us/members-of-the-commission/
Finlanda	Legea privind registrul de transparență , intrată în vigoare la 1 ianuarie 2024, prevede publicarea într-un registru online a activităților de lobby sistematice sau de lungă durată care vizează Parlamentul ori ministerele Finlandei. Organizațiile trebuie să se înregistreze dacă au mai mult de cinci contacte pe an cu aceste instituții și să declare temele, metodele și	Registrul se află în gestiunea Oficiului Național de Audit https://www.vtv.fi/en/audit-and-oversight/transparency-register/

Țara	Legislație	Autoritate de supraveghere și asigurare a respectării normelor
	destinatarii activităților de lobby, precum miniștrii și membrii Parlamentului. Activitatea de lobby nu este interzisă, însă legea impune transparență și raportare, îmbunătățind monitorizarea publică a procesului decizional. În perioada iulie–august 2026, site-ul va afișa și resursele financiare și timpul de lucru consacrate activităților de lobby.	
Grecia	Legea nr. 4829/2021 a introdus în Grecia primul cadru juridic privind activitățile de lobby și a instituit un registru de transparență pentru lobbyiști. Persoanele care intenționează să interacționeze cu funcționarii publici trebuie să se înregistreze. Legea prevede restricții, inclusiv interdicția ca legiuitorii și directorii executivi aflați în funcție, precum și soții acestora, să acționeze ca reprezentanți de interese și o perioadă de restricție de 18 luni pentru foștii funcționari. Atât lobbyiștii, cât și funcționarii trebuie să prezinte rapoarte anuale de activitate.	Autoritatea Națională pentru Transparență (ANT) este responsabilă de monitorizarea conformității și de impunerea de sancțiuni pentru încălcări
Macedonia de Nord	Legea privind activitățile de lobby din iunie 2021, în vigoare din iunie 2022	Comisia de Stat pentru Prevenirea Corupției
Polonia	Legea privind activitățile de lobby (2006) a intrat în vigoare la 7 martie 2006. Aceasta urmărește să sporească transparența activităților de lobby în trei moduri: 1) obligarea Guvernului și a ministerelor să își publice agendele legislative; 2) instituirea unui registru al lobbyiștilor profesioniști; 3) obligarea tuturor autorităților publice implicate în procesul legislativ să declare contactele de lobby. ⁶⁷	Nu există o autoritate desemnată în mod clar. Sunt administrate trei registre: unul pentru camera inferioară a Parlamentului, unul pentru Senat și unul pentru Guvern.
Regatul Unit	Legea din 2014 privind transparența activităților de lobby, a campaniilor neguvernamentale și a administrării sindicatelor a instituit un registru legal pentru consultanții în activități de lobby. Persoanele remunerate pentru asemenea activități trebuie să se înregistreze la Oficiul Registrului consultanților în activități de lobby, să declare trimestrial activitățile desfășurate pentru clienții lor și pot face obiectul unor sancțiuni penale sau civile în caz de nerespectare. Există și coduri de conduită aplicabile membrilor Parlamentului, care interzic darea și luarea de mită și le impun să acționeze în interes public.	Oficiul Registrului consultanților în activități de lobby (Office of the Registrar of Consultant Lobbyists)
Ucraina	La 1 septembrie 2025 au intrat în vigoare legea privind activitățile de lobby și legea conexasă privind răspunderea administrativă. Printre elementele esențiale se numără înregistrarea obligatorie într-un registru public de transparență, administrat de Agenția Națională pentru Prevenirea Corupției (ANPC), cerințele de raportare periodică și normele privind interacțiunile lobbyiștilor cu funcționarii	Agenția Națională pentru Prevenirea Corupției (ANPC)

⁶⁷ Legea poloneză a suscitat numeroase critici și este considerată ineficace (a se vedea, printre altele, nota de informare a Parlamentului European din decembrie 2016:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/595848/EPRS_BRI\(2016\)595848_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/595848/EPRS_BRI(2016)595848_EN.pdf))

Țara	Legislație	Autoritate de supraveghere și asigurare a respectării normelor
	publici. Noua lege distinge activitățile comerciale de lobby de alte activități, precum activitățile de advocacy, și prevede sancțiuni administrative pentru încălcări.	

Printre statele OCDE și statele membre ale UE care nu au o lege distinctă privind activitățile de lobby se numără: Belgia, Bulgaria, Danemarca, Țările de Jos, Norvegia⁶⁸, Portugalia, România, Spania, Suedia și Elveția.

⁶⁸ În Norvegia există un Manual pentru conducerea politică, actualizat în 2024, care oferă linii directoare privind activitățile de lobby pentru înalții factori de decizie. În plus, reglementările norvegiene privind practicile de pantuflaj (de tip „uși turnante”) sunt foarte stricte.