

Relația dintre traficul de influență, lobby și advocacy

Dr. Sorin-Gabriel AILENEI

Instituția Prefectului - Județul Bacău, România

gab_sorin@yahoo.com

Rezumat: *Ideea acestei lucrări s-a impus natural, date fiind evenimentele din ultima perioadă la nivel național, cu privire la faptele de corupție de care sunt suspectați mai mulți dintre funcționarii publici cu funcții importante în cadrul aparatului de stat, indiferent dacă vorbim despre persoane care exercită atribuții din sferele puterii executive, legislative sau chiar judecătorești. Una dintre cel mai des invocate infracțiuni, în astfel de cazuri, o reprezintă traficul de influență, pentru că există o linie foarte fină între faptele care pot fi incriminate în cadrul unei astfel de încadrări juridice și cele care se referă la ceea ce cunoaștem noi că ar aparține sferei noționale a conceptelor de lobby și advocacy. În continuare, vor fi analizate definițiile acestor termeni și va fi prezentată o comparație între aceste noțiuni, pentru a surprinde aspectele care le diferențiază și a putea concluziona care este relația dintre ele.*

Cuvinte cheie: *trafic de influență; lobby; advocacy.*

I. PRELIMINARII

1.1 Cu privire la traficul de influență

În art. 291 alin. (1) din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal, actualizată, traficul de influență este definit ca fiind „pretinderea, primirea ori acceptarea promisiunii de bani sau alte foloase, direct sau indirect, pentru sine sau pentru altul, săvârșită de către o persoană care are influență sau lasă să se creadă că are influență asupra unui funcționar public și care promite că îl va determina pe acesta să îndeplinească, să nu îndeplinească, să urgenteze ori să întârzie îndeplinirea unui act ce intră în îndatoririle sale de serviciu sau să îndeplinească un act contrar acestor îndatoriri” (Parlamentul, 2009).

Cu privire la această definiție, se impun câteva precizări care țin de îndeplinirea unor condiții, pe care o faptă trebuie să le îndeplinească pentru a fi considerată trafic de influență. Mai întâi, este necesar ca săvârșitorul să aibă sau să lase să se creadă că are influență asupra funcționarului public sau persoanei care exercită „o însărcinare pentru care a fost investită de autoritățile publice sau care este supusă controlului ori supravegherii acestora cu privire la îndeplinirea respectivului serviciu public” (art. 175, alin. (2) din Legea nr. 286/2009).

Apoi, funcționarul public sau persoana investită cu însărcinări, care țin de sfera exercitării autorității publice ce urmează a fi influențată, trebuie să aibă competența pentru a efectua actul pentru care se realizează traficul de influență, în caz contrar fapta va fi considerată înșelăciune.

Nu în ultimul rând, trebuie reținut că fapta ce constituie elementul material al infracțiunii de trafic de influență, trebuie să fie săvârșită anterior activității funcționarului public sau persoanei asimilate unei asemenea calități care este vizată (Dobrinou & col., 2012, pg. 554-555).

Însă elementul definitiv al traficului de influență constă în „pretinderea, primirea ori acceptarea promisiunii de bani sau alte foloase, direct sau indirect, pentru sine sau pentru altul”, adică fapta este săvârșită dintr-un interes material clar, care nu permite dubii cu privire la caracterul lucrativ al intervenției respective.

1.2 În ceea ce privește activitatea de lobby

Un alt concept, cel de *lobby*, care pare să aibă un înțeles similar, este întâlnit de multă vreme în cadrul mentalității saxone, fiind folosit în contexte cu caracter atât politic, cât și economic. Termenul „lobby”, în accepțiunea politică, pare să fi fost pentru prima dată utilizat în anul 1829, în cadrul sintagmei „lobby-agent”, desemnând o persoană care era plătită pentru a obține privilegii și care, pentru acest scop, frecventa coridoarele din cadrul clădirilor unde se emiteau actele normative în Albany. Mai târziu, Thurlow Weed, împreună cu

colaboratorii săi, ar fi ridicat acest demers la rangul de profesie acreditată, i-ar fi fundamentat metodele și i-ar fi stabilit notorietatea (Lane, 1964, p. 19).

După ce, la început, lobby-ul a fost acceptat ca o practică de a reprezenta o singură persoană, fizică sau juridică, (sec. al XIX-lea), a evoluat în a încerca să pledeze în favoarea unor interese de grup (prima jumătate a sec. al XX-lea), ca, apoi, să se metamorfozeze în a reprezenta, din nou, interese fragmentate și specializate, dând naștere la un fenomen care a fost denumit „ascensiunea participării directe a grupurilor de interese (Karr , 2007, p. 62)” (Andres & Hernnson, 2016, p. 204).

O altă noțiune importantă este *contactul de lobby*, ce reprezintă „orice formă de comunicare verbală sau în scris (inclusiv comunicarea prin mijloace electronice) cu un oficial în funcție, care se referă la: 1) formularea, modificarea sau adoptarea unei legi federale (inclusiv propunerile legislative); 2) formularea, modificarea sau adoptarea unei reguli federale, reglementări, ordin executiv sau orice program, politică ori poziție a Guvernului Statelor Unite; 3) administrarea sau executarea unui program sau politici federale (inclusiv negocierea, acordarea sau implementarea unui contract guvernamental, grant, împrumut, permis sau a unei licențe); sau 4) nominalizarea sau confirmarea unei persoane pe un post, a cărui ocupare intră în competența Senatului Statelor Unite (Luneburg & Susman, 2005, pg. 200-201).

În actualitate, sferei lobby-ului este circumscrisă doar activitatea de a încerca influențarea numai a celor care au atribuții în cadrul puterii legislative, legislatori și membri ai echipelor acestora, cu condiția să se refere și să reflecte un punct de vedere legat de un anumit act normativ iar, dacă procesul comunicării este către public, atunci trebuie să fie urmat și de un „îndemn la acțiune” (call to action). Acest îndemn la acțiune este detaliul important care face ca dezbateră publică, pe marginea unei chestiuni de drept, să nu poată fi considerată lobby, atât timp cât nu este emisă o astfel de solicitare” (Boris & Steuerle , 2016, p. 200).

1.3 Cu privire la advocacy

Termenul „advocacy” are cel puțin trei accepțiuni, în funcție de domeniul la care ne raportăm. Astfel, pentru un avocat din sistemul judiciar de influențe saxone, *advocacy* se referă, în primul rând, la arta de a vorbi în cadrul instanțelor de judecată și de a interoga martorii. În mod natural, o astfel de abordare se va concentra asupra deprinderilor personale, atribuțiilor legale și a principiilor etice pe care trebuie să le aibă și să le respecte o astfel de întreprindere.

Pe de altă parte, domeniile medical și cel al asistenței sociale poartă, la rândul lor, amprenta acestui concept, întrucât, mai întâi, există o obligație morală a lucrătorilor din cadrul acestor sisteme publice, de a lupta pentru îmbunătățirea condițiilor de viață a celor dezavantajați din punct de vedere social. Chiar dacă un astfel de demers pare copilăresc (de exemplu, scrisoarea adresată de un medic, o asistentă medicală, psiholog sau asistent social unei autorități publice, pentru a-i facilita accesul unui beneficiar la îmbrăcăminte adecvată sau la condiții mai bune de locuit), el poate fi inclus în cadrul sferei noțiionale a conceptului de advocacy.

În plus, în perioada recentă a apărut o nouă formă de materializare a înțelesului termenului de advocacy, care se traduce prin manifestările organizate ale unor membri ai diverselor comunități, care au ca obiectiv îmbunătățirea calității serviciilor oferite de instituțiile publice. Când o astfel de manifestare, este în legătură cu o situație problematică, precis determinată, se poate vorbi despre *hard advocacy* iar, când acest lucru are legătură cu o nemulțumire, care nu este clar precizată, și nici nu se poate stabili întinderea pretențiilor, avem de a face cu *soft advocacy* (Bateman, 2000, pg. 15-17).

Un astfel de demers nu trebuie confundat cu o atitudine prerevoluționară, fiindcă rolul celor care folosesc această formă, de determinare a autorităților de a interveni într-un anumit context, este una care se rezumă strict la demersurile legale și, eventual, la persistența determinării de a schimba o situație de fapt (Hepworth & col., 2010, p. 416).

În concluzie, se poate spune că termenul de *advocacy* se referă la *reprezentarea în fața unei autorități a interesului altuia, folosind la maximum abilitățile și deprinderile proprii, pentru a prezenta faptele în modul cel mai favorabil sau... pentru a recomanda pe cineva sau pentru a urgenta anumite demersuri* (Bateman, 2000, p. 17).

Acest termen este cel mai des folosit în legătură cu domeniile medical și social, și mai puțin civic sau judiciar. Într-un astfel de context, el se referă, mai întâi, la pledarea în favoarea unui demers sau a unei idei, despre care se crede că va mări nivelul de trai al unui individ, grup sau chiar populații. În acest sens, abordările adeptilor acestui gen de promovare a intereselor altora, se circumscriu unor strategii care se materializează pe

mai multe planuri, dintre care menționăm: 1) *informarea celor care concep politicile publice* (ex.: distribuirea de broșuri sau pliante); 2) *crearea unor coalitii prin mobilizare* a colegilor, reprezentanților mediului academic, obținerea de sprijin din partea unor instituții, organizații, asociații sau grupuri; 3) *creșterea vizibilității* cu ajutorul mass media; 4) la nevoie, *inițierea unor acțiuni în instanță*; și, în stadiul final, 5) *mobilizarea comunității* pentru a da greutate punctelor proprii de vedere (Kirch, 2008, p. 19).

De remarcat, este faptul că, *principala deosebire între lobby și advocacy este dată de caracterul nonprofit al celui din urmă concept* (Pekkanen, Rathgeb Smith, & Yutaka, 2014, p. 2). Cu toate acestea, o organizație de advocacy poate considera, la un moment dat, propice, să creeze un organism paralel care să facă lobby, la fel cum, o organizație de lobby poate găsi potrivit să inițieze și un demers advocacy, dacă acesta servește mai bine interesului propriu.

II. ANALIZĂ

2.1 Analiza relației trafic de influență - advocacy

După cum se poate vedea, *relația dintre activitatea de advocacy și cea de trafic de influență comportă câteva diferențe majore*.

Mai întâi, cei implicați în cadrul activității de advocacy nu-și propun să obțină foloase în bani sau de altă natură, în urma demersului lor, ci își pun în aplicare strategia, motivați să îndrepte o situație de fapt, care afectează un număr mare de persoane sau pentru a preveni multiplicarea cazurilor problematice identificate. Spre deosebire de aceste stări de fapt, în cadrul traficului de influență, obținerea unor avantaje materiale sau de altă natură, este caracteristica esențială, fără de care infracțiunea nu poate subzista.

Apoi, caracterul activității de advocacy este, prin însăși natura sa, predispus la o vizibilitate cât mai mare. În acest sens, promotorii acestui demers intenționează, și fac tot posibilul, ca ideea sau cauza pentru care luptă să ajungă cât mai repede și cât mai exact în atenția publică, cu scopul de a mobiliza un număr cât mai mare de suporteri. De aceea, caracterul public al dezbaterilor, și implicarea unor susținători din domenii de activitate cât mai diverse, este un punct esențial, în reușita întregului proces de advocacy. În contrast, săvârșitorii infracțiunii de trafic de influență, sunt interesați ca faptele lor să fie cunoscute de un cerc cât mai restrâns de colaboratori. Mai mult, spre deosebire de inițiatorii demersului de advocacy, care sunt convinși de justetea crezului lor și caută să demonstreze acest lucru, în mod public, cel puțin unii dintre săvârșitorii traficului de influență intuiesc că faptele lor încalcă legea penală.

În al treilea rând, datorită caracterului umanitar al demersului de advocacy, acest proces se derulează, de obicei, în legătură cu domeniile medical și al asistenței sociale. În general, lucrătorii din aceste domenii (medici, asistenți medicali, psihologi, sociologi și asistenți sociali) simt nevoia să intervină în numele celor defavorizați, care nu pot lupta, având în minte faptul că demersul pe care îl inițiază va corecta o stare de fapt existentă și va ajuta, nu doar pe cei ale căror probleme sunt cunoscute, dar și pe alții, care sunt în situații asemănătoare și, ce este mai important, va schimba modul de raportare a autorităților și comunităților, astfel încât problemele respective să nu mai apară. În antiteză cu astfel de idealuri, traficul de influență presupune satisfacerea unui interes de moment, cu caracter eminentamente particular, fără a ține cont de repercusiunile pe care o astfel de faptă le poate avea la nivel social. Deci, în niciun caz, nu se poate vorbi de o intenție umanitară, cu scopul de a ajuta dezinteresat pe cineva.

2.2 Analiza relației trafic de influență - lobby

Spre deosebire de advocacy, care este un demers clar delimitat de traficul de influență, în cazul lobby-ului, situația se schimbă. Datorită definiției formulate de legiuitorul român, se poate considera că cele două noțiuni sunt destul de apropiate. O astfel de situație este generată, în primul rând, de sintagma „*pretinderea, primirea ori acceptarea promisiunii de bani sau alte foloase, direct sau indirect, pentru sine sau pentru altul*” care duce cu gândul la caracterul lucrativ pe care îl prezintă demersul de lobby. Această definiție, cu un spectru foarte larg, denotă intenția clară a emitentului actului normativ, în speță Parlamentul, de a proteja prestigiul instituțiilor publice (Dobrinou & col., 2012, p. 551) de orice formă de suspiciune cu privire la onestitatea funcționarilor publici.

Pe de altă parte, lobby-ul comportă diferențe majore față de traficul de influență întrucât, din practica consacrată până în acest moment, se poate afirma, cu tărie, că el nu poate fi materializat decât în legătură cu funcționarii publici, care își exercită atribuțiile de serviciu în instituțiile care țin de sfera puterii legislative, dar nu și în legătură cu cei care își desfășoară activitatea în instituțiile publice, care țin de exercitarea de către stat a puterilor executivă și judecătorească. Rezultă că lobby-ul nu poate fi întreprins decât în legătură cu crearea, modificarea, suspendarea, prorogarea sau anularea unui act normativ.

De asemenea, lobby-ul nu poate fi inclus în categoria demersurilor secrete sau discrete, așa cum este cazul majorității faptelor care pot fi catalogate drept trafic de influență. Acest lucru se datorează, în principal, uneia dintre caracteristicile definitorii ale lobby-ului - îndemnul la acțiune (call to action). Astfel, se ajunge la concluzia că, în afara caracterului public, lobby-ul poartă pecetea unui demers inițiat de o persoană sau grup de interese, dar cu valabilitate generală. Prin urmare, lobby-ul nu poate fi întreprins în vederea obținerii unui rezultat individual, cum este, de cele mai multe ori, cazul traficului de influență.

În fine, lobbyistul nu poate fi asimilat traficantului de influență, întrucât acesta nu are și nici nu poate pretinde că are influență asupra unor factori de decizie din cadrul puterii legislative, pentru că un astfel de lucru, cel puțin în cadrul sistemului legislativ românesc, ar fi foarte dificil, datorită faptului că legile sunt rezultatul dezbaterilor purtate în cadrul unui for colegial.

CONCLUZII

După cum se poate deduce din cele prezentate anterior, traficul de influență ne apare ca o infracțiune de sine stătătoare, cu o sferă foarte largă de cuprindere a unor fapte care presupun influențarea reală sau imaginară a funcționarilor publici, astfel încât să nu existe niciun dubiu cu privire la posibilitatea incriminării unor astfel de acte ilegale. Această stare de fapt își are izvorul în politica penală a statului român, care și-a propus să protejeze, în acest fel, prestigiul instituțiilor publice, în așa fel încât autoritatea lor în cadrul societății românești să fie una importantă.

Cu privire la demersurile de lobby și advocacy, se poate concluziona că acestea sunt demersuri care trebuie desfășurate în mod transparent, care presupun implicarea unui număr mare de persoane, și care se disting prin faptul că sunt îndreptate împotriva unor acte normative sau împotriva unor modalități de punere în aplicare a unor programe sau politici publice cu valabilitate generală. Cu alte cuvinte, inițiatorii unor astfel de demersuri sunt concentrați asupra modificărilor referitoare la reglementarea unor realități, care afectează un număr mare de persoane, în timp ce traficul de influență se referă în primul rând la situații particulare care țin, de cele mai multe ori, de sfera puterii executive și judecătorești, și mai puțin de procesul legislativ.

Referințe

1. Andres, G., & Hernnson, P. (2016). *Lobbying Reconsidered: Politics Under the Influence*. Abingdon, New York: Routledge.
2. Bateman, N. (2000). *Advocacy Skills for Health and Social Care Professionals*. Londra, Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers.
3. Boris, E., & Steuerle, E. C. (Ed.). (2016). *Nonprofits and Government: Collaboration and Conflict* (ed. 3rd). Lanham (Maryland): Rowman & Littlefield.
4. Dobrinou, V., & col. (2012). *Noul Cod penal comentat, vol. II, Partea specială*. București: Universul Juridic.
5. Hepworth, D. H., & col. (2010). *Direct Social Work Practice: Theory and Skills* (ed. 8th). Belmont: Brooks/Cole, Cengage Learning.
6. Karr, K. (2007). *Democracy and Lobbying in the European Union*. Frankfurt, New York: Campus Verlag.
7. Kirch, W. (Ed.). (2008). *Encyclopedia of Public Health* (Vol. I, A-H). Springer Science + Business Media, LLC.
8. Lane, E. (1964). *Lobbying and the Law*. Berkeley, Los Angeles: University of California Press.
9. Lunenburg, W. V., & Susman, T. M. (Ed.). (2005). *The Lobbying Manual: A Complete Guide to Federal Law Governing Lawyers and Lobbyists* (ed. 3rd). Chicago: American Bar Association. Parlamentul. (2009, iulie 24). Legea nr. 286/2009. *Monitorul oficial*.
10. Pekkanen, R. J., Rathgeb Smith, S., & Yutaka, T. (Ed.). (2014). *Nonprofits and Advocacy: Engaging Community and Government in an Era of Retrenchment*. Baltimore: John Hopkins University Press.