

CZU 328.184(478):327:061.1EU
<https://doi.org/10.52507/2345-1106.2026-1.12>

REGLEMENTAREA LOBBY-ULUI ÎN REPUBLICA MOLDOVA: STAGNARE INSTITUȚIONALĂ ȘI IMPLICAȚII PENTRU INTEGRAREA UE

TATAR Olga,

Doctor în drept, conferențiar universitar,
Universitatea de Stat din Comrat,
E-mail: oleatatar@mail.ru,
<https://orcid.org/0000-0003-2158-006X>

COJOCARI Vadim,

Doctorand,
Universitatea de Studii Europene din Moldova,
E-mail: vcojocar@gmail.com,
<https://orcid.org/0009-0006-1050-3156>

REZUMAT

Reglementarea activității de lobby constituie un indicator relevant al maturității guvernantei democratice și al capacității instituționale de a gestiona în mod transparent relația dintre decidenții publici și reprezentanții intereselor organizate. În Republica Moldova, această dimensiune a guvernantei rămâne însă nereglementată, în pofida angajamentelor asumate în cadrul procesului de integrare europeană și al recomandărilor formulate constant de organisme internaționale. Prezentul articol analizează evoluția eșuată a reglementării lobby-ului în Republica Moldova în perioada 2002–2024, tratând acest fenomen nu ca o simplă lacună tehnico-legislativă, ci ca expresie a unei stagnări instituționale structurale specifice democrațiilor de tranziție.

Pe baza reconstrucției cronologice a inițiativelor legislative, documentelor strategice și reacțiilor instituționale, studiul identifică principalele mecanisme cauzale ale blocajului normativ, inclusiv rezistența elitelor politice, absența unui actor instituțional reformist stabil și recursul la mimetism normativ în raport cu presiunile externe. Analiza comparativă evidențiază contrastele dintre cazul moldovenesc și modelele europene examinate, care variază de la regimuri de transparență procedurală funcțională la sisteme consolidate de înregistrare, raportare și sancționare a activităților de lobby.

Articolul argumentează că menținerea absenței reglementării lobby-ului subminează credibilitatea angajamentelor Republicii Moldova privind transparența, statul de drept și responsabilitatea democratică, generând riscuri sporite de captură instituțională și opacitate decizională. În concluzie, reglementarea influenței politice este interpretată ca o condiție necesară pentru convergența europeană substanțială, nu doar formală, și ca un test critic al capacității statului de a institui mecanisme durabile de guvernare a influenței în procesul decizional public.

Cuvinte-cheie: lobby, reglementare, stagnare instituțională, guvernare democratică, integrare europeană, transparență, captură instituțională.

LOBBYING REGULATION IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA: INSTITUTIONAL STAGNATION AND IMPLICATIONS FOR EU INTEGRATION

TATAR Olga,
PhD in Law, Associate Professor,
Comrat State University,
E-mail: oleatatar@mail.ru,
<https://orcid.org/0000-0003-2158-006X>

COJOCARI Vadim,
PhD student,
University of European Studies of Moldova,
E-mail: vcojocar@gmail.com,
<https://orcid.org/0009-0006-1050-3156>

SUMMARY

The regulation of lobbying is widely regarded as a key indicator of democratic governance maturity and institutional capacity to ensure transparency in the interaction between public decision-makers and organized interest representatives. In the Republic of Moldova, however, lobbying remains formally unregulated, despite repeated commitments within the EU integration process and consistent recommendations from international organizations. This article examines the failed evolution of lobbying regulation in Moldova between 2002 and 2024, conceptualizing this absence not as a technical legislative gap, but as a manifestation of structural institutional stagnation characteristic of transitional democracies.

Through a detailed reconstruction of legislative initiatives, strategic policy documents, and institutional responses, the article identifies the core causal mechanisms underlying regulatory failure, including political elite resistance, the lack of a stable institutional reform sponsor, and the strategic use of normative mimicry in response to external pressures. The comparative dimension highlights significant divergences between the Moldovan case and the selected European frameworks, ranging from functional procedural transparency regimes to consolidated systems of mandatory registration, reporting, and sanctions for lobbying activities.

The article argues that the persistent absence of lobbying regulation undermines Moldova's commitments to transparency, rule of law, and accountable governance within the EU integration framework, while simultaneously increasing the risks of institutional capture and opaque decision-making. It concludes that the formal regulation of political influence should be understood as a necessary condition for substantive European convergence, rather than a symbolic or declarative reform, and as a critical test of the state's capacity to institutionalize durable mechanisms for governing influence in the public decision-making process.

Key words: lobbying, regulation, institutional stagnation, democratic governance, EU integration, transparency, institutional capture.

Introducere. Reglementarea activității de lobby este recunoscută în literatura de specialitate ca un instrument esențial al guvernantei democratice, menit să asigure transparența interacțiunii dintre autoritățile publice și actorii care urmăresc influențarea procesului decizional. În democrațiile consolidate, în special în spațiul Uniunii Europene, această formă de reprezentare a intereselor este integrată într-un cadru normativ clar, bazat pe registre publice, obligații de raportare și mecanisme de responsabilizare instituțională. Scopul acestor reglementări nu este limitarea participării, ci prevenirea capturii instituționale, reducerea asimetriilor de acces la influență și consolidarea încrederii publice în decizia politică. În Republica Moldova, în pofida asumării formale a principiilor transparenței și responsabilității publice, activitatea de lobby rămâne nereglementată din punct de vedere juridic. Între 2002 și 2024, autoritățile au formulat repetat intenția de a reglementa influența exercitată asupra procesului decizional, însă aceste inițiative nu s-au materializat într-un cadru legal funcțional. Absența unei reglementări explicite nu reprezintă o anomalie tehnică izolată, ci reflectă un model persistent de guvernare informală, în care interacțiunea dintre putere și interesele private rămâne opacă și slab responsabilizată.

Relevanța analizei este amplificată de contextul integrării europene, în care Republica Moldova este evaluată nu doar în funcție de armonizarea formală a

legislației, ci și de capacitatea sa de a institui mecanisme efective de guvernare democratică. Rapoartele GRECO, recomandările OECD și evaluările Comisiei Europene subliniază constant necesitatea transparenței în relația dintre decidenți și reprezentanții intereselor organizate. Potrivit analizelor OECD, majoritatea statelor membre ale Uniunii Europene au instituit registre de lobby sau mecanisme formale de transparență a interacțiunii dintre decidenți publici și reprezentanții intereselor organizate. În acest sens, lipsa unei reglementări a lobby-ului devine un indicator critic al decalajului dintre angajamentele declarative și practicile instituționale reale. Deși tema lobby-ului a fost abordată sporadic în literatura academică și în analizele de politici publice din Republica Moldova, cercetările existente se limitează, în general, la perspective descriptive, normative sau comparative fragmentare. Majoritatea studiilor se concentrează fie asupra definirii conceptuale a lobby-ului, fie asupra argumentelor pro și contra reglementării, fără a reconstrui sistematic evoluția concretă a inițiativelor legislative și a mecanismelor care au condus la eșecul acestora.

În mod particular, lipsește o analiză cronologică integrată, bazată pe *process tracing*, care să explice de ce, pe parcursul a peste două decenii, Republica Moldova nu a reușit să instituie un cadru normativ funcțional privind activitatea de lobby, în pofida convergenței formale cu standardele europene. Totodată, literatura nu a explorat

suficient relația dintre stagnarea normativă și dinamica instituțională internă, inclusiv rolul elitelor politice, al mecanismelor de veto și al mimetismului normativ în raport cu presiunile externe.

Obiectivul general al articolului este de a explica stagnarea instituțională a reglementării activității de lobby în Republica Moldova în perioada 2002–2024, prin identificarea mecanismelor cauzale care au blocat adoptarea unei legislații funcționale și prin evaluarea implicațiilor acestui eșec pentru procesul de integrare europeană.

În acest scop, articolul urmărește trei obiective specifice:

1. reconstrucția cronologică a inițiativelor relevante privind reglementarea lobby-ului în Republica Moldova, utilizând metodologia *process tracing*;
2. identificarea actorilor instituționali și a mecanismelor de veto care au contribuit la menținerea status quo-ului normativ;
3. evaluarea implicațiilor normative și instituționale ale absenței reglementării lobby-ului asupra credibilității guvernării democratice și a parcursului european al statului.

Contribuția originală a cercetării constă în oferirea primei analize academice integrate care tratează reglementarea eșuată a lobby-ului în Republica Moldova ca fenomen structural de guvernanta, și nu ca o succesiune de inițiative legislative izolate. Prin combinarea analizei cronologice cu perspectiva comparativă, articolul propune un cadru interpretativ transferabil și către alte democrații de tranziție aflate sub presiune de convergență europeană.

Materiale și metode. În articol a fost folosit următoarele metode: Comparativ, Istoric și Static, metodologia centrală utilizată este **process tracing**, în accepțiunea sa explicativă, orientată spre testarea mecanismelor cauzale (*theory-testing process tracing*) [1, p.299]. Această metodă este adecvată obiectivelor articolului, deoarece permite: reconstrucția cronologică a inițiativelor relevante privind reglementarea lobby-ului; identificarea actorilor instituționali implicați, a secvențelor decizionale și a mecanismelor de veto; precum și evaluarea implicațiilor normative și instituționale generate de persistența vidului de reglementare [2, p.123].

Prezenta cercetare adoptă un design calitativ explicativ, orientat spre identificarea mecanismelor cauzale care au determinat stagnarea reglementării activității de lobby în Republica Moldova în perioada 2002–2024. Opțiunea pentru acest design este justificată de natura problemei investigate, care nu poate fi explicată adecvat nici prin corelații cantitative simple, nici prin descrieri instituționale statice, ci reclamă reconstrucția secvențelor decizionale, a amănărilor instituționale și a blocajelor care au împiedicat adoptarea unui cadru normativ funcțional.

Demersul pornește de la întrebarea de cercetare privind motivele pentru care, în pofida includerii repetate a temei lobby-ului în documente strategice și a intensificării presiunilor externe, Republica Moldova nu a adoptat până în 2024 un cadru juridic și instituțional explicit de reglementare a acestei activități.[3, p.31]

Corpusul surselor utilizate include acte normative și strategice ale Republicii Moldova, programe naționale și planuri de acțiuni, documente oficiale de politici publice, rapoarte GRECO,[5,6,7] documente ale Comisiei Europene, recomandări OECD, precum și literatura academică relevantă privind reglementarea lobby-ului, transparența influenței și stagnarea instituțională [18]. Coroborarea acestor surse a permis atât reconstrucția cronologică a evoluției temei lobby-ului, cât și identificarea mecanismelor instituționale care au împiedicat adoptarea unei reglementări explicite. Unitatea principală de analiză o constituie secvențele instituționale relevante, reflectate în acte normative, documente strategice, planuri de acțiuni, documente de politici publice și rapoarte oficiale emise sau asumate de autoritățile naționale și de organisme internaționale competente. Intervalul 2002–2024 a fost selectat deoarece acoperă atât apariția primelor referințe oficiale la necesitatea reglementării lobby-ului, cât și reluarea recentă a temei în contextul evaluărilor externe și al parcursului de integrare europeană.

Aplicarea metodei **process tracing** permite nu doar identificarea unor momente-cheie, ci și examinarea relației dintre actorii instituționali implicați, constrângerile politice, contextul normativ și reacțiile la presiunile externe. În acest cadru, sunt evidențiate mai multe tipare recurente de comportament instituțional, precum amânarea succesivă a asumării politice, diluarea conceptuală a temei lobby-ului în formule mai generale de transparență și participare, precum și transferul responsabilității între instituții fără finalizare legislativă. Aceste tipare sunt interpretate drept expresii ale unei stagnări instituționale structurale, iar nu simple eșecuri punctuale ale unor inițiative normative distincte.[1, 17]

Pentru a asigura coerența analitică a demersului, articolul se concentrează exclusiv asupra reglementării formale a activității de lobby, înțelegând ca existența sau absența unui cadru juridic și instituțional explicit. Nu sunt analizate empiric formele informale de influență, practicile de *shadow lobbying*, relațiile personale dintre actori politici și economici sau rețelele informale de acces la decizie, întrucât investigarea acestora ar presupune un design metodologic diferit, bazat pe interviuri, anchete empirice sau analiză de rețea.

Totodată, cercetarea nu urmărește măsurarea cantitativă a influenței exercitate asupra procesului decizional și nu propune un proiect legislativ exhaustiv de *lege ferenda*. Analiza se limitează la identificarea mecanismelor care au blocat instituționalizarea reglementării și la formularea unor implicații normative și direcții generale de reformă, în special din perspectiva calității guvernării democratice și a exigențelor asociate parcursului european al Republicii Moldova.

Limitările metodologice derivă în principal din caracterul opac al procesului decizional și din absența unor baze de date oficiale privind interacțiunile dintre decidenții publici și reprezentanții intereselor. Această constrângere este compensată parțial prin triangularea surselor, realizată prin coroborarea actelor normative și strategice, a documentelor oficiale de politici publice, a rapoartelor internaționale și a literaturii academice relevante. Cu toate acestea, anumite mecanisme

informale de menținere a status quo-ului pot rămâne insuficient vizibile, ceea ce impune prudență în formularea concluziilor privind întreaga ecologie a influenței politice.

În pofida acestor limite, combinația dintre analiza documentară, **process tracing** și comparația instituțională permite formularea unei explicații robuste privind stagnarea instituțională a reglementării activității de lobby în Republica Moldova și poate constitui un reper analitic util pentru examinarea unor blocaje similare în alte contexte de tranziție instituțională [24, p.41].

Evoluția reglementării lobby-ului în Republica Moldova (2002–2024). Evoluția reglementării activității de lobby în Republica Moldova trebuie înțeleasă în contextul unei **guvernanțe de tranziție marcate de informalitate**, fragmentare instituțională și dependență de presiuni externe. Deși cadrul constituțional consacră principiile pluralismului politic, transparenței decizionale și participării publice, aceste norme nu au fost transpuse într-o arhitectură coerentă de guvernanță a influenței.

Logica decizională care a dominat perioada 2002–2024 este caracterizată de o **asimetrie structurală între puterea informală și responsabilitatea publică**. Influența asupra procesului legislativ a fost tolerată ca practică de facto, dar respinsă ca obiect de reglementare formală. Această disjunctie a permis menținerea unor canale opace de negociere politică, protejate de ambiguitate normativă și de confuzia deliberată dintre lobby legitim și trafic de influență.

Etape cronologice ale procesului (2002–2024). Analiza cronologică a actelor normative și administrative care conțin referințe la lobby evidențiază cinci etape distincte ale evoluției subiectului în Republica Moldova. Aceste etape nu reflectă doar o succesiune de mențiuni legislative izolate, ci și transformarea treptată a modului în care tema lobby-ului a fost percepută de autorități: de la un obiect al controlului anticorupție, la un instrument asociat participării civice, iar ulterior la un subiect reactivat prudent sub presiunea standardelor de integritate și guvernanță democratică. În ansamblu, cronologia relevă o dinamică de **prezență discursivă fără instituționalizare normativă**, ceea ce confirmă persistența unui model de stagnare reglementară.

Prima etapă este caracterizată prin apariția timpurie a noțiunii de lobby în documente guvernamentale, însă exclusiv într-un registru defensiv, subordonat logicii prevenirii criminalității și corupției. Hotărârea Guvernului nr. 1693 din 27.12.2002 privind Programul de stat de combatere a criminalității și corupției pentru anii 2003–2005 conține, probabil pentru prima dată la nivel oficial, o referință expresă la necesitatea unui act normativ „cu privire la lobbyism” [8]. Această formulare este semnificativă nu atât prin conținutul său normativ, cât prin poziționarea temei în interiorul unui program anticorupție, ceea ce sugerează că lobby-ul era perceput în primul rând ca fenomen de risc, și nu ca formă legitimă de reprezentare a intereselor.

Aceeași logică este reluată în Hotărârea Guvernului nr. 227 din 03.03.2003, care menționează explicit elaborarea proiectului de lege cu privire la lobby în

Republica Moldova [9]. Subiectul rămâne astfel pe agenda executivului, însă fără a fi dezvoltat din punct de vedere conceptual sau instituțional. În mod similar, Hotărârea Guvernului nr. 733 din 29.06.2004, privind planul de activitate al Guvernului pe trimestrul III al anului 2004, menține referirea la lobby, dar fără finalizare legislativă [10]. Aceste trei acte arată că, încă din primii ani ai perioadei analizate, exista conștientizarea necesității unei reglementări, însă tema era încadrată administrativ și defensiv, fără definirea naturii juridice a lobby-ului și fără distincție clară față de traficul de influență.

Din perspectivă analitică, această fază poate fi calificată drept una de **emergență conceptuală defensivă**. Noțiunea de lobby intră în limbajul normativ, dar nu ca expresie a pluralismului democratic, ci ca potențial obiect de control. Rezultatul instituțional este unul minim: menționarea repetată a subiectului, fără proiect legislativ adoptat și fără construcție doctrinară sau administrativă coerentă.

A doua etapă marchează o consolidare formală a prezenței temei în documentele oficiale, dar fără traducerea acesteia într-un cadru normativ funcțional. Hotărârea Parlamentului nr. 374-XVI din 29.12.2005 tratează subiectul în continuare în registrul anticorupție, menționând „examinarea oportunității de elaborare a proiectului de lege cu privire la lobbyism” [19]. Aici se observă o nuanțare instituțională: tema este recunoscută explicit ca problemă de legiferare, însă nu este încă asumată ca politică publică autonomă.

Un pas aparent mai avansat este consemnat în Hotărârea Parlamentului nr. 413-XVI din 21.12.2006, unde se trece de la simpla „examinare a oportunității” la sarcina expresă de elaborare a proiectului de lege cu privire la lobbyism, cu termen și instituții responsabile [20]. Din punct de vedere formal, acesta este unul dintre cele mai clare momente de asumare a unei traiectorii legislative. Totuși, lipsa oricărui rezultat final confirmă că formularea unei sarcini instituționale nu a fost însoțită de voința politică necesară pentru finalizarea procesului.

În aceeași perioadă, apare și o utilizare mai pragmatică a noțiunii, în Hotărârea Guvernului nr. 1524 din 29.12.2007 privind Strategia de comunicare cu privire la integrarea europeană a Republicii Moldova, unde este invocată „asigurarea activităților de lobbyism în cercul liderilor europeni de opinie” [11]. Această utilizare este relevantă deoarece arată că termenul „lobby” începe să fie folosit și într-un sens politico-comunicational, legat de promovarea externă a intereselor statului, nu doar în cheia internă a prevenirii corupției. Hotărârea Parlamentului nr. 267-XVI din 11.12.2008 privind Strategia dezvoltării societății civile în anii 2009–2011 introduce o re poziționare importantă: lobby-ul apare asociat consolidării capacităților de advocacy și participare ale organizațiilor societății civile [21]. Acest act funcționează ca punct de tranziție între registrul anticorupție și registrul participării civice. Cu toate acestea, în plan instituțional, faza rămâne una a **angajamentelor formale fără transpunere**: tema este prezentă, sarcinile sunt distribuite, dar cadrul normativ special nu apare.

A treia etapă marchează o schimbare de accent: lobby-ul începe să fie prezentat explicit ca instrument legitim de canalizare a intereselor și de participare la procesul decizional. Momentul definitoriu este Legea nr. 205 din 28.09.2012 pentru aprobarea Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2012–2015, care afirmă că societatea civilă oferă cetățenilor, alături de partidele politice și de lobby-uri, o cale alternativă de exprimare a opiniilor și intereselor în procesul de luare a deciziilor [22].

Această formulare este importantă din cel puțin două motive. În primul rând, ea rupe explicit monopolul registrului anticorupție și recunoaște lobby-ul ca formă potențial legitimă de intermediere a intereselor. În al doilea rând, introduce tema într-un cadru asociat pluralismului democratic și consolidării societății civile. Totuși, această reîncadrare rămâne de natură discursivă. Nu apare nicio lege-cadru specială, niciun registru public, nici obligații de raportare și nici o autoritate competentă pentru administrarea relației dintre decidenți și reprezentanții intereselor. Rezultatul este, așadar, o **legitimare semantică fără instituționalizare juridică**. Din punct de vedere interpretativ, această fază evidențiază tensiunea dintre acceptarea conceptuală a lobby-ului și refuzul transformării sale într-o instituție reglementată. Tema devine mai compatibilă cu vocabularul democratic, însă rămâne în afara arhitecturii formale a guvernantei influenței.

În a patra etapă, procesul intră într-o zonă de diluare conceptuală. Legea nr. 51 din 23.03.2018 privind aprobarea Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2018–2020 menține referirea la lobby în cadrul participării societății civile la procesul decizional [23]. Totuși, spre deosebire de faza precedentă, tema nu mai evoluează spre o eventuală concretizare juridică, ci este absorbită în concepte mai ample precum participare publică, pluralism democratic și guvernare deschisă. Această etapă este caracterizată nu de absența totală a temei, ci de o **stagnare activă**: lobby-ul rămâne prezent în discurs, dar fără a fi tratat ca obiect autonom de reglementare. Cu alte cuvinte, subiectul nu este eliminat, ci „domesticit” terminologic prin integrarea sa în formule mai generale și mai puțin conflictuale politic. Din punct de vedere instituțional, aceasta este o strategie eficientă de evitare a confruntării directe cu problema transparenței influenței private. Se creează aparența de deschidere participativă, însă fără asumarea mecanismelor care ar face influența efectiv trasabilă și controlabilă. Prin urmare, această fază confirmă că lipsa reformei nu trebuie citită neapărat ca inacțiune pură, ci ca **management strategic al non-reglementării**, în care tema este păstrată în vocabularul democratic, dar exclusă din agenda unei legiferări efective.

A cincea etapă este marcată de reactivarea subiectului sub efectul acumulat al presiunilor externe și al noilor exigențe de integritate asociate parcursului european al Republicii Moldova. În această perioadă, noțiunea de lobby re apare atât în documente de politici publice cu funcție operațională, cât și în evaluări internaționale care semnalează explicit absența unui cadru normativ de reglementare a influenței.

Un prim reper îl constituie Hotărârea Guvernului nr. 169 din 29.03.2023 privind aprobarea Programului pentru anii 2023–2025 de implementare a Strategiei de consolidare a relațiilor interetnice în Republica Moldova pentru anii 2017–2027, care utilizează noțiunea de lobby într-un registru de dezvoltare a capacităților organizațiilor societății civile și ale structurilor consultative locale [12]. Aceasta arată că termenul continuă să fie acceptat într-o logică funcțională și participativă, însă încă nu ca obiect de reglementare juridică directă. Schimbarea de accent devine mai vizibilă în contextul evaluărilor GRECO. În **Runda a cincea de evaluare**, consacrată prevenirii corupției și promovării integrității la nivel central și în instituțiile de aplicare a legii, GRECO examinează eficiența cadrului instituit în Republica Moldova pentru prevenirea corupției în rândul persoanelor care exercită funcții executive de conducere, inclusiv Președintele, Prim-ministrul, viceprim-ministrul, miniștrii, secretarii de stat, precum și alte funcții executive relevante.[5] Raportul constată explicit că lobby-ul nu este reglementat *per se* și că nu există reguli sau proceduri care să impună dezvăluirea contactelor dintre aceste persoane și părțile terțe ori actorii care încearcă să influențeze procesul decizional. Totodată, GRECO subliniază importanța reglementării activităților de lobby pentru a preveni influențele necorespunzătoare asupra persoanelor care exercită funcții executive de conducere. Această constatare este deosebit de relevantă, deoarece mută tema lobby-ului din registrul general al transparenței în sfera integrității executive și a prevenirii corupției la nivel central [5].

În plan intern, cel mai important act normativ din această etapă este Hotărârea Guvernului nr. 442 din 28.12.2023 privind aprobarea Programului național de integritate și anticorupție pentru anii 2024–2028, care reactivează explicit tema reglementării activității de lobby, prevăzând elaborarea unui studiu privind necesitatea reglementării și, după caz, modificarea cadrului normativ [13]. Din punct de vedere normativ, acesta constituie cel mai clar semnal oficial recent că subiectul revine pe agenda instituțională ca posibil obiect al unei reforme juridice. Cu toate acestea, formularea prudentă a măsurii — studiu prealabil și eventuale modificări ulterioare — arată că statul evită încă asumarea directă a unei soluții legislative ferme.

Această prudență este confirmată și de **GRECO, în Third Interim Compliance Report** din cadrul **Fourth Evaluation Round**, unde autoritățile moldovene informează că, la 16 mai 2024, Comisia juridică, numiri și imunități a Parlamentului a constituit un grup de lucru pentru pregătirea unui proiect de lege privind lobby-ul. Potrivit informațiilor transmise, grupul de lucru urma să analizeze practicile aplicate în alte state europene, să elaboreze un studiu comparativ, iar ulterior să pregătească un proiect de lege care să fie supus dezbaterilor publice și schimbului de opinii cu părțile interesate. GRECO ia act de aceste evoluții interne și de eforturile autorităților de a constitui un grup de lucru, însă subliniază că pregătirile se află încă într-un stadiu incipient și că sunt necesare progrese concrete suplimentare. Această evaluare este esențială, deoarece

arată că, în pofida relansării instituționale a subiectului, procesul nu a depășit încă faza preparatorie [6].

Prin urmare, faza 2021–2024 poate fi caracterizată ca una de **presiune externă și reluare controlată**. Pe de o parte, organismele internaționale — în special GRECO — formulează constatări explicite privind lipsa regulilor de transparență a contactelor dintre factorii executivi de decizie și actorii care încearcă să influențeze procesul decizional. Pe de altă parte, autoritățile naționale reacționează prin includerea subiectului în documente programatice și prin crearea unor mecanisme pregătitoare, fără a asuma încă adoptarea directă a unei legi-cadru.

În termeni analitici, această etapă confirmă faptul că presiunea externă poate readuce tema în prim-planul agendei instituționale, dar nu garantează de una singură transformarea sa într-un cadru normativ funcțional. Relansarea subiectului are, până la sfârșitul anului 2024, un caracter predominant reactiv și gradual, ceea ce sugerează persistența unui model de prudență instituțională și de evitare a angajamentului normativ deplin. Analiza actorilor relevă **absența unei coaliții reformiste stabile**. Nicio instituție nu a acționat constant ca promotor al reglementării, iar inițiativele au fost fragmentate și discontinue. Ministerul Justiției a jucat un rol tehnic marginal, iar Parlamentul a manifestat o reticență sistematică față de formalizarea influenței. Principalul mecanism de blocaj este reprezentat de **veto-ul informal al elitelor politice**, motivate de riscul pierderii controlului asupra canalelor netransparente de negociere. Argumentul public recurent — pericolul „legalizării traficului de influență” — funcționează ca justificare discursivă pentru menținerea status quo-ului. În plus, societatea civilă nu a exercitat o presiune constantă și coerentă pe această temă, iar lipsa unui interes public articulat a permis marginalizarea subiectului. Rezultatul este o **alianță tacită** între inacțiunea instituțională și tolerarea influenței informale.

Capitolul de față interpretează rezultatele analizei cronologice și comparative, explicând **de ce** reglementarea lobby-ului a eșuat în Republica Moldova, **cum** această absență funcționează ca mecanism de putere și **ce implicații** generează pentru credibilitatea europeană a statului. Discuția mută accentul de la nivelul tehnico-legislativ la cel **structural și instituțional**, integrând literatura privind guvernanta influenței și democrațiile de tranziție. Eșecul repetat al reglementării lobby-ului în Republica Moldova nu poate fi explicat prin factori conjuncturali, precum instabilitatea politică sau limitările capacității administrative [14,15]. Analiza sugerează existența unui **set coerent de mecanisme cauzale**, care produc și reproduc stagnarea normativă pe termen lung.

Primul mecanism este **veto-ul elitelor politice**, exercitat preponderant informal. Reglementarea lobby-ului ar impune trasabilitatea contactelor, publicitatea intereselor și delimitarea clară a influenței legitime de cea ilicită, reducând astfel marja de negociere netransparentă. Într-un sistem în care accesul informal la decizie constituie o resursă politică, transparența devine un cost, nu un beneficiu [15, 16].

Al doilea mecanism este **ambiguitatea conceptuală strategică** dintre lobby și trafic de influență. În loc să fie

clarificate prin delimitări normative, cele două noțiuni sunt menținute deliberat într-o zonă de suprapunere discursivă. Această ambiguitate delegitimează preventiv orice inițiativă de reglementare, prezentată public ca risc de „legalizare a corupției”, și descurajează formarea unei coaliții reformiste.

Al treilea mecanism ține de **absența unui actor instituțional cu rol de lider**. De-a lungul perioadei analizate, responsabilitatea pentru reglementarea lobby-ului a fost transferată între Guvern, Parlament și instituții anticorupție, fără asumare politică explicită. Această difuzare a responsabilității conduce la ceea ce literatura descrie drept *institutional drift*, în care inacțiunea devine rezultatul implicit al designului decizional. În fine, presiunea civică limitată și fragmentată reduce costul politic al stărnării. Lipsa unei cereri sociale articulate pentru transparența influenței permite menținerea subiectului la periferia agendei publice, în pofida importanței sale sistemice pentru calitatea guvernantei.

Unul dintre rezultatele centrale ale cercetării este demonstrarea faptului că **absența reglementării nu reprezintă o stare neutră**, ci un mecanism activ de exercitare a puterii. Neinstituționalizarea lobby-ului funcționează ca o formă de **reglementare negativă**, care favorizează actorii cu acces informal și penalizează actorii legitimi lipsiți de resurse de influență. În lipsa unor reguli clare de înregistrare și raportare, influența politică devine opacă, selectivă și dificil de controlat. Acest context creează **asimetrie structurală de acces**: grupurile bine conectate pot influența decizia publică fără expunere, în timp ce societatea civilă, mediul academic sau actorii economici mici rămân marginalizați. Astfel, pluralismul formal nu se traduce în pluralism efectiv.

Mai mult, absența reglementării favorizează **mimetismul normativ**, în sensul descris în literatura instituțională: statul adoptă discursul și angajamentele asociate standardelor europene, dar evită implementarea mecanismelor care ar altera echilibrele interne ale puterii. Documentele strategice și consultările formale creează o aparență de conformitate, fără a produce schimbări structurale. Această configurație generează un risc sporit de **captură instituțională**, nu neapărat în forma clasică a controlului direct de către un actor dominant, ci sub forma unei capturi difuze, exercitate prin rețele informale de influență. Captura devine astfel sistemică, greu de identificat și dificil de sancționat, tocmai pentru că nu există repere normative clare. Absența reglementării lobby-ului are implicații directe asupra **credibilității europene** a Republicii Moldova. Deși Uniunea Europeană nu impune un model unic de reglementare a influenței, standardele de guvernanta democratică presupun transparență, responsabilitate și trasabilitate a procesului decizional. În acest sens, lipsa oricărui cadru formal privind lobby-ul constituie un **deficit structural de convergență**.

Evaluările formulate de organisme internaționale indică în mod repetat această vulnerabilitate, iar persistența ei transmite un semnal de **reformă declarativă**. Diferența dintre armonizarea formală și implementarea efectivă afectează încrederea partenerilor europeni și alimentează condiționalități sporite în domeniul statului de drept și al integrității publice. Din

perspectivă simbolică, neadoptarea unei reglementări privind lobby-ul sugerează o **reticență față de transparența influenței**, ceea ce contravine logicii integrării europene ca proces de internalizare a normelor, nu doar de preluare formală a acquis-ului. În absența unui regim de guvernare a influenței, dialogul de aderare riscă să fie perceput ca asimetric, iar angajamentele ca reversibile.

Stagnarea reglementării lobby-ului afectează nu doar funcționarea internă a democrației moldovenești, ci și **capacitatea statului de a construi credibilitate externă**. Reglementarea influenței politice devine astfel un test de maturitate instituțională și un indicator al disponibilității reale pentru convergență europeană substanțială.

Concluzii. Analiza realizată confirmă ipoteza centrală a cercetării: **absența reglementării lobby-ului în Republica Moldova nu reprezintă o lacună tehnico-legislativă accidentală**, ci expresia unei **stagnări instituționale structurale**, caracteristice democrațiilor de tranziție în care influența informală constituie o resursă politică strategică. Reconstrucția cronologică a tentativelor de reglementare (2002–2024) arată că eșecul este produs de un set stabil de mecanisme cauzale: ambiguitatea conceptuală deliberată dintre lobby și trafic de influență, difuzarea responsabilității instituționale și presiunea civică intermitentă. Din punct de vedere teoretic, studiul contribuie la literatura despre guvernarea influenței prin demonstrarea faptului că **non-reglementarea poate funcționa ca formă de reglementare negativă**.

Din perspectiva integrării europene, lipsa unei reglementări explicate a lobby-ului are implicații care depășesc sfera tehnicii legislative. Deși Uniunea Europeană nu impune un model unic de reglementare a influenței, **standardele de guvernare democratică** presupun existența unor mecanisme minime de

transparență, responsabilitate și trasabilitate a procesului decizional.

Persistența acestui deficit afectează credibilitatea angajamentelor asumate și amplifică riscul ca dialogul de integrare să fie perceput ca asimetric. În lipsa unui cadru de guvernare a influenței, evaluările privind statul de drept și integritatea publică tind să se concentreze pe rezultate punctuale, fără a aborda mecanismele structurale care permit reproducerea opacității. Astfel, reglementarea lobby-ului devine un **indicator transversal** al capacității statului de a internaliza normele europene dincolo de transpunerea formală a acquis-ului.

Implicația normativă principală este că **instituționalizarea transparenței influenței trebuie tratată ca prioritate de guvernare**, nu ca reformă sectorială marginală. Un regim minimal, dar funcțional – centrat pe definiții clare, registru public, obligații de raportare și sancțiuni proporționale – ar contribui la reducerea asimetriilor de acces, la creșterea responsabilității decidenților și la consolidarea încrederii partenerilor europeni în sustenabilitatea reformelor. Deși analiza este focalizată pe Republica Moldova, concluziile sale au **potențial de transferabilitate** către alte democrații de tranziție aflate sub presiunea convergenței europene sau internaționale. Mecanismele identificate – veto informal, mimetism normativ – pot fi utilizate ca **cadru analitic comparativ** pentru studierea stagnării reformelor în domenii sensibile ale guvernării, precum finanțarea politică, conflictele de interese sau „ușile rotative”.

În ceea ce privește cercetările viitoare, se conturează mai multe direcții relevante: o primă direcție vizează **completarea analizei documentare cu date empirice**; o a doua direcție presupune utilizarea **analizei rețelelor de influență**; o a treia direcție constă în cercetări care să urmărească efectele adoptării unei eventuale reglementări asupra transparenței decizionale.

Rewferințe bibliografice:

1. Beach, D., & Pedersen, R. B. (2019). *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. 2nd ed. University of Michigan Press
2. Chari, R.; Hogan, J.; Murphy, G. *Regulating Lobbying: A Global Comparison*. Manchester: Manchester University Press, 2010.
3. Comisia Europeană. *Moldova 2023 Report*. Brussels: European Commission, 2023.
4. European Parliament; Council of the European Union; European Commission. *Interinstitutional Agreement of 20 May 2021 on a Mandatory Transparency Register*. Official Journal of the European Union. Brussels, 2021.
5. GRECO (Council of Europe). *Fifth Evaluation Round – Evaluation Report on the Republic of Moldova: Preventing Corruption and Promoting Integrity in Central Governments (Top Executive Functions) and Law Enforcement Agencies*. Strasbourg: Council of Europe, 2023.
6. GRECO (Council of Europe). *Fourth Evaluation Round – Republic of Moldova: Compliance Report*. Strasbourg: Council of Europe, 2022.
7. GRECO (Council of Europe). *Fourth Evaluation Round – Corruption Prevention in respect of Members of Parliament, Judges and Prosecutors. Third Interim Compliance Report: Republic of Moldova*. Strasbourg: Council of Europe, 2024.
8. Guvernul Republicii Moldova. Hotărâre cu privire la Programul de stat de combatere a criminalității și corupției pentru anii 2003–2005, nr. 1693 din 27.12.2002. *Monitorul Oficial al R. Moldova* nr. 185-189/1843 din 31.12.2002.
9. Guvernul Republicii Moldova. Hotărâre despre realizarea Programului de activitate a Guvernului „Renașterea Economiei – Renașterea Țării”, rezultatele social-economice obținute în anul 2002, măsurile și sarcinile primordiale privind sporirea eficienței activității autorităților administrației publice, nr. 227 din 03.03.2003. *Monitorul Oficial al R. Moldova* nr. 50-53/298 din 21.03.2003.

10. Guvernul Republicii Moldova. Hotărâre pentru aprobarea Planului de activitate a Guvernului pe trimestrul III al anului 2004, nr. 733 din 29.06.2004. *Monitorul Oficial al R. Moldova* nr. 105-107/869 din 02.07.2004.
11. Guvernul Republicii Moldova. Hotărâre pentru aprobarea Strategiei de comunicare cu privire la integrarea europeană a Republicii Moldova, nr. 1524 din 29.12.2007. *Monitorul Oficial al R. Moldova* nr. 11-12/66 din 18.01.2008.
12. Guvernul Republicii Moldova. Hotărâre privind aprobarea Programului pentru anii 2023–2025 de implementare a Strategiei de consolidare a relațiilor interetnice în Republica Moldova pentru anii 2017–2027, nr. 169 din 29.03.2023. *Monitorul Oficial al R. Moldova* nr. 159-161/352 din 11.05.2023.
13. Guvernul Republicii Moldova. Hotărâre privind aprobarea Programului național de integritate și anticorupție pentru anii 2024–2028 și a Planului de acțiuni pentru implementarea Programului național de integritate și anticorupție pentru anii 2024–2028, nr. 442 din 28.12.2023. *Monitorul Oficial al R. Moldova* nr. 76-78/108 din 22.02.2024.
14. Hellman, J. S. *Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions*. *World Politics*, Vol. 50, No. 2, 1998, pp. 203–234.
15. Holman, C.; Luneburg, W. *Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform*. *Interest Groups & Advocacy*, Vol. 1, Issue 1, 2012, pp. 75–104.
16. Horja, A.; Mihăileanu, L. *Reglementarea activității de lobby. În anticamera influenței*. București: C.H. Beck, 2009.
17. Mahoney, J. *Path dependence in historical sociology*. *Theory and Society*, Vol. 29, No. 4, 2000, pp. 507–548.
18. OECD. *Recommendation on Transparency and Integrity in Lobbying and Influence Activities*. Paris: OECD Publishing, 2024.
19. Parlamentul Republicii Moldova. Hotărâre nr. 374-XVI din 29.12.2005 privind modificarea și completarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a corupției și a Planului de acțiuni pentru realizarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a corupției. *Monitorul Oficial al R. Moldova* nr. 16-19/75 din 27.01.2006.
20. Parlamentul Republicii Moldova. Hotărâre nr. 413-XVI din 21.12.2006 privind modificarea anexei la Hotărârea Parlamentului nr. 421-XV din 16 decembrie 2004 pentru aprobarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a corupției și Planului de acțiuni pentru realizarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a corupției. *Monitorul Oficial al R. Moldova* nr. 10-13/30 din 26.01.2007.
21. Parlamentul Republicii Moldova. Hotărâre pentru aprobarea Strategiei dezvoltării societății civile în anii 2009–2011, nr. 267-XVI din 11.12.2008. *Monitorul Oficial al R. Moldova* nr. 1-2/11 din 13.01.2009.
22. Parlamentul Republicii Moldova. Lege pentru aprobarea Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2012–2015 și a Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei, nr. 205 din 28.09.2012. *Monitorul Oficial al R. Moldova* nr. 1-5/4 din 04.01.2013.
23. Parlamentul Republicii Moldova. Lege privind aprobarea Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2018–2020 și a Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2018–2020, nr. 51 din 23.03.2018. *Monitorul Oficial al R. Moldova* nr. 157-166/298 din 18.05.2018.
24. Troșin, P. *Perspectiva reglementării activității de lobby în Republica Moldova*. Chișinău: IDIS „Viitorul”, 2011.