

Lobbing we współczesnym świecie - zarys uwarunkowań prawnych i działań praktycznych

Listopad 1999

Ewa Karpowicz

Raport

Nr 167

Zjawisko lobbingu rozpowszechnia się w zawrotnym tempie na całym świecie. Przybiera zarazem tak zróżnicowane formy, że trudno właściwie mówić o "lobbingu" w ogólności, warto natomiast analizować niejako poszczególne typy lobbingu stosowane w poszczególnych krajach i określonych instytucjach życia publicznego. W tekście niniejszym staramy się sprecyzować pojęcie lobbingu, przybliżyć jego genezę i zaprezentować zasadnicze jego rodzaje, występujące we współczesnych systemach demokratycznych. W jednym z rozdziałów przedstawiamy prawne regulacje ustalone w krajach, o najbardziej rozwiniętych formach lobbingu. Ważna część pracy poświęcona jest procesom lobbingowym stosowanym wobec organów instytucji europejskich

*"Suma interesów partykularnych
nie zawsze odpowiada interesowi ogółu."*

Alexandre Sanguinetti

I. Definicje

Lobbing

Słowo "lobbing" jest we współczesnym świecie rozpowszechnione, a zarazem niejednoznaczne. Stosują je specjaliści z dziedziny komunikacji społecznej dla oznaczenia "wywierania wpływu" i jest ono wówczas neutralne znaczeniowo, stosuje się je jednak także dla określenia działań pewnych grup, których celem jest wpływanie na decydentów w sposób zmierzający do zapewnienia przewagi interesom partykularnym nad ogólnymi - w tym rozumieniu wyraz ten bywa zabarwiony pejoratywną konotacją. Lobbing upowszechnia się, umacnia i zdobywa coraz więcej zwolenników, ciągle jednak kojarzy się czasem ze zjawiskami zdecydowanie negatywnymi: z działalnością kontrowersyjnych grup interesu, które wszelkimi sposobami dążą do realizacji własnych celów z zaniechaniem spraw publicznych lub zgoła z korupcją czy płatną protekcją.

Charakterystycznym przykładem dwojakiego spojrzenia na lobbing są postawy ujawniane w publicystyce i dyskusjach społecznych w Stanach Zjednoczonych - kraju o najbardziej ukształtowanym i najlepiej zabezpieczonym prawnie systemie lobbingu. W USA można wyróżnić dwa zasadnicze podejścia do "wywierania wpływu na władze". Z jednej strony - Amerykanie postrzegają lobbing jako działalność mającą zbadany wpływ na rządowy proces podejmowania decyzji a zarazem wynikającą bezpośrednio z gwarancji zawartych w Pierwszej Poprawce do Konstytucji. Z drugiej - ocenia się lobbing jako zjawisko szkodliwe, działalność w najlepszym wypadku niejawną i tajemniczą a w najgorszym - złowieszczą i konspiracyjną. W tej dyskusji niewiele miejsca pozostaje na oceny bardziej wyważone.

Zwolennicy lobbingu we wszystkich krajach podkreślają fakt, że dostarcza on obu stronom - rządowi i obywatelom dodatkowych informacji o wzajemnych powiązaniach i podejmowanych działaniach, przyczyniają się więc do upowszechnienia wzajemnej wiedzy i zrozumienia. Lobbing uważany bywa za działalność przedstawicielską, która uzupełnia proces wyborczy, stwarza obywatelom możliwości do angażowania się w sprawy publiczne i zachęca ich do tego. Jest on także traktowany jako mechanizm samoregulacji społecznej, gdyż ścieranie się lobbystów dwóch przeciwstawnych stron w danej sprawie pozwala urzędnikom i politykom na bardziej wszechstronną i bezstronną ocenę zjawisk.

Przeciwnicy lobbingu podkreślają, iż genezą wszelkiej działalności mającej na celu "wywieranie wpływu" jest dążność do wygrywania specyficznych, wąskich interesów. Zdaniem niektórych obserwatorów lobbyści i grupy przez nich reprezentowane wywierają wpływ daleko większy niż by to wynikało z liczebności i znaczenia społecznego danej grupy, a ich interesy są często zgoła sprzeczne z tym, co określa się mianem interesu publicznego. Podkreśla się także i to, że aktywność lobbystów ma ciągle jeszcze charakter ukryty i nie w pełni podlega kontroli społecznej. Stosowane metody - jak finansowanie kampanii wyborczych, utrzymywanie kontaktów towarzyskich z ważnymi osobistościami czy dawanie okazałych a nie ujawnionych prezentów jest nieetyczne, a często wręcz nielegalne. W sumie, zdaniem przeciwników, działalność lobbystów nie

tylko nie pomagają, ale wręcz zakłóca proces polityczny przyczyniając się do opóźniania ważkich ze społecznego punktu widzenia decyzji.

Spór między zwolennikami a przeciwnikami lobbingu nie jest oczywiście rozstrzygnięty, a jedyną drogą do pewnego choćby przybliżenia stanowisk są, jak się wydaje, próby jak najszerszego wprowadzenia tej działalności na grunt prawny i stworzenia jak najpełniejszych ram legislacyjnych dla wszelkich jej przejawów.

W pokaznej już literaturze przedmiotu spotyka się różnorakie definicje "lobbingu". Słownik współczesnego języka polskiego definiuje używane w tekście pojęcia następująco: "*lobby - wpływowa grupa osób wywierająca nacisk na organy władzy w interesie jakichś grup zawodowych, gospodarczych, społecznych itp.*" Lobbing określany jest jako "*wpływanie na posłów, organy władzy itp. za pomocą interwencji kularowych.*"¹

Słownik angielski opracowany przez Longman Group definiuje słowo "lobby" następująco: "*jest to grupa stworzona w celu działania na rzecz lub przeciw planowanej akcji poprzez wywieranie wpływu na władze, by ukierunkować ich decyzje.*"²

Każda z definicji zawiera element "wywierania wpływu na władze" państwowe lub międzynarodowe w celu stwarzania jakiejś sytuacji, jej modyfikacji lub likwidacji. Lobbing może dotyczyć uchwalanego prawa, działań zbiorowych, decyzji administracyjnych, przyznawania funduszy itp.

W szerokim tego słowa rozumieniu *lobbing* jest więc *stosowanym w życiu politycznym środkiem, służącym do wywierania wpływu na decyzje polityczne oraz na kształt ustaw i innych aktów prawnych poprzez uczestnictwo w procesie ich tworzenia, modyfikacji lub uchylania.*

Lobbing kierowany jest wobec decydentów. Bezpośrednim adresatem poczynań lobbingowych są więc posłowie, ministrowie, przedstawiciele samorządu, wyżsi urzędnicy. Ale zadaniem lobbistów bywa też wpływanie na media lub innych lobbystów, a szerzej - na wszelkie ośrodki formujące opinię publiczną, ta z kolei bowiem może wywierać bezpośredni wpływ na decydentów. Lobbing polega na przekazywaniu im informacji i idei, danych i sposobów ich wykorzystania, faktów i koncepcji, jak je spożytkować. Lobbyista dostrzega problem i przekazuje decydentowi wiedzę o jego istnieniu oraz o jego wadze; wymyśla rozwiązanie i przekonuje decydenta do jego wyboru.

Jakkolwiek pojęcie "lobbing" jest nadal mało precyzyjne i obejmuje swym zakresem różnorodne formy działań, za podstawowe kryteria, których spełnienie traktowane jest jako warunek zaliczenia określonej aktywności do lobbingu, uważa się:

1) istnienie **celu** jakim jest wywieranie wpływu na decyzje władz; wpływ wywierany na decyzje osób prywatnych, korporacji lub innych organizacji nie jest więc objęty tym terminem;

2) istnienie **zamiaru** wywierania wpływu; nie jest zatem objęte tą nazwą działanie, które w praktyce doprowadziło do podjęcia jakiejś decyzji lub jej zmiany, jednak nie było to intencją działającego;

3) istnienie **pośrednika** między obywatelem a władzą - organizacji, instytucji, osoby, które transmitują oczekiwania bądź życzenia grup społecznych do decydentów; nie jest więc lobbingiem napisanie przez obywatela petycji do władz, jeśli dotyczy ona jego sprawy osobistej.

Lobbysta

¹ Słownik współczesnego języka polskiego, Warszawa 1996, a także Słownik Wyrazów Obcych, Wł. Kopaliński, Warszawa 1994.

² Dictionary of contemporary English, Wyd. Longman Group Limited, London 1987, s. 615.

W ramach procesów instytucjonalizacji lobbingu w poszczególnych krajach czynione są również próby definiowania pojęcia "lobbysta".

Z badań przeprowadzonych na użytek konferencji członków Stowarzyszenia Sekretarzy Generalnych Parlamentów (organu konsultacyjnego Unii Parlamentarnej)³ wynika, że w wielu krajach nadal nie ma precyzyjnej definicji terminu "lobbysta". Dotyczy to m.in. RFN, Wielkiej Brytanii, Włoch, Austrii, Belgii, Cypru, Danii, Francji, Grecji, Hiszpanii, Indii, Indonezji, Izraela, Nowej Zelandii, Pakistanu, Korei, Polski, Portugalii.

Biorąc pod uwagę faktyczny zakres działalności lobbystów we współczesnym świecie można przyjąć, że **lobbystą jest każdy, kto nawiązuje kontakt z politykami lub instytucjami publicznymi w celu obrony interesu jakiejś strony (klienta, który to zlecił lub organizacji, z którą się utożsamia) lub w celu uzyskania odpowiednich dla tej strony informacji.** Wyodrębnionym podmiotem stosującym lobbing może być osoba, organizacja, wreszcie grupa interesu.

Pojęcie "grupa interesu" również dalekie jest od jednoznaczności. Wśród wielu zróżnicowanych definicji najistotniejszy i wspólny im wszystkim element dotyczy "zapewnienia pewnej zbiorowości możliwości wpływania na decyzje państwa, na rynek lub na inne gospodarcze lub społeczne procesy zgodnie z jej interesami."⁴ Grupy interesu różnią się od partii politycznych tym, że - w przeciwieństwie do partii - nie starają się uczestniczyć w procesach politycznych w roli podmiotu zabiegającego o władzę, nie dążą do sprawowania rządów, z zasady uważają się za apolityczne. Działalność grup interesu cechuje na ogół pragmatyzm, ma ona charakter bardziej partykularny i rewindykacyjny niż obywatelski.

Grupy te można nazwać lobbingowymi gdy:

- mają charakter na tyle trwały, że pozwala to na "zapewnienie skuteczności działań",
- istnieje jakiś interes (cel) o charakterze materialnym bądź moralnym, dla którego się uformowały,
- wykreowały jakąś strategię działania oraz instrumenty obrony interesów, które przewidywałyby pewien element presji na decydentów.

Grupy te mogą przyjmować różne formy. Działają w postaci wspólnot, ruchów społecznych, stowarzyszeń, wreszcie instytucji.

Bogaty jest już arsenał cech, jakimi powinien charakteryzować się dobry lobbysta. Lobbystą jest np. specjalista w dziedzinie *public relations*. Pełni on m.in. rolę agenta zjednującego *ad hoc* poparcie instytucji parlamentarnych i rządowych. Rozwój firm zajmujących się komunikacją społeczną spowodował, że nawiązują one dogodne i coraz ściślejsze stosunki z kołami politycznymi. Pracownik takiej firmy nie zajmuje się lobbingiem permanentnie, staje się lobbystą, gdy pojawia się taka potrzeba. Przestaje nim być z dnia na dzień, gdy potrzeba znika. Coraz szerszy staje się repertuar środków tzw. lobbysty zawodowego - człowieka, który traktuje poczynania na rzecz reprezentowania interesów jakiegoś podmiotu czysto profesjonalnie i poświęcającemu cały czas swej pracy.

Dobry lobbysta powinien być dobrze wyedukowany, ale przede wszystkim musi mieć żyłkę polityczną. Z reguły zresztą pochodzi on ze środowisk politycznych lub kół rządowych (często jest to były deputowany, minister, wysoki urzędnik itp.) Nie oznacza

³ Konferencja odbyła się w kwietniu 1986 r. w Warszawie.

⁴ Według klasycznej definicji Dawida Trumana "grupa interesu" to "każda grupa, która zrzesza ludzi dzielących tę samą opinię (te same opinie) i występuje wobec innych grup społecznych z oczekiwaniami dotyczącymi przejawiania takich zachowań, które grupa uważa za właściwe z punktu widzenia wyznawanych przez nią postaw".

to, że osoba z innym doświadczeniem zawodowym nie może trudnić się lobbingiem. Potrzebuje ona po prostu więcej czasu, by poznać środowisko, by swobodnie się w nim poruszać, a także by zostać zaakceptowaną, docenioną. To wymaga czasem długich lat funkcjonowania w środowisku.

Lobbysta powinien znać nie tylko ludzi, ale także tryb działania instytucji politycznych, język właściwy dla aparatu legislacyjnego, a przede wszystkim powinien się charakteryzować umiejętnością analizowania zjawisk ekonomicznych, mechanizmów społeczno-politycznych, procesów społecznych. Jego wnioski i zalecenia muszą być należycie uzasadnione, by zyskać poparcie. Nie bez znaczenia jest też takt, dyplomacja, umiejętność artykułowania informacji, perswadowania, argumentowania.

Przez długi czas lobbyści woleli pozostawać w cieniu. Zawód pośrednika między przedsiębiorstwem a politykami zobowiązuje bowiem do zachowania pewnej rezerwy. W niektórych kręgach grupy nacisku są wciąż postrzegane jak działające nie koniecznie zgodnie z interesem ogółu. Nie sprzyja to chwaleniu się, że się uprawia profesję lobbysty. Rozpowszechnia się jednak coraz bardziej przekonanie, że nie ma się czego wstydić, przeciwnie - zawodu tego powinno się bronić i publicznie go respektować.

Kwestią otwartą jest poszanowanie reguł etycznych w zawodzie, który polega w głównej mierze na przekonywaniu reprezentantów interesu publicznego o potrzebie uwzględniania interesów partykularnych. Pojawiają się więc ciągle próby stworzenia kodeksów deontologicznych, by zasady trzymania się aktywistów lobbingu w pewnych ramach mogły być przestrzegane.

Próby uformowania definicji lobbysty spotyka się też na gruncie aktów prawnych niektórych krajów.

W USA w federalnej ustawie o lobbystach (*Federal Regulation of Lobbying Act*) z 1946 r. nie ma wprowadzić definicji pojęcia "lobbysta", podany jest jednak zakres podmiotowy ustawy. Odnosi się ona do *"każdej osoby, która sama lub za pośrednictwem jakiegokolwiek agenta lub pracownika w jakikolwiek sposób, pośrednio lub bezpośrednio ubiega się, gromadzi lub przyjmuje jakiegokolwiek sumy pieniędzy lub jakiegokolwiek przedmioty wartościowe, które mają być użyte przede wszystkim na pomoc... w osiągnięciu któregokolwiek z poniżej wymienionych celów: a) przeforsowanie lub powstrzymanie jakiegokolwiek ustawy głosowanej w Kongresie Stanów Zjednoczonych, b) wywieranie bezpośredniego lub pośredniego wpływu na przeforsowanie lub powstrzymanie jakiegokolwiek ustawy głosowanej w Kongresie Stanów Zjednoczonych"*. Ustawę stosuje się zarówno w działalności skierowanej wobec ogniw ustawodawczych, jak i wobec podejmowanej z zamiarem oddziaływania na organy administracji lokalnej, stanowej bądź federalnej.

Terminem "lobbysta" określa się więc tu osobę, która przy pomocy wszelkich dozwolonych prawem środków zawodowo zajmuje się wywieraniem wpływu na rezultaty procesu decyzyjnego władz. Używany w ustawie termin "osoba" może oznaczać "osobę fizyczną, spółkę, komitet, stowarzyszenie, korporację i wszelkie inne organizacje lub grupy osób". Podobnie termin "ustawodawstwo" używany jest w szerokim rozumieniu i może oznaczać "ustawy, uchwały, poprawki, nominacje i inne sprawy rozważane lub wysuwane w jednej z izb Kongresu, a także obejmuje wszelkie inne sprawy, które mogą być przedmiotem rozważania przez którąkolwiek z Izb Kongresu".

W Kanadzie dla potrzeb rejestracji lobbystów stosuje się następującą ich definicję: "lobbystą jest każda osoba, która za wynagrodzeniem angażuje się w działalność lobbystyczną podjętą wobec organów wykonawczych, warstwy urzędniczej, członków Izby Gmin i Senatu oraz ich personelu".

Do lobbystów zalicza się: 1) osoby, które usiłują wywrzeć wpływ na strategię lub programy rządowe, na przyznawanie dotacji i zawieranie umów, mianowanie na sta-

nowiska federalne lub na organizację kontaktów i spotkań, 2) osoby zatrudnione na pełny etat w prywatnych przedsiębiorstwach, w wydziałach do spraw kontaktów z rządem, 3) osoby pracujące dla grup założonych w celu popierania jednej, określonej sprawy, 4) osoby zatrudnione w organizacjach niedochodowych, 5) osoby zatrudnione w agencjach prowadzących kampanie reklamowe, włączając w to kampanie prowadzone w środkach masowego przekazu i drogą pocztową, 6) osoby zatrudnione w specjalistycznych agencjach prowadzących działalność lobbystyczną względem rządu i parlamentu.

W Australii wytyczne do rejestrowania lobbystów rządu australijskiego definiuje lobbystę jako *"osobę (lub grupę osób), która dla korzyści finansowych lub innych reprezentuje swego klienta w kontaktach z ministrami i urzędnikami państwowymi"*. Reprezentowanie klientów wobec Izby Reprezentantów lub Senatu nie jest objęte definicją lobbysty, podobnie jak nie są nią objęci lobbyści nie opłacani.

II. Geneza lobbingu

Zjawisko określane mianem "lobby" sięga starożytnej Grecji, gdzie demokracja bezpośrednia pozwalała każdemu obywatelowi osobiście wypowiedzieć swoje żądania przed zgromadzeniem politycznym. Uważa się powszechnie, że procedury umożliwiające artikulację własnych poglądów, życzeń czy roszczeń dawały też szansę na wywieranie wpływu na decyzje o publicznym zasięgu.

Na szeroką skalę lobbying zaistniał w rozwiniętych demokracjach świata współczesnego, gdzie interesy "partykularne" grup zawodowych, przedsiębiorców, stowarzyszeń dały początek funkcjonowaniu grup nacisku. Termin *"lobby"* na określenie działalności grup nacisku powstał w początkach XIX wieku i pochodzi od miejsca, w którym publiczność mogła się spotykać z przedstawicielami parlamentu (kuluary parlamentu - lobby). Za ojczyznę lobbingu w Europie uważana jest Wielka Brytania. W miarę upowszechniania się zwyczaju spotkań kularowych terminu "lobby" zaczęto używać dla określenia samych rozmów w kularach, a mniej więcej od lat trzydziestych ubiegłego wieku - nazywano tak same grupy nacisku, których intencją było wywieranie wpływu na członków Izby Gmin i Izby Lordów. Zarówno samo zjawisko, jak i terminy, które je określały, przedostały się do innych krajów Europy i do Stanów Zjednoczonych. W Waszyngtonie i w stolicach stanów słowo "lobby" czy "lobby-agents" a wkrótce i neologizm "lobbyist" były od 1829 r. w powszechnym użyciu. Dwie duże demokracje anglosaskie, ze zwykłym im pragmatyzmem, dały prawo obywatelstwa tej "diplomacji kularowej", tak starej, jak same stosunki społeczne.

Ewolucja lobbingu przebiegała inaczej w krajach anglosaskich, a inaczej w pozostałych krajach europejskich. Np. we Francji grupy nacisku w szerokim znaczeniu tego pojęcia stały się publicznie znane dopiero w ostatnim czterdziestoleciu. Na dobrą sprawę dopiero w latach osiemdziesiątych termin "lobby" przyjął się w publicystyce do określenia "lobby nauczycieli" występującego przeciw ministrowi oświaty w 1987 r., a także "potomków rozbitków Titanica" pragnących zapobiec wykorzystaniu wraku w celach handlowych. Późne rozpowszechnienie się lobbingu w tym kraju wynika zapewne z tradycyjnej we Francji niechęci do "organów pośredniczących" przejawianej od 1789 r., gdy doprowadziła do wypracowania bardzo restrykcyjnego ustawodawstwa dotyczącego tworzenia stowarzyszeń lub ugrupowań zawodowych traktowanych jako sprzeczne z zasadami indywidualizmu i liberalizmu.

Długą tradycję ma reprezentowanie interesów grupowych wobec organów władzy państwowej w Niemczech. Odbywa się to od ponad wieku za pośrednictwem organizacji i stowarzyszeń. Już w drugiej połowie XIX w. znacząca część społeczeństwa

niemieckiego była zorganizowana w korporacjach zawodowych i izbach handlowo-przemysłowych oraz rzemieślniczych tworząc typowe grupy interesu, których zadaniem było m.in. wywieranie wpływu na decydentów. Od końca XIX w. stowarzyszenia zrzeszające robotników i pracodawców poszczególnych branż stały się, obok partii politycznych, istotnym podmiotem wpływania na ważne decyzje polityczne i gospodarcze. Szczególnie duży wpływ na władze państwowe i *Reichstag* miały grupy interesu tego typu w okresie Republiki Weimarskiej (1918 - 1933) oraz po utworzeniu RFN w 1949 r. Znaczna rola, jaką odgrywały grupy interesu w kształtowaniu polityki gospodarczej i społecznej w okresie powojennym RFN sprawiła, że politolodzy nazywali niemiecki system polityczny mianem "demokracji pluralistycznej".⁵

W Wielkiej Brytanii, a przede wszystkim w USA grupy nacisku stanowią obecnie w pełni usankcjonowany prawnie i obyczajowo przejaw życia politycznego; zorganizowana i zinstytucjonalizowana obrona interesów pełni funkcję jednego z podstawowych filarów demokracji. W świadomości społecznej krajów anglosaskich system przedstawicielski, parlamenty i partie polityczne nie wystarczają do zaspokajania potrzeb zbiorowych suwerennego narodu, stąd konieczność istnienia w mechanizmach władzy pośredników między obywatelem lub grupą a zgromadzeniami ukonstytuowanymi w wyniku wyborów.

W większości krajów Europy lobbying nie jest jeszcze tak dalece zakorzeniony, jego formy ulegają przekształceniom zwłaszcza w obliczu wielorakich zmian wynikających z poszerzania i rozwoju Unii Europejskiej.

III. Typy grup lobbyingowych

Grupy i organizacje uprawiające działalność lobbystyczną są we współczesnym świecie bardzo zróżnicowane; różnorodne są też sposoby ich funkcjonowania.

Próbując dokonać systematyzacji tych grup z punktu widzenia charakteru ich działań naukowcy Francji dzielą je np. na:

- ugrupowania ekonomiczne: przemysłowe, handlowe, finansowe itp.; łączy je wszystkie to, iż są nastawione na osiągnięcie zysków;

- grupy o profilu społeczno-administracyjnym: są to grupy i organizacje działające na określonym obszarze i reprezentujące interesy jego mieszkańców (w różnych dziedzinach); cechą łączącą wszystkie grupy tego typu jest więź współpracy łącząca je ściśle z organami administracji tego obszaru;

- grupy o profilu społeczno-ekonomicznym: celem tego rodzaju ruchów i organizacji jest reprezentowanie interesów ekonomicznych oraz/lub społecznych ludzi, w imieniu których występują; są to np. stowarzyszenia konsumentów, lokatorów, właścicieli, organizacje kombatanów, kobiet itp.;

- grupy społeczno-kulturalne: są to m.in. obrońcy interesów kulturalnych, ideologicznych, ruchy ekologiczne, etniczne, antyrasistowskie, stowarzyszenia niepełnosprawnych itp.⁶

⁵ Por. opracowanie Sł. Łozińskiego, *Parlamentarny korporatyzm - grupy interesu w niemieckim systemie politycznym*, "Informacja BSE" Nr 216, 1994.

⁶ Por. "Materiały i Dokumenty", wyd. BSE, nr 123, kwiecień 1993 r., za: "Etudes du Centre d'Information Civique", No 103 1992: *Le Lobby - cinquieme pouvoir...*

Inną nieco typologię proponuje się na gruncie nauki niemieckiej. Politologowie tego kraju dzielą grupy interesu na:

- grupy działające w ramach systemu gospodarczego i pracy (zrzeszenia producentów, pracodawców, pracobiorców, konsumentów, izby rzemieślnicze, przemysłowe, handlowe, zrzeszenia zawodowe, spółdzielcze itp.);
- grupy o charakterze samopomocowym, działające w sferze socjalnej (zrzeszenia kombatantów, inwalidów, kobiet itp.);
- grupy działające w sferze kultury, nauki, religii (towarzystwa kulturalno-oświatowe, stowarzyszenia naukowe, kościoły różnych wyznań), których cechą jest skupianie się na określanych wartościach;
- grupy reprezentujące korporacje prawa publicznego, które zrzeszają terytorialne jednostki podziału administracyjnego państwa, jak gminy, miasta, powiaty;
- luźno zorganizowane grupy interesu, które przybierają formę ruchów społecznych np. ruchy antynuklearne, pokojowe, ochrony środowiska.⁷

Biorąc za podstawę podmioty, których interesy reprezentuje się poprzez działalność lobbingsową, można powiedzieć, iż lobby artykułuje:

- interesy grupowe,
- interesy lokalne,
- interesy w skali krajowej.

Z punktu widzenia struktury grup lobbingsowych można wyróżnić dwa ich typy:

- duże liczebnie organizacje o długiej na ogół tradycji i hierarchicznej strukturze organizacyjnej oraz relatywnie trwałym członkostwie (należą do nich np. związki zawodowe, stowarzyszenia przedsiębiorców itp. Stanowią one zazwyczaj trwały element polityczne infrastruktury życia danego kraju);
- grupy o bardziej płynnej strukturze organizacyjnej i zmieniających się formach działania - starają się one wywierać wpływ na władze w takich formach partycypacji jak: demonstracje, apele, marsze protestacyjne, akcje propagandowe itp. (należą do nich m.in. ruchy społeczne - pokojowe, ekologiczne, kobiece itp. oraz grupy organizowane *ad hoc*, których celem jest jednorazowe wywarcie wpływu na władze by osiągnąć korzystne dla siebie rozwiązanie konkretnej sprawy, np. unieważnienie wyborów, zmiana władz lokalnych).

IV. Działalność lobby we współczesnym świecie

1. Lobbying w wybranych państwach

W większości państw członkowskich nie są ustalone formalne procedury lobbingu. W państwach, w których one istnieją - dotyczą na ogół współdziałania grup interesu z parlamentem. Takie formalne ramy dla lobbystów zostały stworzone np. w Republice Federalnej Niemiec, Stanach Zjednoczonych, Kanadzie. Najbardziej rozwinięte zasady lobbingu powstały w USA. Sformalizowane reguły działań dotyczą najczęściej spraw kluczowych: zasad akredytacji, rejestracji, spisów zasad postępowania.

Jak już stwierdziliśmy za ojczyznę lobbingu w Europie uznawana jest Wielka Brytania. Zasady jego stosowania nie są jednak w tym kraju tak sformalizowane jak w Stanach Zjednoczonych. Uważa się, że działania grup hobbistycznych regulowane są przez normy zwyczajowe i zasady *fair play*. Ewentualne konflikty między władzą wykonawczą a grupami nacisku rozstrzyga się w razie potrzeby na forum parlamentu drogą

⁷ Por. Z A. Maciąg, *Grupy interesu*, w: (red) L. Janicki przy współpracy M. Sobolewskiego, *Ustrój państwowy Republiki Federalnej Niemiec*, Instytut Zachodni, Poznań 1986, s. 222.

polityczną. Lobbying brytyjski jest więc o wiele mniej zinstytucjonalizowany od amerykańskiego.

We Francji znaczenie grup lobbingsowych jest relatywnie mniejsze, niż w krajach anglosaskich, ich działalność opiera się na znacznie skromniejszym - w porównaniu a krajami anglosaskimi - instrumentarium prawnym, działają niejako "dyskretniej", a rezultaty ich aktywności są niewątpliwie mniej wymierne. Rola lobbystów w tym kraju utrwała się jednak silnie od początku lat osiemdziesiątych.

Poniżej zaprezentujemy pokrótce zasady prawne funkcjonowania lobbingu w trzech krajach, w których są one najbardziej rozwinięte i najbardziej precyzyjnie ukształtowane.

RFN

Tradycja lobbingu w Niemczech jest długa, sięga początków XIX wieku, jednak spisane reguły funkcjonowania grup lobbingsowych pochodzą dopiero z lat siedemdziesiątych następnego stulecia.

W tym kraju od 1973 r. prowadzony jest na szczeblu federalnym urzędowy rejestr zrzeszeń, które pragną wywierać wpływ na działalność parlamentu lub rządu federalnego. Procedura rejestracyjna jest otwarta dla stowarzyszeń z reprezentacją federalną. Wymóg rejestracji wprowadzono poprawką do regulaminu *Bundestagu* 12 października 1972 r. Rejestr stowarzyszeń uprawiających lobbying jest publikowany co-rocennie w urzędowym dzienniku "Bundesanzeiger". Procedura nadzorowana jest przez Przewodniczącego Bundestagu. Organizacja zarejestrowana ma dostęp do budynków parlamentu i rządu, może też uczestniczyć w przygotowaniach aktów prawnych. W pracach parlamentu brane są pod uwagę wyłącznie opinie organizacji zarejestrowanych.

Liczba organizacji, które pragną reprezentować określone interesy wobec władzy ustawodawczej i wykonawczej systematycznie rośnie. W latach siedemdziesiątych było ich kilkaset, w latach osiemdziesiątych - ponad tysiąc (w 1985 r. - 1226).

Powiązanie grup interesu z *Bundestagiem* wyraża się przede wszystkim poprzez udział przedstawicieli lobbies w komisjach parlamentarnych. Udział ten odzwierciedla się w trzech formach: poprzez członkostwo w komisji, poprzez uczestnictwo w otwartych i zamkniętych zebraniach bądź przesłuchaniach komisji oraz poprzez nieformalne powiązania przedstawicieli grup interesu z członkami komisji.

Lobbies w RFN często oddziałują na pracę parlamentu, korzystając z posłów, którzy sprzyjają ich celom. Znane jest dążenie najsilniejszych grup interesu do obsadzania najważniejszych stanowisk w *Bundestagu* przychylnymi im posłami. Zwłaszcza w przypadku spornych projektów legislacyjnych wzrasta rola członków komisji, którzy reprezentują interesy określonych grup.

Ustawa o stosunkach prawnych członków Niemieckiego Parlamentu Federalnego oraz regulamin *Bundestagu* zobowiązuje deputowanych do powiadamiania prezydium parlamentu o każdej pracy wykonywanej poza parlamentem oraz o wszelkich powiązaniach z grupami interesu. Dotyczy to doradztwa, konsultacji, reprezentacji, uczestnictwa w komisjach, radach nadzorczych itp. Każdy parlamentarzysta musi prowadzić rachunki obejmujące wszystkie darowizny, jakie otrzymał kandydując do parlamentu lub jako jego członek. Musi również przedstawiać wszelkie umowy, jakie określają funkcje i korzyści majątkowe związane z pełnioną rolą w parlamencie. Wszystkie te informacje są oficjalnie publikowane w wydawnictwie *Bundestagu*. Zakazane jest powoływanie się w sprawach zawodowych lub interesach na członkostwo w parlamencie.

We wszystkich stadiach prac parlamentarnych komisje mają prawo przesłuchiwania członków grup interesu. Regulamin Bundestagu głosi (w punkcie 1 § 70), iż "w celu

poinformowania o przedmiocie obrad komisja może przeprowadzić jawne przesłuchanie rzeczoznawców, przedstawicieli grup interesu i innych osób poinformowanych". Przesłuchaniom mogą podlegać wyłącznie członkowie grup zarejestrowanych w *Bundestagu*. Uznana praktyką jest przysyłanie przez różne organizacje wniosków, postulatów i petycji do komisji parlamentarnych.

Nieformalne kontakty przedstawicieli grup interesu z członkami parlamentu są wciąż poważnym problemem w Republice. Poprzedzają one najczęściej podjęcie określonych inicjatyw ustawodawczych i decyzji gospodarczych.

Kontakty z parlamentem nie są jedyną dla grup interesu drogą docierania do decydentów. Równie skuteczne bywają próby oddziaływania na aparat władzy wykonawczej. Harmonogram prac komisji *Bundestagu* jest skoordynowany z pracami ministerstw, rząd bowiem jest w Niemczech niemal wyłącznym inicjatorem ustaw. Urzędnicy ministerstw uczestniczą często w posiedzeniach komisji parlamentarnych, są więc dla grup interesu dogodnym medium prezentacji ich celów i dążeń. Postulaty lobbies prezentowane są często najpierw ministerstwu, by później, w przypadku osiągnięcia kompromisu w negocjacjach z ministerstwem, mogły stać się tematem wspólnych wystąpień (reprezentantów lobbies i ministerstw) na forum komisji parlamentu. Ministerstwa zobowiązane są, w myśl regulaminu, do wysłuchiwanie przedstawicieli grup interesu i uwzględniania ich opinii i stanowisk. Przy wielu ministerstwach działają specjalne gremia doradcze, w skład których wchodzi przedstawiciele najbardziej znaczących grup interesu.

Siła niektórych grup interesu jest w Niemczech na tyle duża, że mają one wpływ na obsadę stanowisk w ważnych instytucjach państwowych. Np. regułą w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych było, że stanowiska w ministerstwie ds. przesiedleńców obsadzane były przez członków związków przesiedleńców. W latach siedemdziesiątych obsadę stanowiska ministra pracy konsultowano z władzami centrali związkowej DGB.

Ważnym polem działalności grup interesu w Niemczech jest współdziałanie z urzędem Kanclerskim. Najpoważniejsi przedstawiciele silnych grup mają stały dostęp do Kanclerza (tak jest np. w przypadku działaczy związkowych i organizacji pracodawców).

Charakterystyczne dla działalności lobbies w Niemczech jest zjawisko trwałego włączania się głównych grup interesu w procesy decyzyjne. Ważnym czynnikiem są tu powiązania tych grup z partiami politycznymi oraz prawne instrumenty wpływu na decyzje administracji i parlamentu. Ustawa o stabilizacji i wzroście z 1967 r. oraz przepisy regulaminu *Bundestagu* i ministerstw federalnych nakładały na administracje publiczną i parlament obowiązek konsultowania ważniejszych decyzji społeczno-gospodarczych z głównymi zainteresowanymi organizacjami. Przedstawiciele głównych grup interesu stali się stałymi partnerami konsultacji przy podejmowaniu ważniejszych decyzji. Niemiecki model reprezentowania interesów grupowych nazywany jest korporacyjnym.

USA

Przez wiele dziesięcioleci lobbyści w Stanach Zjednoczonych reprezentowali raczej niewielką część społeczeństwa amerykańskiego: biznes i handel, pracowników najemnych i sektor rolny. W ostatnich latach lobbyści w Waszyngtonie odzwierciedlają interesy bardzo licznych i coraz liczniejszych grup społecznych: wolnych zawodów, szkolnictwa, opieki społecznej, nauki i sztuki, zróżnicowanych grup pragnących przemawiać w interesie ogólnospołecznym. Specjaliści dostrzegają w tej rosnącej aktywności grup interesu pozytywną siłę umacniającą pluralistyczne społeczeństwo amerykańskie,

W USA wszyscy lobbyści, bez względu na ich status, a więc osoby fizyczne, stowarzyszenia, spółki prywatne, podlegają obowiązkowej rejestracji i muszą stosować się do kodeksu postępowania. Zarejestrowany lobbysta jest zobligowany do przedkładania co kwartał raportu z działalności. Postępowaniem rejestracyjnym zajmuje się specjalnie stworzone Biuro Rejestrowe. Wszystkie dane dotyczące podmiotów lobbingu są powszechnie dostępne, niektóre z nich są publikowane w specjalnych biuletynach. Podobne zasady postępowania obowiązują zarówno lobbystów działających w Kongresie, jak i w Rządzie Federalnym.

Grupy lobbingowe w USA oddziałują na instytucje i organy władzy posługując się zróżnicowanymi metodami.

* Zasadnicza ich działalność skupia się na członkach Izby Reprezentantów i Senatu i polega na wyłuszczeniu poglądów zmierzających do ukierunkowania decyzji kongresmenów i senatorów. Ta metoda opiera się w gruncie rzeczy na umiejętności przekonywania, na doborze odpowiedniej argumentacji, na jasnym wyeksplikowaniu racji. Ten typ lobbingu podlega kontroli Kongresu. Ustawodawstwo przewiduje całkowity zakaz prowadzenia działalności lobbystycznej dla określonych podmiotów (np. korzystających ze zwolnień podatkowych, organizacji nie nastawionych na zysk), innym podmiotom zezwala na lobbing w ograniczonym zakresie, jeszcze innym pozwala na pełną swobodę w tym względzie.

* Innym rodzajem lobbingu jest tzw. lobbing techniczny. Polega on na szczegółowym przygotowywaniu dokumentacji technicznej z danej dziedziny (np. energetyki, łączności, systemu podatkowego, ochrony środowiska itp.) na temat przewidywanych konsekwencji zamierzonych środków legislacyjnych lub administracyjnych. Tu punkt ciężkości pada na umiejętność doboru danych, selekcji informacji i/lub właściwym ich przygotowaniu.

* Trzeci rodzaj lobbingu dotyczy decyzji organów administracji. Amerykańskie organy i agendy administracji są ustawowo zobowiązane do poddawania projektów decyzji, koncepcji i rozporządzeń ocenie opinii publicznej (*public comments*). Zainteresowani sprawą obywatele korzystają z usług lobbystów przy prezentowaniu swych racji i stanowisk wobec organów podejmujących ostateczną decyzję. Zadaniem lobbystów (zawodowy lobbysta jest z reguły prawnikiem) jest w sposób fachowy i komunikatywny przedstawić stanowisko reprezentowanych przez siebie osób, przed podjęciem decyzji administracyjnej i obronić to stanowisko w konfrontacji z ewentualnymi stanowiskami konkurencyjnymi.

Lobbing nabrał w amerykańskim życiu politycznym takiego znaczenia, że nazywany jest powszechnie "piątą władzą". Już w XIX w. starano się ujarzmić fale nacisku na decydentów rozstrzygających w sprawach państwa i stanowiących prawo powołując odpowiednie komisje, a także wprowadzając uchwały nakazujące m.in. rejestrowanie lobbystów w sekretariacie Kongresu. Już w 1913 r. złożono pierwszy projekt ustawy regulującej sprawę lobby. Został on jednak odrzucony na skutek presji niektórych grup nacisku. Dopiero w 1946 r. uchwalono "*Federal regulation of lobbying act*", w którym definiowano lobbies oraz wprowadzono ograniczenia w ich działaniach (zakwestionowano m.in. podstawowy instrument oddziaływania - finansowanie kampanii wyborczych członków Izby Reprezentantów i senatorów). Ustawa ta dotyczyła jednak wyłącznie lobby parlamentarnego, nie regulując stosowania nacisku w aparacie wykonawczym. "*Federal regulation of lobbying act*" uznawał legalność i zgodność z Konstytucją funkcjonowania grup nacisku, a także podkreślał ich znaczenie przedstawicielskie. Zakres obowiązywania tej ustawy został poważnie zawężony orzeczeniem Sądu Najwyższego z 1954 r., zgodnie z którym stosowanie przepisów ustawy nie obejmuje wszystkich podmiotów, które *de facto* lobbing stosują i zwalnia je tym samym

z obowiązku rejestrowania się i przedstawiania regularnych sprawozdań. Zdaniem niektórych środowisk sąd słusznie wypowiedział się w ten sposób na rzecz ochrony nadrzędnego prawa obywateli do petycji. Inne środowiska, w tym część członków Kongresu, były przeciwne takiemu stanowisku i wypowiadają się na nadal za jak najpełniejszym prawnym uregulowaniem wszelkich form wywierania wpływu. W ostatnich latach, zwłaszcza po aferach Watergate i Koreagate podejmowano kilka prób zmiany ustawy z 1946 r. w kierunku jej poszerzenia, jednak próby te okazały się bezowocne. Kongres nadal stoi wobec zadania znalezienia właściwych proporcji między dążeniem do jawności wszelkich nacisków stosowanych wobec polityków i administracji a koniecznością ochrony praw obywatelskich wynikających z Pierwszej Poprawki.

Działalność lobbystyczna w USA jest bardzo zróżnicowana, znawcy przedmiotu dokonują już klasyfikacji zarówno typów grup, jak i rodzajów ich poczynań.

Okolo 80% amerykańskich grup interesu wyrosło na bazie istniejących organizacji o charakterze zawodowym. Wyodrębniły się dwa zasadnicze ich typy. Pierwszy z nich - to organizacje pochodzące z sektora gospodarki, którego głównym celem jest osiągnięcie zysków ekonomicznych. Drugi - to organizacje, które wywodzą się ze sfery, dla której działalność gospodarcza nie jest podstawową racją bytu (*non profit sector*). Inne więc "grupy interesu" tworzyli ludzie związani z biznesem, a inne ci, którzy zawodowo byli powiązani ze szpitalami, szkołami, uniwersytetami itp.

Pozostałe 20% grup interesu występujących w USA to grupy nie związane bezpośrednio z działalnością zawodową. Wywodzą się one z licznych ruchów społecznych uformowanych wskutek pojawienia się istotnych problemów, których rozwiązanie staje się celem inicjatyw społeczeństwa. Silne ruchy społeczne rozwinęły się np. wobec takich spraw jak ochrona środowiska, prawa człowieka czy status społeczny kobiet. Ruchy te tworzą z czasem formy zorganizowane, które korzystają ze wsparcia finansowego bogatych biznesmenów oraz prywatnych fundacji; nierzadko angażują się na ich rzecz także politycy. Poważne wsparcie finansowe dla tych organizacji jest niezbędne ze względu na wysokie koszty kampanii propagandowych, zmierzających do zachęcania ludzi do udziału na rzecz wybranego celu.

System lobby w USA ma obecnie stabilną strukturę, w której poszczególne organizacje posiadają łatwą do zidentyfikowania opcję światopoglądową i rolę społeczną. Stabilność ta wynika przede wszystkim z istnienia stałych kręgów ludzi, pragnących zaspokajać swoje specyficzne potrzeby ekonomiczne lub kulturowe. Tak jest np. z grupami nacisku ludzi niepełnosprawnych, osoby pochodzenia latynoskiego czy kombatanów wojennych. Stabilność ta jest także efektem stałego charakteru pewnych dążeń społecznych w takich dziedzinach jak szkolnictwo, ochrona praw konsumenta czy bezpieczeństwo narodowe.

W ostatnich latach uwaga publiczna została skierowana na wzrost aktywności lobbystów działających na rzecz obcych (zagranicznych) interesów. Ogólny trend w kierunku globalizacji handlu i ekonomii sprawia, że interesy nieamerykańskie są coraz częściej reprezentowane przez grupy lobbujące funkcjonujące w USA. Zdaniem niektórych znawców przedmiotu wymaga pewnej to ochrony przed zagranicznymi wpływami. Formą tej ochrony jest ustawa o rejestracji przedstawicieli zagranicznych (*Foreign Agents Registration Act*), obligująca lobbystów na rzecz zagranicznych interesów do rejestrowania się i sporządzania okresowych sprawozdań. Dla byłych wysokich urzędników państwowych wprowadzono zakaz reprezentowania, wspomaganie i doradzania obcym rządów lub partiom politycznym przez okres jednego roku od momentu opuszczenia stanowiska. Uniemożliwiono też wspieranie komitetów wyborczych przez komitety akcji politycznej o charakterze korporacyjnym, w których obcy kapitał kontroluje ponad 50% udziałów.

W jednym z orzeczeń Sąd Najwyższy USA oświadczył, że do warunków wstępnych obejmowania sprawy ustawą należy to, iżby wpływ na ustawodawstwo był wywierany przez bezpośrednie kontaktowanie się z członkami Kongresu. Wprowadził tym samym rozróżnienie pomiędzy działaniami lobbystycznymi bezpośrednimi a niebezpośrednimi, określanymi mianem "grass roots". W orzeczeniu z 1972 r. Sąd Najwyższy oświadczył, że wobec złożoności nowoczesnych procesów ustawodawczych komunikowanie się z członkami personelu zatrudnionego w biurach kongresmenów powinno być również zaliczane do działalności lobbystycznej, o której osoba prowadząca ją ma obowiązek informować. Asystenci zostali więc uznani za *alter ego* kongresmenów.

W systemie politycznym, gdzie funkcjonują dwie zasadnicze partie, ważna dla ruchów lobbystycznych jest sprawa relacji między nimi a partiami. Niektóre grupy interesu wiążą się w sposób jednoznaczny z którąś z tych partii, inne starają się prowadzić całkowicie niezależną działalność. Te ostatnie są mniej narażone na fluktuację wpływów, będącą wynikiem zasadniczych zmian politycznych po wyborach prezydenckich lub do Kongresu. Działalność tych apolitycznych organizacji jest jednak zazwyczaj oparta na powiązaniach z komisjami i agendami rządowymi.

Kanada

W Kanadzie polityka wobec organizacji lobbystycznych jest podobna jak w USA. Lobbyści działający na arenie Rządu Federalnego podlegają rejestracji. Rozważa się wprowadzenie prawa obligującego do zarejestrowania się lobbystów parlamentarnych. Zainteresowanie sprawą uregulowania prawnego zjawiska lobbingu datuje się od końca lat sześćdziesiątych. Dopiero w połowie lat osiemdziesiątych nastąpił przełom w tej kwestii. Rząd utworzony przez Partię Konserwatywną zainicjował publiczną debatę na ten temat. Efektem skrupulatnych prac był rządowy projekt ustawy o rejestracji lobbystów, który przeistoczył się w ustawę o rejestracji lobbystów. Weszła ona w życie w 1989 r. Nadal uznawana jest jako pierwszy krok w kierunku dogłębnego uregulowania wszystkich kwestii związanych z prowadzeniem lobbingu.

Ustawa dzieli lobbystów na dwie kategorie. Do pierwszej zalicza zawodowych lobbystów, którzy reprezentując interesy różnorodnych klientów nie są przez nich zatrudniani na etacie, lecz pracują na ich zlecenie. Działają na własną rękę, indywidualnie lub w stowarzyszeniach, niezależnych firmach konsultingowych itp. Lobbyści tej grupy powinni - w myśl ustawy - w ciągu dziesięciu dni od rozpoczęcia działalności ujawnić urzędnikowi prowadzącemu rejestrację lobbystów swoje dane personalne, dane dotyczące firm reprezentowanych oraz tematykę zagadnień, w których zamierzają się specjalizować. O wszelkich zmianach tych danych powinni informować pisemnie. Nie muszą natomiast ujawniać swoich kontaktów z pracownikami i przedstawicielami instytucji państwowych.

Druga kategoria lobbystów obejmuje osoby zajmujące się lobbieniem z racji swych obowiązków służbowych (etatowo) jedynie dla swego bezpośredniego pracodawcy. Są oni czasem określanymi jako lobbyści wewnętrzni. Od lobbystów tej kategorii wymaga się jedynie podania do rejestru swego nazwiska i adresu swego pracodawcy. Nie wymaga się natomiast podawania zakresu zagadnień, w jakich się specjalizują ani ujawniania jakichkolwiek kontaktów z przedstawicielami instytucji państwowych.

W Kanadzie na szczeblu federalnym w styczniu 1992 r. zarejestrowanych było ok. 730 niezależnych lobbystów oraz 2300 zarejestrowanych pracowników różnych organizacji, którzy prowadzili dla niej działalność lobbingsową.

Generalnym rejestratorem lobbystów w Kanadzie jest Minister do Spraw Konsumentów i Korporacji. Rejestr jest jawny i dostępny opinii publicznej.

Polska

Wokół niedoprecyzowanego jeszcze w polskim prawie pojęcia "lobbing" gromadzi się wiele nieporozumień. Między wpływaniem na procesy decyzyjne za pomocą środków prawnie dozwolonych a korupcją rozciąga się nadal sfera niejasności. Wszyscy są świadomi istnienia w naszym kraju grup nacisku, coraz łatwiej je identyfikować bo ich działalność poddaje się obserwacji. Brakuje jednak instrumentów prawnych, na podstawie których można by regulować poczynania szerokiego już kręgu podmiotów, których celem jest oddziaływanie na decyzje władcze.

Grupy interesów najbardziej żywotne obecnie w Polsce to pracodawcy - producenci oraz pracownicy. Powstaje również coraz więcej firm o charakterze *public relations*, których zasadniczym celem jest kształtowanie wizerunku podmiotów funkcjonujących na rynku, w tym także formowanie dobrych stosunków z innymi wpływowymi osobami, firmami itp.

Zainteresowanie lobbingiem wzrasta nie tylko wśród elit władzy i publicystów, ale staje się to udziałem szerokich kręgów społeczeństwa. Pojawiają się na rynku "poradniki lobbyści", "leksykony lobbingu" i tym podobne publikacje, cieszące się coraz większym wzięciem wśród czytelników.⁸

Powszechnie wiadomo, że dogodnym miejscem lobbowania w wielu sprawach jest Parlament. Świadomość istnienia prób wpływania na posłów w procesach tworzenia prawa spowodowała pojawienie się kilku inicjatyw, mających na celu wprowadzenie pewnych reguł postępowania w tym zakresie. Na przełomie 1996/7 r. powstała np. inicjatywa powołania Parlamentarnego Zespołu d.s. Uczestnictwa Obywateli w Procesie Legislacyjnym. Miało to być ciało ponadpartyjne złożone z posłów i senatorów. Inicjatywa ta nie została jednak zrealizowana.

W celu zakorzenienia się etycznych form postępowania w relacjach posłów ze społeczeństwem i wyeliminowania przypadków korupcji wprowadzono w 1997 r. tzw. Rejestr Korzyści, w którym parlamentarzyści uwidaczniają wszelkie dochody wynikające tak z działalności w Parlamencie, jak i poza nim.

Przykład budowania lobby w Polsce - Lobby przemysłowe

Od pięciu lat działa w naszym kraju Polskie Lobby Przemysłowe (PLP). Inicjatywa jego powołania wyszła od organizatorów i uczestników trzech seminariów, organizowanych w latach 1992 - 1993, które poświęcone były przekształceniom w przemyśle obronnym, lotniczym i elektronicznym oraz w polityce przemysłowej. W gronie organizatorów znaleźli się dyrektorzy, inżynierowie i związkowcy przedsiębiorstw oraz jednostek badawczo-rozwojowych, eksperci i pracownicy nauki, wojskowi z MON i Sztabu Generalnego WP.

Podstawową formą aktywności Polskiego Lobby Przemysłowego w ciągu pięciu lat była działalność opiniodawcza oraz interwencyjna (zmierzająca do ratowania przedsiębiorstw o szczególnym znaczeniu dla gospodarki i obronności).

W okresie pięcioletniej działalności PLP sformułowało ponad 70 stanowisk, opinii i opracowań dotyczących spraw systemowych i branżowych, a także konkretnych pro-

⁸ Przykładem porad udzielanych w tego typu publikacjach jest następujący wyimek z *Poradnika dla lobbyści*, wydanego w 1998 r.: - znaleźć odbiorcę: nie ma sensu naciskać na wszystkich posłów. Trzeba znaleźć zainteresowanego lub go zainteresować; - odpowiednio wcześniej dotrzeć do posła: nie można szukać go tydzień przed głosowaniem; - okazać więźność: stanowisko lobbyisty musi być krótkie i treściwe; - uwypuklić transakcję wiązaną: poseł musi wiedzieć, że lobbyista będzie coś z tego miał, - stosować zróżnicowane metody, jak spotkanie z wpływowymi wyborcami, udział w audycji radiowej, prezenty, bale, przejazdy, darmowe korzystanie z telefonów komórkowych, wypożyczane samochody.

blemów polskiego przemysłu. Zostały one przekazane rządowi, poszczególnym ministrom, wybranym komisjom sejmowym lub senackim. W większości wypadków spotkały się one z odzewem i wyjaśnieniami ze strony władz. W niektórych sprawach doszło do rozmów na szczeblu ministerialnym. Przedstawiciele tego lobby wielokrotnie zapraszani byli na posiedzenia komisji sejmowych. Zdarzało się też, że niektóre komisje zwracały się do PLP z prośbą o zaopiniowanie projektów ustaw.

Lobby poświęca wiele uwagi funkcjonowaniu i perspektywom zaplecza badawczo-rozwojowego polskiego przemysłu, kreowaniu postępu naukowo-technicznego. Stworzyło np. oryginalną koncepcję pozabudżetowego Narodowego Funduszu Innowacji i Rozwoju, usytuowanego na wydzielonej części majątku narodowego. Na początku 1998 r. eksperci Polskiego Lobby Przemysłowego opracowali kompleksowy materiał zawierający propozycje zmian w systemie podatkowo-finansowym i bankowym w Polsce, sprzyjającym poprawie konkurencyjności polskiego przemysłu.

Według założeń programowo-organizacyjnych (dokumentu założycielskiego PLP) jednym z ważnych celów tej organizacji jest "wpływanie na kierunki przekształceń własnościowych w Polsce". Już w czerwcu 1993 r. opracowano w PLP dokument pt. "Ocena strategii przekształceń własnościowych w Polsce wraz z elementami programu alternatywnego". Materiał ten zawierał krytyczną ocenę procesów prywatyzacyjnych w pierwszych latach transformacji. W późniejszych latach dokonano kilku podobnych opracowań. Najważniejszym opracowaniem PLP w sprawie prywatyzacji była "Strategia i mapa przekształceń własnościowych w polskim przemyśle" ogłoszone we wrześniu 1994 r. Dokument ten spotkał się z dużym zainteresowaniem kręgów decyzyjnych i mediów, został także przedstawiony sejmowej komisji przekształceń własnościowych. W czerwcu 1995 r. PLP przedstawiło swoje tezy w sprawie projektu ustawy o prywatyzacji i komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych. Wypowiadało się też na temat przekształceń własnościowych w strategicznych branżach polskiego przemysłu.

Generalnie trzeba stwierdzić, że zjawisko lobbingu, rozpowszechniające się w naszym kraju w szybkim tempie nie jest jeszcze poddane ustalonym zasadom postępowania. Normy obyczajowe nie są w tym względzie jeszcze wyraźnie rozwinięte, regulacje prawne są sprawą przyszłości.

2. Lobbing przy instytucjach wspólnotowych

Podpisanie 27 marca 1957 r. Traktatu Rzymskiego oraz powołanie instytucji europejskich stworzyły warunki sprzyjające rozwojowi lobbingu w ramach Wspólnot. Z chwilą wejścia w życie, w lutym 1986 r. Jednolitego Aktu Europejskiego (*Single European Act*), lobbing pojawił się w Brukseli, potem w Strasburgu, gdzie środowisko parlamentarne stało się bardzo podatnym gruntem dla jego rozwoju. Parlament Europejski, odgrywający dotychczas rolę wyłącznie doradczą, uzyskał, w wyniku Jednolitego Aktu, faktyczne uprawnienia do wprowadzania poprawek do przyjętych dokumentów. Akt ten zwiększył także uprawnienia wykonawcze Komisji Europejskiej działającej w Brukseli. Wykreował on również szczególny tryb prac, w ramach którego przewiduje się odwoływanie w bardziej skomplikowanych przypadkach do grup i komitetów ekspertów z poszczególnych dziedzin. Dla grup nacisku oznacza to, że ich próby wywierania wpływu mogą być kierowane do różnych centrów decyzyjnych. Bardzo sprzyjający dla lobbingu był również traktat z Maastricht podpisany w 1992 r.

Rola tych aktów w budowaniu lobbingu w ramach Wspólnoty była dwojaka: rozszerzony został zakres działań Wspólnoty na dziedziny należące dotychczas do sfery odpowiedzialności rządów poszczególnych krajów, osłabiono również wpływ rządów krajowych na procesy decyzyjne zachodzące na poziomie Wspólnoty. Zjawiska te

wywołały wzrost liczby organizacji i ruchów społecznych, których celem stało się oddziaływanie na decyzje "ponadkrajowe" zarówno w sferze kształtowania prawa, jak i wdrażania przyjętych zasad.

Wszystkie organizacje lobbingowe działające przy instytucjach wspólnotowych muszą być zarejestrowane.

Organizacją typową dla lobbingu europejskiego jest Europejska Federacja Stowarzyszeń Krajowych. Jej członkami są stowarzyszenia zrzeszające przedstawicieli jednego zawodu z poszczególnych państw. Otwierają one w Brukseli wielonarodowe Biuro z sekretarzem generalnym i lobbystami. Szczególnie ważną rolę odgrywają np.: Unia Przemysłowa Wspólnoty Europejskiej (UNICE), Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (CES), Komitet Rolniczych Organizacji Zawodowych (COPA), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP).

Wola obrony interesów czysto korporacyjnych spowodowała utworzenie takich organizacji lobbingowych jak np. Ugrupowanie Producentów Stali "Eurofer", Organizacja Producentów Opakowań Kartonowych czy Stowarzyszenie Konstruktorów Samochodów. Powołano też Europejską Radę Wydawców i Właścicieli Gazet.

Aktywizują się na forum lobbingu także pojedyncze jednostki gospodarcze, poszczególne przedsiębiorstwa, które wprowadzają własne komórki interwencyjne przy instytucjach europejskich. Znamienne dla obecnego etapu rozwoju lobbingu europejskiego jest zaistnienie w Brukseli grup nacisku typu amerykańskiego, z wyspecjalizowanymi służbami: kancelarią prawniczą, komórkami zajmującymi się księgowością i kontrolą wewnętrzną, konsultantami-specjalistami itp. - czyli z bogatym arsenalem instrumentów służących organizowaniu "wpływu". Wśród tych zawodowych grup nacisku przeważają grupy anglosaskie.

Wiele firm, zwłaszcza te o niejednorodnym profilu działania, staje się członkami więcej niż jednej Euro-grupy po to, by móc korzystać z wielu kanałów wpływu.

Wzmoczona aktywność w dziedzinie lobbingu wykazują w ostatnich latach także władze regionalne i lokalne, które działają również poprzez struktury Wspólnoty.

Kontakty z Komisją Europejską

Instytucją europejską najbardziej dostępną dla grup interesu jest Komisja. Według powszechnej opinii intensywne kontakty z lobbistami leżą w interesie samej Komisji, grupy interesu są bowiem dogodnym źródłem zdobywania przez nią niezbędnych informacji. Warto zwrócić uwagę na fakt, że grupy interesu stanowią dla Komisji Europejskiej poważne źródło ekspertyz technicznych z różnych sektorów oraz projektów technicznych. Czyni się starania, by stosunki między Komisją a lobbystami mogły przebiegać według jak najbardziej przejrzystych schematów i mieć w miarę sformalizowaną postać. Postulaty dookreślenia relacji z grupami interesu pojawiały się kilkakrotnie w programach działań Komisji. Np. w programie na rok 1992 postulowano przygotowanie kodeksu postępowania, w myśl którego przebiegać mają relacje Komisji z wszelkimi instytucjami utworzonymi w celu reprezentowania interesów w strukturach europejskich. Dialog między Komisją a grupami interesu może się odbywać bądź poprzez komitety doradcze i ekspertów, bądź w sposób spontaniczny, bez udziału jakichkolwiek struktur - *ad hoc*. Charakter i intensywność tych kontaktów jest zmienna. Komisję cechuje ogólna polityka nieudzielania żadnym grupom interesu specjalnych przywilejów (wydawania przepustek, udzielania informacji, czy nadawania statusu konsultacyjnego).

Ocenia się, że obecnie działa w Brukseli około 3 000 wyodrębnionych grup interesu różnego typu; zatrudniają one szacunkowo 10 000 pracowników. Należą do nich zarówno tzw. organizacje *non profit* (nie prowadzące działalności zarobkowej - są to

stowarzyszenia lub inne organizacje o zasięgu krajowym lub międzynarodowym), jak i podmioty, których celem jest uzyskiwanie profitów materialnych: są to doradcy prawni, firmy, instytucje *public relations*, konsultanci. Działają one na zlecenie strony trzeciej, by bronić jej interesów.

Wśród tych grup funkcjonują europejskie i międzynarodowe federacje; liczbę ich członków ocenia się na ok. 5 000. W Brukseli znajduje się też około 50 biur reprezentujących określone regiony (landy, kraje itp.), a także 200 indywidualnych firm z bezpośrednim przedstawicielstwem, posiadających swe biuro. W całej Belgii funkcjonuje niemal 100 firm prawniczych specjalizujących się w prawie wspólnotowym, a znacznie większa ich liczba działa w innych krajach europejskich (zarówno tych przynależnych do Unii, jak i będących poza jej ramami). Po uchwaleniu Jednolitego Aktu Europejskiego nasiliły się przykłady zakładania biur w Brukseli przez duże firmy, także z krajów spoza Unii.

Styl lobbowania prezentowany przez poszczególne grupy interesu jest zróżnicowany. Zdarzają się też dość agresywne formy lobbingu. Miały miejsce też wykroczenia, jak np. sprzedawanie przez lobbystów projektów i dokumentów urzędowych; używanie przez nich symboli (logo) Komisji, bezprawne używanie kart prasowych, na podstawie których mieli dostęp do konferencji i spotkań z urzędnikami Komisji itp. Spotyka się przykłady uprawiania handlu dokumentami Komisji, bowiem uzyskanie ich oficjalnymi kanałami trwa bardzo długo, część z nich uznawana jest za poufne.

Komisja Europejska była wielokrotnie atakowana za przejawy korupcji. Ataki te nasiliły się zwłaszcza w ostatnim roku i poparte były przykładami sprzeniewierzenia się etyce i zasadom funkcjonowania tego rodzaju instytucji. Zaowocowało to ostatecznie dymisją Komisji. 3 marca 1999 r. Komisja Europejska przyjęła kodeks postępowania członków, co było wynikiem woli oczyszczenia się z powtarzających się, zwłaszcza w ostatnim roku, zarzutów o korupcję. Dokument przewiduje m.in., że przed podjęciem pracy komisarze podadzą do wiadomości publicznej stan majątkowy swój, współmałżonka i dzieci. Określają również jaką działalnością zawodową zajmuje się współmałżonek (w przeszłości zdarzały się przypadki zatrudniania przez komisarzy Komisji własnej żony w podległych instytucjach). Komisarze nie mogą również - na gruncie nowych przepisów - zajmować się inną działalnością zawodową, co ma zagwarantować ich niezależność ekonomiczną. Kodeks zakazuje też komisarzom publikowanie artykułów w prasie (ma to zapobiegać ujawnianiu w prasie ciemnych stron funkcjonowania Komisji). Dokument określa również jakie kryteria trzeba spełniać, by być zatrudnionym w gabinecie komisarza i podległych mu służbach.

Do podstawowych zasad kreowania stosunków grup interesu z Komisją Europejską należą:

- generalna reguła utrzymywania wzajemnych kontaktów z tendencją do ich rozszerzania;
- reguła równego traktowania grup interesu: Komisja skłania się do podtrzymywania stosunków przede wszystkim z federacjami europejskimi, podmioty o zasięgu krajowym a także tzw. indywidualne mają na ogół większe problemy z dotarciem do Komisji; zasada głosi jednak, że wszystkie organizacje bez względu na zaplecze finansowe, skalę działania, rozmiar itp. muszą mieć równe szanse dostępu do Komisji;
- zasada, iż przy nawiązywaniu kontaktów z grupami interesu urzędników Komisji obowiązuje dobre rozeznanie w kwestii - kto jest kto i co sobą reprezentuje;
- reguła jednolitego podejścia wszystkich instytucji wspólnotowych do grup interesu: każda instytucja (w tym Komisja Europejska) wypracowuje własne drogi traktowania partnerów, jednak każdą z tych instytucji obowiązują pewne fundamentalne zasady dotyczące tych relacji.

Grupy interesu starają się nawiązywać kontakty także z innymi instytucjami wspólnotowymi - Parlamentem Europejskim i Radą Ministrów, a także z Komitetem Ekonomiczno-Socjalnym.

Kontakty z Parlamentem

Znaczenie Parlamentu Europejskiego wzrasta stopniowo od 1986 r. i przewiduje się, że jego rola będzie się nadal powiększać. Dawniej Parlament był pozbawiony władzy ustawodawczej (mimo, że propozycje legislacyjne konsultowano z członkami parlamentu, ich opinie nie miały mocy wiążącej). Akt Jednolity wprowadził tzw. nową procedurę współdziałania, która zapewnia Parlamentowi prawo drugiego czytania wszystkich regulacji prawnych Wspólnoty, które dotyczą funkcjonowania i stabilizacji rynku wewnętrznego, spójności ekonomicznej i społecznej, badań technologicznych i rozwoju technologii oraz pewnych aspektów działań socjalnych i regionalnych. Członkowie Parlamentu mają więc sposobność do proponowania poprawek do wspólnego stanowiska przyjętego przez Radę Ministrów (mogą one być odrzucone przez Radę Ministrów tylko poprzez jednomyślne głosowanie).

Prawo Parlamentu do inicjowania poprawek sprawiło, że jest on włączony do wczesnych etapów tworzenia prawa po to, by zamierzenia mogły być negocjowane już w fazie pierwszego czytania. Dla grup interesu stał się Parlament użytecznym instrumentem wprowadzania zmian do legislacji Wspólnoty. Zintensyfikowały się więc ich kontakty z tym organem. Grupy te postrzegają Parlament jako alternatywną drogę wpływów. Używają jej szczególnie często grupy ekologiczne, stowarzyszenia społeczne, związki zawodowe.

Traktat z Maastricht wprowadził kolejne zasady wzmacniające rolę Parlamentu przyjmując nową procedurę przewidującą powołanie specjalnej komisji złożonej z równej reprezentacji Parlamentu i Rady Ministrów, która ma w pewnych wyraźnie określonych dziedzinach uprawnienia decyzyjne. Zwiększenie uprawnień decyzyjnych Parlamentu powoduje w naturalny sposób wzrost zainteresowania grup interesu tą drogą oddziaływania.

Uregulowaniu relacji między Parlamentem a grupami interesu służyło m.in. zalecenie wydane przez Komitet ds. Regulaminu Parlamentu Europejskiego 3 października 1992 r. w sprawie reguł rządzących reprezentacją specjalnych grup interesu w Parlamencie Europejskim. Obejmuje on kwestie rejestru, zasad rejestracji, zasad postępowania a także reguł dostępu do Parlamentu i obiegu jego dokumentów.

Jako instytucja wspólnotowa wybierana bezpośrednio Parlament deklaruje wolę utrzymywania otwartych stosunków ze społeczeństwem, w tym także z grupami interesu. Komitet Parlamentu Europejskiego do spraw regulaminu uchwalił zalecenie dla Biura w sprawie reguł rządzących reprezentacją grup interesu. Najważniejsze zasady postępowania ujęte w zaleceniu to:

- utworzenie publicznego rejestru lobbystów, zarządzanego przez Biuro Parlamentu Europejskiego (kryteria wciągnięcia do rejestru ustala Biuro);
- utworzenie kodeksu postępowania, który zostanie zatwierdzony przez Parlament Europejski, na wniosek Biura i po zasięgnięciu opinii komitetów Parlamentu Europejskiego;
- przyznanie zarejestrowanym lobbystom następujących przywilejów:
 - * przepustki dającej dostęp do publicznych obszarów budynków, ważnej przez rok i odnawialnej po przedłożeniu rocznego raportu,
 - * dostępu do publicznych spotkań komitetów,
 - * dostępu do biblioteki za uprzednim zezwoleniem,

* udostępniania dokumentów publikowanych przez Parlament Europejski (za zwrotem kosztów),

* udostępniania innych dokumentów parlamentarnych,

- ustalenie przez Parlament Europejski sankcji na wniosek Biura po konsultacji z komitetami Parlamentu

Nie bez znaczenia dla organizacji lobbingowych jest również Europejski Trybunał Sprawiedliwości, odpowiedzialny za interpretację i wdrażanie prawa Wspólnoty. W ostatnich latach z tej drogi oddziaływania na ustawodawstwo Wspólnoty korzystały przede wszystkim organizacje ochrony środowiska oraz organizacje kobiece.

Metody lobbingu

Szczególna natura tworzenia prawa Wspólnoty kształtuje w istotny sposób strategię grup interesu. Musi się ona rządzić następującymi regułami:

1) lobbing "wspólnotowy" jest działaniem wielopłaszczyznowym, wymaga od grup nacisku koordynacji zasad przyjętych wewnątrz kraju i na szczeblu Wspólnoty. Ignorowanie rządu krajowego w poczynaniach lobbingowych jest czasem konieczne, nie jest jednak na ogół korzystne,

2) lobbing taki wymaga umiejętnego prowadzenia "gry" z innymi grupami nacisku. Mamy tu bowiem często do czynienia z rywalizacją między poszczególnymi grupami. Antagonizmy zdarzają się nie tylko między tradycyjnymi adwersarzami, ale także między kontr-partnerami z poszczególnych państw. Trzeba bowiem pamiętać o wciąż istniejącej sile sentymentów narodowych. Typowym przykładem są rozdziewki między farmerami francuskimi i brytyjskimi.,

3) Istnieje silne współzawodnictwo grup nacisku w kwestii ustalania agendy, tj. kolejności rozpatrywania poszczególnych spraw. Nie istnieją jeszcze zakorzenione, ustabilizowane zasady proceduralne dotyczące zarówno trybu przygotowania decyzji, jak i ich wdrażania. Podlegają one istotnym zmianom. Zmienność reguł w tym względzie wymaga od grup nacisku pilnego śledzenia rozwoju wydarzeń.

Instrumenty kontroli lobbingu

Jak już stwierdzono, instytucje europejskie czynią starania zmierzające do sprecyzowania i ulepszenia struktury stosunków z grupami interesu. Dotyczy to przede wszystkim Komisji Europejskiej, z którą stosunki te są najbardziej zintensyfikowane. W tym celu proponuje się zastosowanie różnych środków, do których należą: spisy organizacji, kodeksy postępowania dotyczące lobbingu, sformalizowanie praw i obowiązków personelu Komisji.

Spis organizacji jest to lista obejmująca wszystkie podmioty zajmujące się działalnością lobbystyczną, które prowadzą swoje biura i nawiązują stosunki z instytucjami europejskimi. Spis pozwala unikać rozproszenia danych o tych organizacjach, które przez lata były zbierane w poszczególnych wydziałach Komisji. Pożądane jest zintegrowanie danych w jednolitym rejestrze, tak by stanowił on kompletne źródło informacji. Kolejne spisy powinny obejmować coraz więcej informacji, np. także takich, które były dostępne tylko Komitetowi Ekonomiczno-socjalnemu czy Parlamentowi Europejskiemu.

Spis powinien zawierać:

- nazwę organizacji, - adres/telefon/fax organizacji, - datę jej założenia, - strukturę prawną, - nazwiska głównych urzędników, - nazwiska członków organizacji, - zasadnicze cele organizacji.

Włączenie organizacji do spisu nie jest niczym innym jak zarejestrowaniem jej. Nie oznacza automatycznie jakichkolwiek przywilejów czy uprawnień, nie jest to z formą "uznania" organizacji przez Komisję. Odpowiedzialność za dokładność informacji ma spoczywać na samych organizacjach. Spis ma obejmować wszystkie organizacje *non profit*. Jest kwestią otwartą, w jakiej mierze w spisie powinny być uwzględnione podmioty prowadzące działalność zarobkową (konsultanci, doradcy prawni, firmy *public relations* itp.). Komisja zachęca sektor lobbistów do sporządzania własnych rejestrów organizacji zawierających istotne informacje. Zamiar stworzenia rejestru organizacji lobbistycznych przyświeca także Parlamentowi Europejskiemu.

Ważne jest, by relacje z organizacjami lobbującymi były kształtowane w oparciu o ścisłą współpracę wszystkich instytucji wspólnotowych, by użytkowały one te same narzędzia kształtowania tych relacji i stosowały te same reguły postępowania. Szczególnie ważna jest współpraca Komisji z Parlamentem Europejskim. Celem ostatecznym jest stworzenie wspólnej bazy danych dla obu tych instytucji.

Kodeks postępowania powinien obejmować podstawowe reguły postępowania, które muszą być przestrzegane zarówno przez instytucje wspólnotowe, jak i przez grupy interesu. Minimalne wymogi powinny dotyczyć:

- uczciwej prezentacji publicznej: grupa interesu nie może używać symboli, logo, reklamy wprowadzającej społeczeństwo/ urzędników w błąd co do profilu działania lub charakteru organizacji lub jej statusu;

- profesjonalnych zachowań grup interesu, a przede wszystkim unikania działań w sytuacjach, gdzie konflikt interesów jest nieunikniony lub prawdopodobny, podawania danych o swoim aktualnym kliencie, udostępniania informacji o dotychczasowych kontaktach z Komisją, zakazu zatrudniania lub innego angażowania urzędników Komisji celem otrzymania informacji lub uprzywilejowanego traktowania;

- nierozprzestrzeniania informacji wprowadzających w błąd.

Ważne dla przejrzystości działań w sferze lobbingu są też klarowne i jednolite **prawa i obowiązki personelu Komisji**.

W Regulaminie Personelu cały tytuł II poświęcony jest uprawniom i powinnościom pracowników instytucji wspólnotowych. Znaczącą część tych zasad stanowią regulacje dotyczące powiązań z grupami interesu. Regulowane jest m.in.: przyjmowanie prezentów, angażowanie się w instytucjach spoza wspólnot, możliwości zatrudniania się po zakończeniu służby, powinność dyskrecji w odniesieniu do dokumentów i informacji, deklaracje dotyczące zatrudnienia współmałżonka w przypadku konfliktu interesów

Etycznemu wizerunkowi lobbingu służy niewątpliwie tzw. zasada przejrzystości w pracach instytucji europejskich. Do Traktatu o Unii Europejskiej załączona jest *deklaracja o prawie do dostępu do informacji*, która stwierdza, że przejrzystość procesu podejmowania decyzji umacnia demokratyczny charakter instytucji i zaufanie społeczeństwa do administracji. Jednym z obowiązków Komisji jest przedkładanie Radzie raportu o środkach mających na celu polepszenie publicznego dostępu do informacji, jakimi posługują się instytucje.

Organy wspólnotowe apelują także o "transparentny wizerunek działań", poświęcona temu była np. deklaracja wydana przez Radę Europejską na spotkaniu w Birmingham 16 października 1992 r.; zaapelowano w niej o bardziej otwartą Wspólnotę, o bardziej otwartą debatę publiczną na temat działań wspólnot. Przejrzystości ma służyć podawanie informacji o rocznych programach pracy Komisji, o jej programach legislacyjnych. Winny one - w myśl założeń obrońców "przejrzystości" - otrzymywać większy rozgłos, docierać do szerszych warstw społecznych. Zakłada się publikowanie ich w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich. Przywiązuje się też wagę do udziału

społeczeństwa w przygotowywaniu decyzji i wniosków Komisji poprzez większe upublicznienie jej prac. Ważną rolę w kreowaniu przejrzystości ma także rozpowszechnianie informacji Wspólnot. W tym celu postuluje się nadawanie większego rozgłosu istniejącym już bazom danych (ogólnie dostępnym) oraz udoskonalanie instrukcji postępowania się nimi.

Tendencje

Uważa się, że najbardziej charakterystyczne dla lobbingu uprawianego obecnie w ramach Wspólnoty są następujące trendy:

- powiększa się stopniowo liczba i zakres interesów "wessanych" w procesy legislacyjne toczące się na płaszczyźnie Wspólnoty (wzmocniło to *nota bene* akceptację społeczną dla rozwiązań prawnych podejmowanych na szczeblu Europy i potwierdziło legitymację ustawodawstwa europejskiego),

- nasila się zjawisko rywalizacji o umieszczenie poszczególnych projektów w agencji. Dotyczy to szczególnie projektów kontrowersyjnych, które są wspierane przez jedne grupy nacisku a atakowane przez inne. Ważna dla skuteczności lobbingu jest nie tylko siła presji wywieranej na decydentów, ale także to, która z antagonistycznych grup wszczyna akcję, a która się jej przeciwstawia,

- wiele rozwiązań przyjętych przez Wspólnotę ma swe źródło w inicjatywie przejawianej przez grupy interesu działające w jednym kraju, która rozprzestrzenia się na całą Europę (np. w kwestii stosowania benzyny bezołowiowej, gdy inicjatorem była organizacja CLEAR z Wielkiej Brytanii czy w kwestii limitu emisji spalin, inicjatywy niemieckiej partii Zielonych),

- rynek pomysłów w procesie tworzenia wspólnych zasad staje się szerszy i bardziej dynamiczny aniżeli system krajowy.

Literatura wykorzystywana w opracowaniu:

- Pakiet BSE: *Lobbing w demokracjach zachodnich*, IP-42 S, 1994.
- Pakiet Biura Studiów i Analiz Kancelarii Senatu: *Lobbying na świecie - podstawowe zagadnienia*, OT-175, 1995.
- S. Mazey, J. Richardson (red): *Lobbying in the European Community*, Oxford University Press, 1993.
- J. Greenwood, J. R. Grote, R. Karsten: *Organized Interests and the European Community*, Sage Publications, 1992.
- J. Horodecki, H. Potrzebowski, P. Soroka (red): *Polskie Lobby Przemysłowe im. E. Kwiatkowskiego, materiały programowe, informacyjne, opinie i stanowiska*, Warszawa 1999.
- *Materiały z konferencji "Służba cywilna a etyka w życiu publicznym"*, org. przez KSAP, 14-16 marca 1996 r. Warszawa, Konieczny i Kruszewski, 1996.
- J. Hausner (red.): *Narodziny demokratycznych instytucji*, Wyd. Akademia Ekonomiczna, Kraków 1995.
- David M. Olson, M.E. Sharpe: *Democratic Legislative institutions (comparative Politics Series)*, 1994
- S. Łodziński: *Parlamentarny korporacjonizm: grupy interesu w niemieckim systemie politycznym*, "Informacja BSE" nr 216, czerwiec 1994 r.
- *Lobbing w Kanadzie, materiały informacyjne MSZ*, Dep. Ameryki Płn., BS, Warszawa 1999.
- *O lobbingu i nie tylko: wybór materiałów z seminariów poświęconych małym i średnim przedsiębiorstwom oraz wielkim korporacjom w Polsce*, (Fundacja Międzynarodowego Centrum Rozwoju Demokracji, Instytut Studiów Strategicznych), Kraków 1998.
- K. Działocha, J. Trzczeński, K. Wójtowicz: *Studia nad udziałem grup interesów w procesie tworzenia prawa*, Wyd. UWr., Wrocław 1987.

- A. Attila, G. Ilonszki: *Parliaments and organized interests*, Budapest, Hungarian Centre for Democracy Studies, 1996.
- M. Rush (ed.): *Parliament and pressure politics*, Oxford, Clarendon Press, 1990.
- J.J. Richardson (ed.): *Pressure Groups*, Oxford University Press, 1993.
- S. Mazey & J.J. Richardson (ed.): *Lobbying in the European Community*, Oxford University Press, 1993.