

**Parlament Europejski  
Dyrekcja Generalna ds. Badań**

**ZASADY REGULUJĄCE LOBBYING  
W PARLAMENTACH NARODOWYCH PAŃSTW CZŁONKOWSKICH**

Bruksela, 31 marca 1995

**A. Wprowadzenie**

Niniejszy dokument przygotowano na podstawie informacji dostarczonych przez służby parlamentów narodowych. Omawia on w zasadzie dwa aspekty zagadnienia lobbingu: po pierwsze, zasady, jeśli takie istnieją (dotyczące np. akredytacji, rejestracji, kodeksu etyki), odnoszące się do grup interesu lub lobbystów pracujących lub pragnących pracować w instytucjach parlamentarnych, jak również - możliwie szczegółowo - dotychczasową praktykę w tym zakresie; po drugie omawiają przepisy prawne, jeśli takie istnieją, regulujące tworzenie i działanie wielopartyjnych (lub "międzypartyjnych") grup parlamentarnych, w kontekście wpływu lub nacisku, jakie często one wywierają.<sup>1</sup>

**B. Ogólna charakterystyka**

1. W większości parlamentów państw członkowskich nie ma *szczególnych zasad lub przepisów regulujących działalność grup interesu lub ich przedstawicieli*.

W Niemczech *Bundestag* jest jedyną izbą, w której istnieją szczególne zasady - określone w załączniku do jego regulaminu - stanowiące, że grupy ('*Verbände*') pragnące wyrażać lub bronić swoich interesów na forum *Bundestagu* lub rządu federalnego powinny być wpisane do rejestru. Lista zarejestrowanych organizacji oraz niektóre informacje na ich temat publikowane są co roku.

Duński *Folketing* faktycznie uznaje istnienie grup interesu, które mogą być przyjmowane i przesłuchiwane przez komisje parlamentarne zgodnie z przyjętą praktyką.

---

<sup>1</sup> Obydwa zagadnienia zostały omówione w notatce przygotowanej dla członków Komisji Regulaminowej - 'Verification of Credentials and Immunities - Weryfikacja Mandatów i Immunitetów' (PE 153.305 z dnia 29 października 1991), które uaktualnia niniejszy dokument.

*Niektóre parlamenty narodowe* stosują system podobny do systemu przyjętego przez Parlament Europejski, który zakłada wydawanie kart wstępu lub przepustek o różnym terminie ważności na żądanie członków grup parlamentarnych lub politycznych. Karty te umożliwiają ich posiadaczom nawiązanie kontaktów i/lub uzyskanie dostępu do niektórych części gmachów parlamentarnych i/lub udział w jawnych posiedzeniach [Parlamentu].

W Wielkiej Brytanii, Komisja Specjalna ds. Interesów Finansowych Członków *Izby Gmin* stwierdziła w swoim sprawozdaniu z sesji 1990/91, że powinien zostać utworzony rejestr lobbystów wraz z kodeksem etyki zawodowej. Jednakże, kiedy Izba Gmin rozważała sprawę utworzenia rejestru, nie głosowano wtedy w sprawie przyjęcia zaleceń wydanych przez Komisję. W 1994 r. powołano Komisję ds. Norm w Życiu Publicznym. Komisja ta zajmuje się sprawami wykorzystania działalności lobbystów parlamentarnych oraz kwestiami etyki w życiu publicznym. W maju 1995 r. oczekiwano sprawozdania komisji na ten temat. Ponadto, w Izbie Gmin istnieją utworzone w 1985 r. rejestry: dziennikarzy, grup wielopartyjnych oraz asystentów członków Izby. Dwa oddzielne Stowarzyszenia Lobbystów Parlamentarnych wydały w 1994 r. dobrowolne kodeksy etyki zawodowej w celu uregulowania swej działalności oraz utworzyły dobrowolne rejestry zawodowych lobbystów.

Przepisy i praktyka istniejące w większości parlamentów narodowych umożliwiają komisjom wysłuchiwanie opinii osób i organizacji spoza parlamentu, i - w miarę konieczności - ich jawne przesłuchiwanie.<sup>2</sup>

2. W większości parlamentów państw członkowskich *nie obowiązują* przepisy regulujące działalność parlamentarnych grup międzypartyjnych, a w niektórych izbach grupy takie nie istnieją.

W praktyce, w niektórych parlamentach narodowych, międzypartyjne grupy interesu są tworzone *na doraźnych zasadach i nieformalnie*; niekiedy mogą one korzystać z pewnych środków technicznych (np. z sal konferencyjnych). *We Francji* postanowienia regulaminów Zgromadzenia Narodowego (Art. 23) i Senatu (Art. 5(6)) zakazują powoływania grup, których celem jest obrona interesów prywatnych, lokalnych i zawodowych i które wymagają od swych członków bezwarunkowego wykonywania ich poleceń. Jednakże, prezydium obu tych izb zgadzają się na tworzenie "grup badawczych" (lub grup roboczych), które mogą korzystać z niektórych środków technicznych parlamentu.

---

<sup>2</sup> W kilku państwach członkowskich, konstytucje i prawo krajowe zezwalają na tworzenie instytucji na szczeblu krajowym reprezentujących interesy gospodarcze i społeczne (np. rady gospodarcze i społeczne), które mają prawo do uczestniczenia w procesie tworzenia ustawodawstwa w niektórych dziedzinach i z którymi w pewnych sprawach musi konsultować się rząd a nawet parlament. Pojęcie "reprezentacji interesów", które odnosi się do innego zagadnienia i kontekstu, nie jest omawiane w niniejszym dokumencie.

W Wielkiej Brytanii istnieje wiele grup wielopartyjnych i grup parlamentarnych, do których mogą należeć członkowie wszystkich partii reprezentowanych w obu Izbach. Członkowie Izby Gmin i Izby Lordów mogą należeć do więcej niż jednej z tych grup. Są to grupy nieformalne, które starają się zajmować problematyką nie wywołującą sporów międzypartyjnych. Na mocy postanowień uchwały Izby Gmin z dnia 17 grudnia 1985 r. utworzono rejestry tych grup.

### **C. Sytuacja w parlamentach narodowych państw członkowskich**

1. Zasady i/lub praktyka działania grup interesu lub lobbystów.
2. Przepisy i/lub praktyka tworzenia i funkcjonowania parlamentarnych międzypartyjnych grup interesu.

#### **BELGIA**

##### **Izba Reprezentantów i Senat**

1. W parlamencie belgijskim brak obecnie zasad regulujących tę kwestię.
2. Brak przepisów regulujących tworzenie i działanie parlamentarnych międzypartyjnych grup interesu.

Indywidualne inicjatywy, nie uregulowane przepisami, doprowadziły do utworzenia w Izbie Reprezentantów kilku grup parlamentarnych takich jak, "Przyjaciele Tybetu" lub "Federaliści Europejscy". Zaangażowanie Izby Reprezentantów w tę kwestię ogranicza się do udostępniania miejsca na spotkania i, w miarę potrzeb, zapewnienia obsługi spotkań.

#### **DANIA**

##### **Folketing**

1. Nazwiska lobbystów, którzy chcą podać do publicznej wiadomości lub bronić swoich interesów na forum Folketingu w formie delegacji lub petycji do stałych komisji, znajdują się w archiwach tych komisji. Wymóg ten wraz z obowiązkiem rejestrowania dokumentów roboczych służy jedynie celom statystycznym.

Istnieją jednak pewne zasady rządzące przyjmowaniem delegacji przez komisję, takie jak:

- osoby wchodzące w skład delegacji muszą być faktycznie związane z osobą, organizacją lub stowarzyszeniem itp. składającą wniosek o prawo wstępu do komisji (np. prawnicy, członkowie lub pracownicy). Osoby nie związane faktycznie z delegacją nie mogą w niej uczestniczyć;

- rzecznik delegacji - któremu ewentualnie towarzyszą inni jej członkowie - ma prawo wygłosić krótkie oświadczenie przed komisją na temat stanowiska delegacji w danej kwestii;
- po wygłoszeniu oświadczenia, członkowie komisji mogą zadawać pytania i uzyskiwać odpowiedzi od członków delegacji;
- nie mogą mieć miejsca żadne negocjacje, jednakże komisja uwzględnia opinie delegacji w trakcie swych obrad;
- członkowie delegacji nie mogą zadawać pytań komisji;
- przesłuchanie nie może przekroczyć 10 - 15 minut;
- wszyscy uczestnicy delegacji powinni być zaznajomieni z powyższymi zasadami.

Wszelkie pisemne materiały powinny być dostarczone do Biura Komisji Folketingu w ilości 60 kopii każdy, w terminie umożliwiającym zapoznanie się komisji z ich treścią.

Informacje dotyczące nazwisk członków delegacji, ich przynależności itp. muszą być, w odpowiednim terminie, przekazane do Biura Komisji Folketingu. Zmiany w składzie delegacji muszą być zgłoszone nie później niż na dzień przed spotkaniem z komisją.

2. Nie ma przepisów regulujących działalność grup "wielopartyjnych".

## **NIEMCY**

### **Bundestag**

1. Zgodnie z załącznikiem nr 2 do regulaminu Bundestagu, każdego roku publikuje się listę wszystkich grup, które pragną wyrażać lub bronić swoich interesów na formu Bundestagu lub rządu federalnego.

Nazwiska przedstawicieli grup nacisku muszą znaleźć się w tym rejestrze zanim osoby te zostaną przesłuchane przez komisje parlamentarne albo otrzymają przepustkę uprawniającą je do wejścia na teren parlamentu. Należy podać następujące informacje: nazwę i siedzibę grupy, skład zarządu i rady nadzorczej, zakres zainteresowań, liczbę członków, nazwiska wyznaczonych przedstawicieli grupy, adres biura grupy lub stowarzyszenia przy siedzibie Bundestagu lub rządu federalnego.

Jednakże, samo zarejestrowanie się nie upoważnia automatycznie grupy do specjalnego jej traktowania. Bundestag może jednostronnie unieważnić kartę wstępu [członków danej grupy]. Bundestag i jego komisje mogą zapraszać na swoje posiedzenia przedstawicieli stowarzyszeń lub ekspertów, nie znajdujących się w rejestrze, jeśli uznają to za konieczne.

2. Żadne szczególne przepisy nie regulują działania parlamentarnych grup międzypartyjnych. Ich działanie w danej sprawie określa inicjatywa zainteresowanych członków parlamentu, którzy decydują o rodzaju i formie ich działania.

## **Bundesrat**

1 i 2. Nie ma zasad regulujących działanie grup interesu lub parlamentarnych grup międzypartyjnych.

## **GRECJA**

### **Izba Deputowanych**

1. Pojęcie lobbingu nie jest znana ustawodawstwu greckiemu i dlatego nie jest przez nie uregulowane.

2. Jedynym rodzajem grup wielopartyjnych istniejących w parlamencie greckim są tak zwane "parlamentarne grupy przyjaźni". Są to grupy wielopartyjne (w liczbie 30), które powołano w celu stworzenia i rozwijania przyjaźni między członkami parlamentu greckiego a członkami zagranicznych zgromadzeń parlamentarnych. Brak szczególnych przepisów regulujących tę kwestię. Powołanie takich grup i ich działanie określa wyłącznie zwyczaj. Po wyborach powszechnych członkowie parlamentu są informowani o istnieniu takich grup i zapraszani do udziału w ich pracach. Każdy parlamentarzysta może należeć równocześnie do kilku takich grup. Każda "parlamentarna grupa przyjaźni" wybiera swego przewodniczącego i uchwała własny regulamin.

## **HISZPANIA**

### **Congreso de los Diputados i Senado**

1 i 2. Brak zasad regulujących działalność lub rejestrowanie grup nacisku oraz powoływanie i funkcjonowanie parlamentarnych grup międzypartyjnych.

## **FRANCJA**

### **Senat**

1. W Senacie nie ma rejestru ani listy grup nacisku.

Grupy lub organizacje zawodowe, które chcą uzyskać dostęp do gmachu Senatu kierują stosowny wniosek do Przewodniczących Senatu. Wniosek rozpatrywany jest przez Sekretariat

Ogólny Przewodniczących Senatu, który oprócz wydania zgody na wstęp do Pałacu Luksemburskiego (siedziby Senatu) może także zezwolić na wstęp do Sali Posiedzeń Plenarnych - Salle des Seances (Izby jako takiej), o ile uzna znaczenie i przedstawicielski charakter tej grupy zawodowej (np. Barreau de Paris, Chambre des notaires, Assemblée permanente des Chambres d'agriculture, Electricité de France, Gaz de France itp.).

Wniosek może być także skierowany do Kolegium Kwestorów, które następnie wydaje kartę wstępu do *Salle des Conférences* i *Galerie des Bustes*, gdzie można spotkać senatorów. W takiej sytuacji wstęp do Sali Obrad Plenarnych nie jest możliwy.

Co roku Kolegium Kwestorów wydaje około 20 kart wstępu a Sekretariat Ogólny Przewodniczących Senatu około tuzina upoważnień do wstępu do kuluarów Sali Obrad Plenarnych.

Obecnie nie istnieje kodeks etyki zawodowej przedstawicieli grup interesu. Każdy, kto zachowuje się nieodpowiednio może zostać ustnie upomniany lub uznany, na żądanie senatorów, za "persona non grata".

2. Na podstawie przepisów Art. 5(6) regulaminu Senatu zakazujących powoływania w Izbie grup, które miałyby na celu obronę interesów prywatnych, lokalnych lub zawodowych, Prezydium Senatu wydaje zgodę na powoływanie "grup badawczych" i "grup roboczych" (Zarządzenie Prezydium Senatu nr 84-63 z dnia 20 czerwca 1984).

W skład grup badawczych wchodzi senatorowie z różnych komisji stałych, natomiast w skład grup roboczych wchodzi senatorowie tylko z jednej komisji. Utworzenie grup roboczych wymaga zgody właściwej komisji. Grupy badawcze (grupy międzypartyjne w rozumieniu Parlamentu Europejskiego) są powoływane decyzją Prezydium Senatu, po zasięgnięciu opinii właściwej komisji stałej (*Commission de Tutelle* czyli komisji kontrolnej), z którą grupa międzypartyjna jest administracyjnie związana.

Po wydaniu zgody na utworzenie grupy międzypartyjnej, jej sekretarzem staje się urzędnik Senatu.

Członkostwo w grupie badawczej wiąże się zazwyczaj z opłacaniem składki, której minimalną kwotę określa co roku Kolegium Kwestorów i jest ona automatycznie potrącana z miesięcznego wynagrodzenia senatora.

## **Zgromadzenie Narodowe**

1. Działalność lobbystyczna nie jest uregulowana i ujęta w ramy kodeksu etyki zawodowej. Nie istnieje żaden, "znany" ani "uznany", wykaz ani rejestr grup nacisku.

Istnieje natomiast jeden istotny przepis regulujący tę kwestię. Zgodnie z Art. 26(1)(1) ogólnych wytycznych Prezydium Zgromadzenia Narodowego dotyczących poruszania się po siedzibie Zgromadzenia: "posiadacze specjalnych kart wydanych osobiście przez Przewodniczącego lub Kwestorów mają wstęp do *Salon de la Paix* - Sali Obrad."

W praktyce daje to około dwudziestu osób odpowiedzialnych w kilku potężnych spółkach użyteczności publicznej (np. Electricité de France) i kilku instytucjach (np. Biuro Depozytowo-Konsygnacyjne) za działania w sferze *public relations* lub przynajmniej za ich "parlamentarny" aspekt.

Jednakże, najprawdopodobniej nie są to osoby zajmujące się lobbieniem w Zgromadzeniu Narodowym. W rzeczywistości, wiele innych osób na życzenie jednego lub kilku deputowanych ma stałe lub czasowe prawo wstępu do pewnych miejsc i w ten sposób może skutecznie przedstawiać opinie wielu potężnych spółek prywatnych, jak również związków zawodowych lub branżowych.

2. Przepisy Art. 23 regulaminu Zgromadzenia Narodowego zakazują tworzenia grup, których celem jest obrona interesów prywatnych, lokalnych lub zawodowych i wymagających od swych członków bezwarunkowego wykonywania ich poleceń. Przepisy te zakazują także działalności w Pałacu stałych grup nacisku, których celem jest obrona tych samych interesów.

Przepisy Art. 79 regulaminu Zgromadzenia zakazują deputowanym powoływania się na swoje stanowisko lub pozycję oraz wykorzystywania lub wyrażania zgody na ich wykorzystanie w celu innym niż pełnienie obowiązków deputowanego; przewidują też sankcje za nieposłuszeństwo. Nie wolno im także należeć do jakiegokolwiek stowarzyszenia lub grupy, która chroni interes prywatny, lokalny lub zawodowy; zabrania się także deputowanym podejmowania jakichkolwiek zobowiązań wobec tych grup w odniesieniu do ich działalności na forum parlamentu, jeżeli z takim członkostwem lub zobowiązaniami wiąże się zgoda na bezwarunkowe wykonywanie poleceń.

Niemniej, w Zgromadzeniu Narodowym działają 'grupy badawcze' otwarte na udział deputowanych ze wszystkich ugrupowań politycznych. Obecnie istnieje 81 takich grup. Każdy chętny deputowany może do nich wstąpić.

Grupy te są zatwierdzane przez Prezydium Zgromadzenia Narodowego w następującym trybie: deputowany lub grupa deputowanych składa wniosek o wyrażenie zgody. Przedstawiciele Prezydium rozpatrują wniosek i, po zasięgnięciu opinii właściwej komisji lub kilku komisji stałych, zgłaszają propozycję w sprawie wydania zgody przez Prezydium na utworzenie danej grupy.

Zgodnie z odpowiednimi przepisami administracyjnymi, zatwierdzone grupy mogą korzystać z usług urzędnika Zgromadzenia występującego w charakterze sekretarza, jeżeli znajdzie się osoba chętna do pełnienia tej funkcji. Grupy mogą także korzystać z sal konferencyjnych i sprzętu poligraficznego należącego do Zgromadzenia Narodowego. Nie otrzymują natomiast pieniędzy na cele administracyjne.

## **IRLANDIA**

### **Dail i Seanad**

1 i 2. Brak zasad rządzących działaniem grup nacisku i parlamentarnych grup międzypartyjnych.

## **WŁOCHY**

### **Senato della Repubblica i Camera dei Deputati**

1. Nie istnieją żadne szczególne zasady dotyczące działania grup interesu ani ich przedstawicieli w parlamencie włoskim.

Niemniej, podczas dziewiątej kadencji (1983-1987) zgłoszono cztery projekty ustaw, które dotyczyły regulacji z dziedziny profesjonalnej działalności w zakresie *public relations* (A.C. 148, 157, 2983 i A.S. 125) i zostały omówione przez komisję zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego Izby. W trakcie posiedzenia Izba przygotowała tekst jednolity. Jednakże, uchwalenie ustawodawstwa w tej kwestii zostało przerwane przez przedterminowe rozwiązanie parlamentu. Podczas dziesiątej kadencji (1987-1992) zgłoszono dwa następne projekty ustaw (A.C. 479 w 1987 r. i A.C. 4144 w 1989), które rozpatrzono, po czym zakończono całą procedurę. Kolejny projekt, który miał zostać przekazany do właściwej komisji, zgłoszono w trakcie ostatniej kadencji (1992-1994) (A.C. 144 z 23 kwietnia 1992).<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Teoretycznie - 'prowadzano wiele dyskusji na temat uregulowania sytuacji grup nacisku we Włoszech a także potrzeby całościowego uregulowania tej kwestii. Trudno znaleźć definicję, która w każdym przypadku obejmowałaby jedynie kontakty zewnętrzne "zawodowców" nie poruszając kwestii grup nacisku lub ogólnie zagadnienia reprezentacji interesów. Pojawiały się zarzuty, że pogarszanie się jakości procesu legislacyjnego i niepohamowany rozwój ustawodawstwa stwarza podatny grunt dla działalności grup nacisku. Najlepszym sposobem rozwiązania problemu lobbingu wydaje się powrót parlamentu do podstawowych zasad działalności ustawodawczej, ograniczenie do minimum liczby uchwalanych ustaw oraz podawanie do publicznej wiadomości i "formalizowanie" dostępu grup nacisku do prac nad ustawą na etapie poprzedzającym jej uchwalenie. Jednakże, uważa się, że istnieje potrzeba opracowania regulacji wraz z reformą



W Senacie, stowarzyszenia i organizacje ogólnokrajowe mogą zazwyczaj ubiegać się o wydanie karty wstępu do budynków Senatu z wyjątkiem pomieszczeń, w których obradują komisje parlamentarne. Karta taka umożliwia jej posiadaczowi wstęp do pomieszczeń parlamentarnych (np. biblioteki, sal obrad, działu poligrafii itp.). Wydrukowane materiały Senatu są rozprowadzane za pośrednictwem biblioteki, która prowadzi sprzedaż aktów prawnych bezpośrednio lub w ramach subskrypcji.

2. W parlamencie włoskim brak przepisów dotyczących parlamentarnych grup międzypartyjnych, chociaż niekiedy są one powoływane z inicjatywy deputowanych lub senatorów. Niemniej jednak, ich działanie i organizacja nie są regulowane przepisami regulaminu obu Izb, zaś same grupy nie należą do oficjalnej struktury parlamentu.

## **LUKSEMBURG**

### **Izba Deputowanych**

1. Brak rejestru i wykazu grup nacisku pragnących wyrażać lub bronić swoich interesów przed Izba Deputowanych.

Izba Deputowanych nie zapewnia takim grupom środków technicznych, nie istnieje także kodeks etyczny, który mógłby być wobec nich stosowany.

Niemniej, Izba Deputowanych, komisja parlamentarna oraz jeden lub kilku deputowanych mają prawo przesłuchiwanie przedstawicieli takich grup interesu, według własnego uznania, zarówno z własnej inicjatywy, jak i na wniosek grupy interesu.

2. W Izbie Deputowanych nie istnieją żadne regulacje ani praktyka dotycząca tworzenia i funkcjonowania grup wielopartyjnych lub międzypartyjnych.

## **HOLANDIA**

### **Eerste Kamer i Tweede Kamer**

1. Brak konkretnych zasad regulujących działalność grup nacisku w parlamencie holenderskim.

Wydział ds. *Public Relations* Drugiej Izby wydaje rzecznikom grup nacisku i lobbystom oraz przedstawicielom innych organizacji specjalne karty wstępu lub przepustki ważne jedynie

---

instytucjonalną, które zmieniłyby relacje między grupami interesu i grupami politycznymi (np. przez wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych lub zakaz łączenia funkcji w parlamencie i rządzie). Sugeruje się, że informacje powinny być wiarygodne i z tego względu podlegać przepisom kodeksu etyki zawodowej. Można to osiągnąć poprzez tworzenie rejestrów grup nacisku i nałożenie na nie obowiązku składania sprawozdań z poniesionych wydatków i podjętych działań. Umożliwi to nie tylko poprawę jakości przekazywanych informacji ale także ułatwi kontrolę działalności grup interesu. Wprowadzenie rejestrów oznaczałoby precyzyjne określenie definicji "działalności typu *public relations*", która w każdym przypadku powinna obejmować wiele działań a w przeciwnym razie pozostawałyby poza ustawową regulacją (informacje dostarczone przez Wydział Studiów, Camera di Deputati).

w dniu wystawienia. W wyjątkowych przypadkach ważność takiej karty może wynosić nie więcej niż 2 lata. Przepustka uprawnia jej posiadacza do wstępu na teren budynków Drugiej Izby w celu spotkania się z członkami parlamentu, obecności na jawnych posiedzeniach oraz zapoznania się z dokumentami.

2. W żadnej z izb parlamentu holenderskiego nie istnieją szczególne przepisy regulujące tworzenie i funkcjonowanie parlamentarnych grup międzypartyjnych.

## AUSTRIA

### Rada Narodowa i Rada Związkowa

1. Regulaminy austriackiej Rady Narodowej oraz Rady Związkowej nie zawierają przepisów wpływających na działalność grup nacisku lub interesu związaną z tworzeniem ram ustawodawstwa federalnego, brak jest również urzędowego rejestru grup interesu w Austrii.

Niemniej, stosunkowo znaczny jest wpływ grup interesu na ustawodawstwo austriackie, zwłaszcza wielkich grup interesu działających w dziedzinie gospodarki, współpracujących w ramach tzw. partnerstwa społecznego. "Partnerzy społeczni" współuczestniczą w przygotowaniu aktów ustawodawczych: rząd powinien zasięgać opinii izb [gospodarczych] w trakcie prac nad rządowymi projektami ustaw w ramach tzw. procedury oceniającej, zazwyczaj konsultacją objęte są nie tylko izby, ale także inne grupy interesu. Na szczeblu parlamentarnym "partnerzy społeczni" wywierają wpływ na ustawodawstwo przez osobiste kontakty polityczne; przez długi czas ponad 50% członków parlamentu utrzymywało bezpośrednie kontakty z grupami interesu. Ostatnio udział ten nieznacznie zmalał.

Ponadto, zgodnie z art. 40 ust. 1 Regulaminu Rady Narodowej oraz art. 33 ust. 1 Regulaminu Rady Związkowej, które przyznają komisjom Rady Narodowej i Rady Związkowej prawo powoływania ekspertów oraz innych świadków; eksperci reprezentujący grupy interesu mogą być również zapraszani przez komisję rozpatrującą projekt ustawy w celu przedstawienia swojego stanowiska.

2. "Grupy wielopartyjne" działają w parlamencie austriackim jedynie nieformalnie; np. przed kilkoma tygodniami utworzono grupę nieformalną w celu przygotowania posiedzeń Komisji Głównej Rady Narodowej zajmującej się problematyką Unii Europejskiej, w której skład weszło po jednym członku z każdego z pięciu ugrupowań reprezentowanych w parlamencie.

## **PORTUGALIA**

### **Assembleia da Republica**

Ś. Brak konkretnych zasad odnoszących się do grup nacisku i ich działalności.

Przedstawiciele takich grup podlegają ogólnym zasadom regulującym dostęp do budynków Zgromadzenia oraz przebywanie i poruszanie się po jego terenie (despacho no. 1/93, D.A.R. du 22.3.1993, II Série-C, no. 22).

2. Nie istnieją szczególne przepisy regulujące tworzenie i funkcjonowanie parlamentarnych grup międzypartyjnych. Jednak, w 1990 r. Zgromadzenie podjęło decyzję o utworzeniu "parlamentarnych grup przyjaźni", których zadaniem ma być rozwój kontaktów z parlamentami innych krajów, a tym samym propagowanie wzajemnych konsultacji i wymiany informacji.

## **FINLANDIA**

### **Edskunta**

3. W parlamencie fińskim nie działają zarejestrowani lobbyści. Grupy interesu utrzymują nieformalne kontakty z członkami parlamentu i partiami politycznymi.

Komisje parlamentarne mogą zasięgać opinii ekspertów zaproszonych do udziału w debacie. Eksperti często reprezentują rozmaite organizacje.

2. W parlamencie fińskim nie działają oficjalnie żadne grupy wielopartyjne, jednak działają one nieoficjalnie, np. członkowie parlamentu z tego samego okręgu wyborczego współdziałają w sprawach lokalnych oraz współpracują z organizacjami lokalnymi oraz z kobietami-posłami itd.

## **SZWECJA**

### **Riksdag**

1. Brak zasad lub praktyki w zakresie lobbingu w Riksdagu.

Lobbing jest przedmiotem ożywionej debaty publicznej, zwłaszcza w związku z problematyką Unii Europejskiej.

W styczniu 1995 r. powstały dwa projekty ustaw poselskich o lobbingu.

Według informacji pochodzących z bazy danych Komisji, jeden z projektów ustawy zakłada wprowadzenie w Szwecji systemu rejestracji lobbystów. W projekcie tym wspomina się

m.in. o Kodeksie przyjętym we wrześniu przez spółki lobbystyczne działające w Unii Europejskiej, zgodnie z którym spółki te powinny ujawniać czyje interesy reprezentują.

Drugi projekt dotyczy angażowania władz publicznych w działalność organizacji lobbystycznych. Członkowie izb narodowych nie mogliby należeć do organizacji lobbystycznych ani włączać się w działalność lobbystyczną. Opowiedziano się za wprowadzeniem przepisów regulujących problem: władza publiczna a lobbying.

Oba ww. projekty nie były dotychczas rozpatrywane.

2. Brak przepisów i utrwalonych procedur postępowania dotyczących grup wielopartyjnych.

## **WIELKA BRYTANIA**

### **Izba Gmin**

1. W chwili obecnej nie istnieje publicznie dostępny wykaz ani rejestr lobbystów parlamentarnych. W sprawozdaniu Komisji Specjalnej ds. Interesów Członków Izby z sesji 1991/92 stwierdzono potrzebę utworzenia rejestru lobbystów wraz z towarzyszącym mu kodeksem etyki zawodowej (HC Paper 586). Przewidywano wprowadzenie obowiązkowego rejestru zarządzanego przez Izbę Gmin, ustanowionego w drodze uchwały Izby, który obejmowałby wszystkie osoby określane mianem "lobbystów zawodowych", tzn. zarówno tych, którzy są zatrudnieni zawodowo w celu prowadzenia działalności lobbystycznej w imieniu swoich klientów, jak i tych, którzy udzielają klientom porad w jaki sposób powinni oni prowadzić lobbying we własnym imieniu.

Podczas dyskusji nad sprawozdaniem w Izbie Gmin, Przywódca Izby (*Leader of the House*), Tony Newton, zakwestionował przydatność takiego rejestru (HC Deb. 28/6/93 c785-786). W trakcie debaty nie doszło do głosowania nad przyjęciem zaleceń Komisji, a zatem - mimo braku formalnego odrzucenia sprawozdania - Izba Gmin nie została upoważniona do utworzenia rejestru lobbystów.

W październiku 1994 r. premier John Major powołał do życia Komisję ds. Norm w Życiu Publicznym, pod przewodnictwem lorda Nolana, w celu "zbadania stanu przestrzegania norm etycznych przez wszystkie osoby piastujące urzędy publiczne, włącznie z ustaleniami dotyczącymi działalności finansowej i handlowej, jak również zgłaszania zaleceń w sprawie zmian niezbędnych do podniesienia poziomu uczciwości w życiu publicznym". Komisja rozpatruje kwestię wykorzystania lobbystów parlamentarnych w szerszym kontekście etyki publicznej. Termin złożenia sprawozdania przewidziano na maj 1995 r. Na obecnym etapie pracy nie wiadomo, czy Komisja zaleci wprowadzenie obowiązkowego rejestru lobbystów.

Komisja Specjalna ds. Interesów Członków Izby podjęła dochodzenie poświęcone problematyce lobbingu parlamentarnego jeszcze w sesji 1993/94 (HC 85), następnie jednak postanowiła zakończyć je bez przedstawienia sprawozdania.

Komisja Specjalna ds. Interesów Członków Izby dokonała przeglądu przepisów dotyczących rejestrowania interesów finansowych Członków Izby i postanowiła, iż *Członek Izby powinien rejestrować klientów firm konsultingowych, z którymi łączy go interesy osobiste* (HC 326 sesja 1991/92). Postanowienia te zostały zatwierdzone przez Izbę (HC Deb 28/6/93 c757-780). Szczegółowy wykaz nowych wymogów znajduje się w przewodniku (Zasady rejestracji i deklaracji interesów finansowych, październik 1993) przygotowanym przez Urząd Rejestru Interesów Członków Izby:

"Klienci (kategoria 3)"

"22. Jeżeli z pełnieniem funkcji kierowniczych lub zatrudnieniem zarejestrowanym w ramach kategorii 1 lub 2 wiąże się świadczeniem usług na rzecz klienta, które to usługi w istotny sposób zależą lub wynikają z członkostwa w Izbie, członek Izby jest zobowiązany do ujawnienia w tej części Rejestru nazwisk (nazw) klientów oraz charakteru prowadzonej przez nich działalności. Jeżeli członek Izby jest zatrudniony np. w charakterze doradcy parlamentarnego przez firmę, która sama jest firmą konsultingową i w związku z tym świadczy takie same usługi i udziela takich porad swoim klientom, to wówczas członek Izby powinien ujawnić dane klientów firmy konsultingowej, z którymi łączy go więzy osobiste oraz tych, którzy korzystają bezpośrednio lub pośrednio z jego rad lub usług. Takie same wymogi stosuje się wobec członka Izby, który w zamian za wyświadczone usługi przyjmuje na własny rachunek pieniądze lub korzyści materialne, jednak nie na tyle regularnie, by uzasadniało to ich rejestrację jako posady w ramach kategorii 2. Jeśli firma została wymieniona jako klient, należy wskazać także charakter jej działalności."

"23. Rodzaje usług przewidzianych do uwzględnienia w niniejszej kategorii Rejestru obejmują działania związane z dowolnym postępowaniem w parlamencie, sponsoring spotkań lub funkcji pełnionych w budynkach parlamentu, wystąpienia do ministrów, innych członków Izby lub funkcjonariuszy służby publicznej, towarzyszenie delegacjom do ministrów, jak również udzielanie porad w zakresie spraw parlamentarnych i publicznych. Klienci obsługiwani przez członka Izby w ramach jego działalności zawodowej prowadzonej poza parlamentem (np. praktyki lekarskiej, adwokackiej lub księgowej) nie muszą być przezeń rejestrowani, o ile nie podlega najmniejszej wątpliwości fakt, iż świadczone usługi nie wynikają lub nie mają żadnego związku z jego członkostwem w Izbie."

Niemniej, istnieją *rejstry dziennikarzy, grup wielopartyjnych i zarejestrowanych oraz asystentów członków Izby*, wprowadzone przez Izbę Gmin w grudniu 1985 r. w następstwie obaw związanych z wprowadzeniem do Izby zawodowych lobbystów "w przebraniu" asystentów członków Izby. Więcej szczegółów w tej sprawie zawiera następujący fragment sprawozdania komisji specjalnej w sprawie lobbingu: "... Poprzedniczka naszej komisji odnotowała przypadki niewielkich nadużyć związanych z lobbieniem oraz jedno duże nadużycie, jednak nie miała pewności co do jego zakresu. Sprawa dotyczyła wykorzystania uprzywilejowanego dostępu do gmachu (Palace) przez dziennikarzy i asystentów członków Izby w celu popierania cudzych interesów, za co otrzymali oni wynagrodzenie. Wyrażano też przekonanie, iż powiązania pomiędzy pozaparlamentarnymi grupami interesu a wielopartyjnymi grupami skupiającymi posłów z "ław tylnych" powinny być bardziej czytelne dla ogółu członków Izby. Zgodnie z zaleceniami naszej poprzedniczki, Izba wyraziła zgodę na utworzenie trzech rejestrów, których kopie są składane do użytku posłów w bibliotece Izby Gmin.<sup>4</sup>

Wymienione rejstry zostały opisane w przewodniku opracowanym przez Biuro Rejestru Interesów Członków Izby w sposób następujący:

#### *Rejestr Dziennikarzy Parlamentarnych*

Dziennikarze posiadający przepustki uprawniające do wstępu do kularów, dziennikarze akredytowani przy Parlamentarnym Biurze Prasowym oraz dziennikarze radiowo-telewizyjni obsługujący transmisje z posiedzeń są zobowiązani do zarejestrowania zatrudnienia, w związku z którym otrzymali przepustkę oraz wszelkich innych zajęć lub zatrudnienia, dla których istotne znaczenie może mieć posiadanie uprzywilejowanego dostępu do parlamentu.

#### *Asystenci Członków Izby*

Osoby posiadające nieograniczone przepustki jako sekretarze członków Izby lub asystenci badawczy są zobowiązane do zarejestrowania wszelkich powiązanych zajęć przynoszących korzyści, nie będących zajęciami, na które wystawiona została przepustka. Aby określone zajęcie było uznane za odpowiednie dla omawianych celów, powinno ono budzić uzasadnione przypuszczenie, iż jest prowadzone z wykorzystaniem w jakikolwiek sposób dostępu do budynków, usług lub środków technicznych parlamentu. Asystenci członków Izby są także

---

<sup>4</sup> Przedmiotem troski pozostaje fakt, iż lobbyści uzyskują dostęp do przepustek umożliwiających kontaktowanie się z członkami Izby w Pałacu (Palace). Na przykład Komisja Specjalna ds. Obsługi (sesja 1987/88 HC 580) stwierdziła, że w dalszym ciągu występują nadużycia w tym zakresie. Nie ujawniono jednak żadnych istotniejszych dowodów na takie przewinienia.

zobowiązani do rejestrowania wyjazdów, podarunków lub innych otrzymanych korzyści, według definicji kategorii 5 (podarunki, korzyści i gościna opłacane ze źródeł brytyjskich), kategorii 6 (wyjazdy zagraniczne) oraz kategorii 7 (korzyści i podarunki z zagranicy) zawartych w Rejestrze Interesów Członków Izby.

Grupy wielopartyjne oraz grupy parlamentarne (patrz pkt. 2 poniżej).

W 1994 r. dwa odrębne Stowarzyszenia Lobbystów Parlamentarnych wydały kodeksy etyki zawodowej mające na celu uregulowanie ich działalności. Rejestry lobbystów zostały utworzone w *Stowarzyszeniu Zawodowych Konsultantów Politycznych* oraz *Institucie ds. Public Relations*. Należy tu zauważyć, że są to dobrowolne kodeksy oraz dobrowolne rejestry.

Przy wydawaniu przepustek zawodowi lobbyści nie są traktowani jako odrębna kategoria. Miały miejsce przypadki nieudokumentowanych doniesień o tym, że niektórzy lobbyści uzyskiwali przepustki dzięki zatrudnieniu w charakterze asystenta członka Izby.

2. W Izbie Gmin istnieje wiele grup wielopartyjnych grup tematycznych. Mają one nieoficjalny charakter, a w ich skład wchodzi posłowie z "tylnych ław" Izby Gmin lub obu Izb. Grupy te na ogół starają się zajmować problematyką nie wywołującą sporów międzypartyjnych.

Działalność tych grup rozwija się lub słabnie w zależności od stopnia zainteresowania i entuzjazmu ich członków oraz od doniosłości poszczególnych tematów. Odzwierciedlają one przede wszystkim aktualne zdarzenia, a zatem mogą podlegać częstym zmianom.

Utrzymuje się, że od roku 1945 wpływ wywierany przez posłów "ław tylnych" na kształtowanie polityki rządu stopniowo malał, nie było też odpowiednich konsultacji między posłami "ław tylnych" a ministrami. Omawiane grupy wielopartyjne mogą niekiedy służyć jako przeciwwaga dla tego zjawiska. Pełnią one funkcje łącznikowe i mogą, w miarę potrzeb, wywierać nacisk na określonego ministra w celu zmiany polityki lub też wpływać na ustawodawstwo, jak również inne działania w poszczególnych dziedzinach. Odgrywają więc one określoną rolę w elastycznym modelu konsultacji stosowanym obecnie przez rząd w celu zaznajomienia się z opiniami panującymi wewnątrz oraz na zewnątrz parlamentu.

Podsumowując, grupy wielopartyjne mogą zwracać uwagę na niektóre aspekty spraw publicznych oraz pomagać w stałym przekazywaniu rządowi opinii parlamentu, a także działać jako grupy nacisku w celu propagowania konkretnych spraw.

Dnia 9 listopada 1988 r. Izba zatwierdziła bez dyskusji uchwałę Komisji Specjalnej ds. (Usług) Izby Gmin,<sup>5</sup> z następującym skutkiem: użycie tytułu "grupa wielopartyjna" powinno ograniczać się do grup członków którejkolwiek z Izb, złożonych z co najmniej pięciu członków

---

<sup>5</sup> All Party and Parliamentary Groups [Grupy Ogólnopartyjne i Parlamentarne] HC 183-v 1987/88.

Izby wchodzących w skład rządu oraz pięciu należących do partii opozycyjnych (w tym co najmniej trzech z głównej partii opozycyjnej), które przeprowadzają coroczny wybór funkcjonariuszy, o czym powinny powinny poinformować w odpowiednim komunikacie. Użycie określenia "grupa parlamentarna" powinno ograniczać się do grup, które dopuszczają do członkostwa osoby z zewnątrz (tzn. nie będące członkami żadnej z Izb), a poza tym spełniają powyższe wymogi.

Zasiadający w Izbie Gmin funkcjonariusze grup wielopartyjnych, grup parlamentarnych i podobnych, których członkostwo jest otwarte dla członków jednej z izb parlamentu, reprezentujących więcej niż jedną partię, są zobowiązani do *rejestrowania* nazwisk funkcjonariuszy grupy oraz źródeł i zakresu wszelkich korzyści, czy to finansowych czy w naturze, z których mogą korzystać. Korzyści takie, podlegające rejestracji, obejmują świadczenie pomocy kadrowej przez organizacje lub osoby spoza parlamentu. W takiej sytuacji konieczne jest także rejestrowanie wszelkich ewentualnych powiązanych zajęć wykonywanych za wynagrodzeniem przez taki personel.

### **Izba Lordów**

1. Nie istnieje żaden urzędowy rejestr ani publicznie dostępny wykaz lobbystów pragnących aby ich interesy zostały ujawnione opinii publicznej lub były chronione w Izbie Lordów. Brak jest także zasad oraz kodeksu etycznego, którego przepisy znajdowałyby szczególne zastosowanie do takich osób. Ogólnie biorąc, środki techniczne Izby są udostępniane jedynie jej członkom, a nie lobbystom ani grupom interesu jako takim. Jednak członkowie Izby popierający poszczególne grupy interesu mają możliwość osobistego sponsorowania posiedzeń lub funkcji pełnionych przez takie grupy w Izbie.

Podczas wystąpień w Izbie, lordowie mogą zwracać uwagę na fakt, iż przedstawiane przez nich poglądy są zgodne z poglądami określonej grupy spoza parlamentu; jednakże przemawiają oni we własnym imieniu a nie w imieniu grup interesu.

2. Ogólnie biorąc, Izba Lordów nie ma szczególnych przepisów dotyczących grup wielopartyjnych, aczkolwiek do grup składających się m.in. z lordów stosuje się przepisy Izby Gmin dotyczące grup wielopartyjnych (zob. powyżej). W wyniku rejestracji grupa uzyskuje prawo do korzystania ze środków technicznych Pałacu Westminsterskiego w celu odbywania posiedzeń.

*Tłumaczenie z jęz. angielskiego: Jolanta Karolczak i Albert Pol (BSE)*



*Warszawa, 15.01.1997*