

Lobbing w Gruzji. Pierwsza w Europie

Parlament Gruzji uchwalił ustawę o działalności lobbystycznej już w r. 1998. Prezydent Eduard Szewardnadze podpisał ją 30 września 1998 r. Nie doczekała się ona jak dotąd oficjalnego tłumaczenia i zapewne z tego powodu pozostaje nieznana. Akt dzieli się na 4 rozdziały i 16 artykułów¹. Od chwili uchwalenia nie był nowelizowany.

W poprzednim numerze DECYDENTA przedstawiłem treść litewskiej ustawy o działalności lobbystycznej z 27 czerwca 2000 r. Palma pierwszeństwa w kwestii ustawowej regulacji lobbingu w Europie przypada jednak nie Litwie, a Gruzji.

1. Działalność lobbystyczna. Artykuł 2 ustęp a) zawiera definicję działalności lobbystycznej, którą określa jako *„wpływ osoby zarejestrowanej jako lobbysta (...) na organ przedstawicielski lub wykonawczy w celu urzeczywistnienia takich zmian prawotwórczych, które nie są zabronione ustawodawstwem Gruzji”*. Zgodnie z definicją *„zmiana prawotwórcza”* to *„przyjęcie aktu normatywnego, poprawki lub odrzucenie aktu normatywnego”*. Z kolei *„organ przedstawicielski”* to wedle ustawy *„Parlament Gruzji, sakrebulo (odpowiednik naszej rady) powiatu, miasta powiatowego lub miasta”*. Spod działania ustawy zostały wyłączone procedury zatwierdzania dekretów Prezydenta Gruzji (dot. stanu wyjątkowego) oraz rozporządzeń Najwyższego Zwierzchnika Sił Zbrojnych (jest nim Prezydent).

2. Kontrakt lobbystyczny. Podstawą działalności lobbystycznej jest kontrakt zawierany między lobbystą a jego zleceniodawcą (art. 7) w formie umowy prawa cywilnego podlegającej przepisom gruzińskiego kodeksu cywilnego. Zleceniodawcą lobbysty może być osoba prawna (z wyjątkiem organów państwowych i instytucji finansowych) lub grupa co najmniej 50 obywateli Gruzji posiadających pełnię praw publicznych. Ciekawym rozwiązaniem jest ograniczenie przedmiotu umowy do działań dotyczących wyłącznie jednej

¹ Ustawa nr 1591 o działalności lobbingowej (საქართველოს კანონი ლობისტური საქმიანობის შესახებ) z 30.9.1998 r.

ustawy (ewentualnie również podstawowych aktów wykonawczych), co oznacza, że aby lobbysta mógł zajmować się kilkoma ustawami, musi zawrzeć odpowiednią ilość kontraktów z jednym lub większą liczbą zleceniodawców. Umowa musi wyraźnie precyzować akt prawny, którego dotyczy oraz „*zmiany prawotwórcze*”, które są celem zabiegów lobbysty. Ponadto kontrakt musi zawierać szczegółowe informacje na temat wysokości i rodzaju wynagrodzenia oraz sposobu jego płatności.

Ustawa gruzińska przewiduje więc wyłącznie lobbying legalny (działalność zarejestrowanego lobbysty), w przeciwieństwie do ustawy litewskiej przewidującej również „*lobbying niezgodny z prawem*”. W obu ustawach działania lobbystów mogą dotyczyć wyłącznie zmian w prawie (rozumianych szeroko), a nie decyzji administracyjnych czy innych aktów egzekutywy; w obu – działalność lobbysty prowadzona jest wyłącznie na wyraźne i pisemne zlecenie.

3. Lobbysta. Lobbystą może zostać obywatel Gruzji posiadający pełnię praw publicznych, który rejestruje swoją działalność lobbystyczną (art. 4). Lobbysta może prowadzić działalność osobiście lub w ramach organizacji lobbystycznej utworzonej zgodnie z obowiązującym prawem (art. 15). Ustawa przewiduje również wyłączenia (art. 6). Lobbyngu nie może uprawiać: a) osoba, dla której zajmowanie się lobbyingiem powoduje konflikt interesów b) osoba skazana prawomocnym wyrokiem za przestępstwo przeciwko państwu lub urzędowi.

4. Rejestracja lobbystów. Ustawa gruzińska podobnie jak litewska przewiduje obligatoryjną rejestrację lobbystów. Osoba lub organizacja pragnąca prowadzić działalność lobbystyczną musi na potrzeby rejestracji przedstawić odpowiedniemu organowi szczegółowe dane osobowe, wykaz aktów prawnych, które stanowić będą obiekt jej działalności, kopie kontraktów lobbyingowych, a w przypadku, gdy zleceniodawcą jest osoba prawna – jej statut i odpis z odpowiedniego rejestru osób prawnych.

Inaczej niż na Litwie – w Gruzji aż cztery podmioty dokonują rejestracji lobbystów (art. 5 ust. 3). Są to: a) Biuro Parlamentu Gruzji – jeśli przedmiotem lobbyingu jest akt prawny Parlamentu b) Przewodniczący odpowiedniej *sakrebuły* – jeśli lobbying dotyczy aktu prawnego przez nią wyda(wa)nego c) Pierwszy zastępca Ministra Stanu (szefa administracji prezydenckiej) jeśli lobbying ma dotyczyć aktu prawnego należącego do kompetencji Prezydenta lub rządu d) Administrator (odpowiednik burmistrza) – jeśli lobbying ma dotyczyć aktu prawa miejscowego wydawanego przez lokalny samorząd lub administrację.

Wymienione organy mają obowiązek wydać decyzję w sprawie rejestracji lobbysty w terminie 15 dni. Brak decyzji organu po upływie terminu powoduje, że wnioskodawca jest uznawany za zarejestrowanego. Decyzja o zarejestrowaniu lobbysty podlega doręczeniu wnioskodawcy (decyzja odmowna musi zostać uzasadniona i podlega zaskarżeniu do sądu) oraz organowi, który ma obowiązek umożliwienia lobbyscie skorzystania z jego uprawnień przewidzianych przez ustawę.

Rejestry lobbystów prowadzone przez wymienione organy są na bieżąco aktualizowane oraz podobnie jak sprawozdania z działalności lobbystycznej – jawne (art. 14).

Zaprzestanie działalności lobbystycznej następuje wskutek utraty lub pozbawienia uprawnień lobbysty (art. 8). Powodem utraty uprawnień jest wygaśnięcie kontraktu lobbystycznego lub podjęcie przez organ prawotwórczy ostatecznej decyzji w sprawie aktu prawnego podlegającego lobbingowi. Przyczyną pozbawienia uprawnień jest m.in. a) zaistnienie przesłanek, które uniemożliwiłyby rejestrację lobbysty (np. utrata obywatelstwa gruzińskiego, objęcie funkcji wyłączającej możliwość prowadzenia działalności lobbingowej) b) skazanie prawomocnym wyrokiem za przestępstwo przeciwko państwu c) niezłożenie sprawozdania z działalności lobbystycznej. Decyzję w sprawie pozbawienia lub utraty uprawnień lobbysty podejmuje odpowiedni organ rejestracyjny i doręcza zainteresowanemu oraz organowi, który zapewnia lobbyscie korzystanie z jego uprawnień.

5. Prawa lobbysty. Ustawa zapewnia gruzińskiemu lobbyscie trzy grupy uprawnień: a) prawo wstępu i poruszania się po budynku odpowiedniego organu (urzędu), który jest celem działalności danego lobbysty (art. 9) b) prawo uczestniczenia w dyskusjach i pracach dotyczących interesującego go aktu prawnego (art. 10) c) prawo dostępu do informacji (art. 11) d) prawo do spotykania się z członkiem organu przedstawicielskiego, do właściwości którego należy uchwalenie (zmiana) danego aktu prawnego (art. 12).

Ad a) najpóźniej w terminie 2 dni od wydania decyzji o rejestracji – lobbysta powinien otrzymać kartę wstępu (identyfikator) uprawniającą go do poruszania się po budynku odpowiedniego urzędu (wraz z informacją o wszelkich przewidzianych prawem ograniczeniach dostępu do urzędu)

Ad b) W sprawach należących do właściwości organów przedstawicielskich lobbysta ma prawo uczestniczenia we wszystkich stadiach otwartej debaty nad interesującym go aktem prawnym oraz w posiedzeniach zamkniętych z wyjątkiem przypadków specjalnych określonych przez przepisy szczególne (np. sprawy objęte tajemnicą państwową). W ramach

tych uprawnień lobbysta ma być informowany o wszelkich planowanych debatach i posiedzeniach dotyczących interesującego go aktu prawnego – nie później niż na 2 dni przed terminem posiedzenia lub debaty. Lobbysta ma prawo do zabierania głosu w dyskusji (z wyjątkiem posiedzeń plenarnych parlamentu) w trybie określonym przez regulaminy organizacyjne odpowiednich organów. Lobbysta ma także prawo do uczestniczenia w obradach otwartych organu przedstawicielskiego w miejscu wyznaczonym dla przedstawicieli społeczeństwa. Udział lobbysty w pracach organu wykonawczego w charakterze obserwatora, a także prawo udziału w dyskusji są mu zagwarantowane i realizowane w granicach określonych przez szefa danego organu. Ponadto lobbysta ma prawo przedkładania organowi przedstawicielskiemu i wykonawczemu na piśmie swoich spostrzeżeń i opinii dotyczących aktu prawnego. Pisemna opinia lobbysty jest dołączana do projektu aktu normatywnego i podlega rozpatrzeniu przez organ.

Ad c) Lobbysta ma prawo wglądu do oficjalnych materiałów dotyczących projektu aktu prawnego stanowiącego obiekt jego działalności. Jeśli prawo tego nie zabrania może na swój użytek sporządzać kopie tych materiałów. Swoje uprawnienie lobbysta może wykonywać po uprzednim złożeniu odpowiedniego wniosku, nie później niż dwa dni robocze po jego złożeniu.

Ad d) Lobbysta ma prawo do spotykania się z członkami organów przedstawicielskich (np. parlamentu), do których właściwości należy uchwalenie (zmiana) aktu prawnego będącego przedmiotem kontraktu lobbingowego. Spotkanie może się odbyć wyłącznie za pośrednictwem odpowiedniego urzędu obsługującego członka organu przedstawicielskiego (np. kancelarii parlamentu). Lobbysta składa w urzędzie wniosek o umożliwienie spotkania z podaniem proponowanej tematyki i terminu. W ciągu 7 dni członek organu przedstawicielskiego ma obowiązek udzielić pisemnej odpowiedzi (zgodzić się, zaproponować inny termin lub przedstawić powód odmowy). Zabronione jest bezpośrednie umawianie się z członkiem organu przedstawicielskiego.

6. Obowiązki lobbysty. Podstawowym obowiązkiem lobbysty jest składanie sprawozdań z działalności lobbingowej. Sprawozdanie składa się co miesiąc, do 10 dnia miesiąca oraz po zakończeniu działalności lobbystycznej – w terminie 10 dni. Sprawozdanie winno zawierać dane o: a) przekazanych lobbyście środkach materialnych oraz niematerialnych (w tym pieniężnych) w związku z wykonywaną działalnością lobbystyczną z podaniem ich wysokości (wartości), dacie i warunkach ich przekazania oraz określenie ich źródła (nazwa i adres przekazującego) b) poczynionych wydatkach, ich dacie, celu i związku

z prowadzoną działalnością lobbystyczną. Do sprawozdania należy dołączyć kopie wszelkich dokumentów poświadczających dokonane wydatki i otrzymane środki (faktury, umowy itp.). Sprawozdanie składa się w odpowiednim dla lobbysty organie rejestracyjnym, gdzie jest przechowywane w okresie 2 lat od złożenia.

7. Urzędnicy państwowi podlegający wpływowi. Ustawa zawiera również przepisy dotyczące urzędników państwowych i członków parlamentu, którzy mogą być obiektem działalności lobbystów (art. 3). Nakłada na nich obowiązek złożenia pisemnej deklaracji, w której ujawnią wszystkie osobiste źródła dochodów oraz (o ile ich to dotyczy) szczegóły na temat prowadzonej działalności gospodarczej (w Gruzji nie mogą jej prowadzić: prezydent, członkowie parlamentu ani ministrowie). Obowiązek powstaje niezwłocznie po wyborze (powołaniu) na stanowisko oraz każdorazowo w przypadku wystąpienia nowego źródła dochodów. Członek parlamentu lub urzędnik państwowy, który złożył deklarację ma prawo do wyłączenia się z prac nad określonym aktem prawnym.

Ustawa nie zawiera żadnych przepisów karnych określających sankcje za niewypełnienie jej postanowień. Kwestią dyskusyjną jest istnienie aż czterech typów niepowiązanych ze sobą rejestrów lobbystów. Niejasny jest również zakres działalności lobbystycznej ukierunkowanej na organy wykonawcze. Niewątpliwą zaletą rozwiązań gruzińskich jest określenie katalogu uprawnień lobbysty w połączeniu z uznawaniem wyłącznie lobbingu rejestrowanego jako dopuszczalnego. Ustawa gruzińska bez wątpienia była wzorowana na rozwiązaniach amerykańskich. Istotne różnice, jakie istnieją między dojrzałą demokracją amerykańską a wciąż tworzącym się modelem ustrojowym Gruzji (czego dowodem są ostatnie burzliwe wydarzenia w tym kraju) zdają się potwierdzać tezę, że powielanie rozwiązań sprawdzonych w jednym państwie nie musi przynieść zamierzonego rezultatu w innym. Powinien o tym pamiętać polski ustawodawca, szczególnie, że polski projekt ustawy o działalności lobbingowej również wzorowany jest na rozwiązaniach przyjętych w Stanach Zjednoczonych – ojczyźnie lobbingu.