

REGULACJA PRAWNA LOBBINGU W PAŃSTWACH EUROPEJSKICH — NAJNOWSZE PRZYKŁADY I PIERWSZE PODSUMOWANIA NA TLE TENDENCJI ŚWIATOWYCH

20 stycznia 2012 r. Mark Harper, minister odpowiedzialny w rządzie brytyjskim za projekt reformy konstytucyjnej, zainicjował 12-tygodniowy proces konsultacji w sprawie ustawowego uregulowania lobbingu w Zjednoczonym Królestwie. Zadane pytania dotyczyły m.in.: definicji lobbisty, podmiotowego i przedmiotowego zakresu regulacji oraz sposobu finansowania rejestru lobbistów¹. Brytyjska inicjatywa wpisuje się w ciąg wydarzeń związanych z najnowszą historią regulacji prawnej lobbingu w Europie. 2 lipca 2009 r. we francuskim Zgromadzeniu Narodowym uruchomiono obowiązkowy rejestr reprezentantów grup interesów (drugi w Europie Zachodniej, po wprowadzonym w 1972 r. w niemieckim Bundestagu). W marcu 2011 r. dziennikarze „Sunday Times”, którzy podawali się za lobbistów, ujawnili, że trzech eurodeputowanych było gotowych zgłaszać ustalone poprawki do przepisów będących przedmiotem prac Parlamentu Europejskiego za 100 tys. euro dla każdego z nich rocznie. Afera korupcyjna odbiła się szerokim echem w mediach, sprawiając, że temat lobbingu znowu stał się popularny. Doszło do przyspieszenia rozpoczętych w 1991 r. prac nad regulacją dotyczącą prowadzenia działalności lobbingowej przy organach unijnych². 23 czerwca 2011 r. uruchomiono rejestr jawności przeznaczony dla organizacji i osób samozatrudnionych zaangażowanych w opracowywanie i realizację polityki UE³. We wspomnianym projekcie brytyjskiej regulacji można odnaleźć nawiązania do przepisów unijnych, co sprawia, że i tę inicjatywę uważa się za pokłosie brukselskiej afery. 22 czerwca 2011 r. do austriackiej Rady Narodowej wpłynął rządowy projekt ustawy o jawności działalności lobbingowej i rzecznictwa interesów⁴. Uważa się, że fakt, iż jeden ze skompromitowanych eurodeputowanych był Austriakiem, miał wpływ zarówno na szybką reakcję rządu austriackiego, jak i na wyjątkową restrykcyjność projektowanej ustawy⁵.

¹ *UK draft lobby register follows in EU's footsteps*, EurActiv.com. EU news & policy debates: <<http://www.euractiv.com/pa/uk-draft-lobby-register-follows-eus-footsteps-news-510415>>.

² *Journalistic spoof traps MEPs in bribery affair*, EurActiv.com: <<http://www.euractiv.com/en/future-eu/journalistic-spoof-traps-meps-bribery-affair-news-503281>>, 29.3.2011; W. Lehmann, L. Bosche, *Lobbying in the European Union: Current rules and practices*, European Parliament Working Paper, AFCO 104 EN, Luksemburg 2003, s. 37; L. Graniszewski, C. Piątkowski, *Grupy interesu w Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 41–42. Opis ostatniego okresu prac nad powołaniem rejestru, zob. M.M. Wiszowaty, *Think tanki a lobbing. Rozważania na tle problemu regulacji prawnej lobbingu w USA, Unii Europejskiej i Polsce*, Gdańsk 2012.

³ *Parliament and Commission to launch new register for lobbyists*, <<http://www.europarl.europa.eu/news/en/pressroom/content/20110622IPR22295/html/Parliament-and-Commission-to-launch-new-register-for-lobbyists>>.

⁴ *Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz*. Projekt ustawy wraz z kompletem dokumentacji (stenogramy posiedzeń i protokoły konsultacji) znajdują się na stronie Rady Narodowej: <http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/ME/ME_00293/index.shtml>.

⁵ M. Pirchner, *Austria's proposed lobbying register*, PR Conversations, <<http://www.prconversations.com/index.php/2011/08/austrias-proposed-lobbying-register/>>.

Problematykę prawnego uregulowania kwestii lobbingu tradycyjnie łączono ze Stanami Zjednoczonymi, gdzie uchwalono pierwsze akty prawne dotyczące tego zjawiska⁶, w tym pierwszą na świecie ustawę *The Federal Regulation of Lobbying Act* z 1946 r. W ciągu minionych kilkunastu lat wcześniej lekceważony lobbing stał się ważnym tematem dyskusji naukowej oraz przedmiotem działalności ustawodawców w Europie. Stosunkowo krótką historię europejskiej regulacji prawnej dotyczącej lobbingu zapoczątkowały dwie pierwsze na kontynencie ustawy: gruzińska z 1998 r. i litewska z 2000 r. Od czasu ich uchwalenia minęło już ponad 10 lat. W tym czasie, a szczególnie w ostatnim okresie, w różnych częściach kontynentu kilkanaście razy podejmowano próby ustawowego uregulowania działalności lobbingowej. Niniejsze opracowanie ma na celu prezentację najnowszego europejskiego dorobku w tej dziedzinie, z uwzględnieniem pierwszych podsumowań i na tle tendencji występujących w pozostałych częściach świata (z pominięciem polskiej ustawy i praktyki, gruntownie zanalizowanych w literaturze⁷). Większość prezentowanych regulacji (obowiązujące ustawy lub projekty) nie była dotąd omawiana w polskim piśmiennictwie. Celem artykułu jest uzupełnienie polskiej literatury o informacje (z uwagi na ograniczenia objętościowe tylko najistotniejsze) na temat najnowszych regulacji dotyczących lobbingu w Europie oraz — na co liczy autor — zainspirowanie do dalszych, pogłębionych badań tego zjawiska.

Wśród powodów radykalnej zmiany podejścia do problematyki lobbingu w Europie wymienia się przede wszystkim głośne afery korupcyjne. Miały one dwie istotne konsekwencje. Po pierwsze, doszło do ujawnienia zjawiska zewnętrznego, nieformalnego wpływu na decyzje polityczne wywieranego przez różne grupy interesu. Dotychczas uznawano takie praktyki za typowe dla systemu amerykańskiego, ale nieobecne w europejskiej praktyce politycznej. Po drugie, długo nie zwracano uwagi na fakt, że lobbing to legalna i profesjonalna odmiana wpływania na proces decyzyjny organów władzy, w odróżnieniu od nielegalnej korupcji. W ten sposób lobbing na trwałe utożsamiono z korupcją.

Odkrycie lobbingu w praktyce politycznej państw Europy Zachodniej uznano za dowód fiaska tutejszej koncepcji kontroli nad reprezentacją interesów grupowych, opartej na idei neokorporatyzmu. Po wielu dekadach amerykańską koncepcję regulacji

⁶ Za pierwszą regulację prawną dotyczącą lobbingu uchwaloną na poziomie federalnym uznaje się rezolucję Izby Reprezentantów z 1852 r., która zabraniała przebywania na terenie Izby dziennikarzom zatrudnionym jako agenci promujący określoną kwestię stanowiącą przedmiot obrad Kongresu. Pierwsze regulacje stanowe, konstytucje New Hampshire (1792 r.) i Vermont (1793 r.) zakazywały deputowanym do legislatur stanowych przyjmowania honorariów za reprezentowanie lub pośrednie angażowanie się w reprezentowanie indywidualnych spraw w parlamencie. Konstytucja stanu Georgia z 1877 r. wprost określa lobbing jako przestępstwo zagrożone karą pozbawienia wolności od roku do 5 lat; zob. M.M. Wiszowaty, *Regulacja prawna lobbingu na świecie. Historia, elementy, stan obecny*, Warszawa [b.d.w.], s. 101–104.

⁷ Zob. np. P. Kuczma, *Lobbing w Polsce*, Toruń 2010, s. 171–244; M.M. Wiszowaty, *Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 5 (76), s. 41–70; tegoż, *Działalność lobbingowa w procesie stanowienia prawa. Komentarz*, Warszawa 2010; tegoż, *Think tanki a lobbing. Rozważania na tle problemu regulacji prawnej lobbingu w USA, Unii Europejskiej i Polsce*, [w:] *Zagadnienie think tanków w ujęciu interdyscyplinarnym*, Gdańsk 2012, s. 60–63.

opartą na obowiązkowej rejestracji i regularnej sprawozdawczości lobbistów uznano w Europie — choć jeszcze wciąż nie powszechnie — za właściwszą dla osiągnięcia celu w postaci objęcia kontrolą udziału w politycznym procesie decyzyjnym reprezentantów grup interesów. Proces ten przebiegał odmiennie po obu stronach dawnej żelaznej kurtyny. Wspomniane na wstępie wydarzenia z lat 2009–2012 dzieli od podjęcia pierwszej europejskiej inicjatywy w tym zakresie, co miało miejsce w Gruzji, aż 10 lat. Do dzisiaj żadne państwo zachodniej Europy nie uchwaliło ustawowej regulacji lobbingowej⁸. Bogaty dorobek projektodawczy posiadają Włochy, gdzie do tej pory zgłoszono kilkanaście projektów ustaw dotyczących lobbingu, chociaż żaden z nich nie przeszedł z powodzeniem całej procedury ustawodawczej. Czas pokaże, czy stanie się to udziałem najnowszego projektu, który trafił do Izby Deputowanych w styczniu 2012 r.⁹ We Włoszech doszło również do prób uregulowania lobbingu na poziomie regionalnym. Zabiegi te zakończyły się fiaskiem w Wenecji Euganejskiej (projekt z 2010 r.) i sukcesem w trzech regionach: Abruzzio, Molise i Toskanii.

Zdecydowana większość projektów oraz wszystkie ostatecznie uchwalone i wprowadzone w życie ustawowe regulacje dotyczące lobbingu pochodzą z krajów dawnego obozu socjalistycznego. Prezentację rozpoczniemy od podsumowania praktyki obowiązywania pierwszych ustaw lobbingowych, aby przejść do omówienia treści najnowszych aktów z tej dziedziny.

Ustawa gruzińska¹⁰, chociaż pierwsza, jest najsłabiej znaną i zbadaną europejską regulacją lobbingową. W opracowaniach naukowych wspomina się o niej w formie krótkiej wzmianki lub w ogóle się jej nie wymienia¹¹. Wyrażnie wzorowana na rozwiązaniach amerykańskich przewiduje obowiązkową rejestrację lobbistów, a także składanie przez nich regularnych, comiesięcznych sprawozdań z działalności. Zakres przedmiotowy działalności lobbingowej obejmuje nie tylko wywieranie wpływu na władzę ustawodawczą, ale także wykonawczą, chociaż w ograniczonym zakresie. Objęcie regulacją lobbingu adresowanego do władz regionalnych, w tym samorządu terytorialnego, dzisiaj coraz powszechniejsze, w czasach uchwalania ustawy było rzadko spotykaną nowością. Ustawa, inaczej niż regulacje amerykańskie, zawiera katalog uprawnień lobbisty. Nie przewiduje się sankcji karnych za nieprzestrzeganie jej postanowień¹².

⁸ W momencie składania niniejszego tekstu do druku wspomniany austriacki rządowy projekt regulacji lobbingu nadal znajdował się w fazie prac parlamentarnych.

⁹ *Proposta di Legge no. C.4880 (12.1.2012): Disciplina dell'attività di relazione istituzionale svolta nei confronti dei componenti delle Assemblee legislative e dei titolari di pubbliche funzioni.*

¹⁰ Ustawa nr 1591 o działalności lobbingowej (საქართველოს კანონი ლობისტური საქმიანობის შესახებ), <http://www.parliament.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=69&kan_det=det&kan_id=168>.

¹¹ Przykładowo w najnowszej zagranicznej monografii stanowiącej szeroką analizę regulacji prawnej lobbingu na świecie, nie wspomniano o gruzińskiej ustawie ani słowa; por. R. Chari, J. Hogan, G. Murphy, *Regulating lobbying: a global comparison*, Manchester–New York 2010, a także portal promujący książkę z danymi dotyczącymi regulacji lobbingowej: <<http://regulatelobbying.com/>>. Jedyne szersze omówienie w literaturze polskiej: M.M. Wiszowaty, *Pierwsza w Europie. Lobbing w Gruzji*, „Decydent. Pismo Lobbingowe” 2004, nr 2.

¹² M.M. Wiszowaty, *Pierwsza...*, s. 27–36.

Ocena efektywności regulacji w ciągu ponad 12 lat jej obowiązywania jest bardzo niska. Jak wynika z przeprowadzonych badań, społeczeństwo, a nawet urzędnicy państwowi w większości nie mają świadomości istnienia regulacji prawnej lobbingu. Jej nieskuteczność spowodowana jest brakiem sankcji zabezpieczających przestrzeganie przepisów, a także powszechnym zjawiskiem uznawania lobbingu za formę korupcji¹³. Decyduje to o negatywnym postrzeganiu działalności lobbingowej, a także o unikaniu przez rzeczników interesów prowadzących legalną działalność uznawania ich za lobbyistów. Tendencje te potwierdza analiza rejestru podmiotów prowadzących działalność lobbingową w gruzińskim parlamencie. Dane udostępnione przez biuro parlamentu w kwietniu 2011 r. obejmują lata 2003–2011¹⁴. W rejestrze figuruje zaledwie 12 osób prowadzących działalność lobbingową, z czego 5 zarejestrowało się w 2005 r., 3 — w 2006 r., 1 — w 2007 i 2 — w 2010. Ostatni wpis w rejestrze pochodzi z 21 marca 2011 r. Trudno uwierzyć, że działalnością lobbingową zajmuje się, nawet w tak niewielkim państwie, zaledwie 12 osób. Na marginesie warto dodać, że władze Gruzji regularnie finansują profesjonalne działania lobbingowe wspierające inicjatywy dyplomatyczne państwa, szczególnie w Waszyngtonie. To interesujący przykład lobbingu zagranicznego, regulowanego w USA odrębną ustawą *Foreign Agents Registration Act* z 1938 r. Jak wynika z danych zgromadzonych przez gruziński oddział Transparency International, wydatki Gruzji na lobbing zagraniczny stale rosną. O ile w latach 2002–2004 wyniosły 785 tys. dolarów amerykańskich, o tyle od sierpnia 2008 r. honoraria amerykańskich firm lobbingowych stanowiły sumę co najmniej 1,67 mln dolarów¹⁵. Różnica między jawnym i rozwiniętym lobbingiem zagranicznym a wciąż niejawnym wewnętrznym stale się pogłębia.

Wśród pozytywnych konsekwencji uchwalenia w Gruzji ustawy lobbingowej wymienić można wzrost społecznej świadomości istnienia lobbingu. W efekcie doszło do zwrócenia większej uwagi opinii publicznej na zagadnienia partycypacji społecznej w procesie decyzyjnym i jego jawności, głównie za sprawą mediów, ale również pierwszych projektów badawczych i edukacyjnych¹⁶. Objęcie regulacją działalności lobbingowej prowadzonej wobec organów władzy szczebla regionalnego sprawiło, że również w aktach prawa miejscowego znalazły się przepisy dotyczące działalności lobbingowej¹⁷. Wymienione korzyści mają jednak drugorzędne znaczenie, co sprawia,

¹³ J. Kharabadze, *Korupcja stała się elitarnym lobbingiem* (თონა ხარაბაძე, ელიტურ კორუფციად გადაქცეული ლობისტური საქმიანობა), <<http://www.presa.ge/new/?m=bp&AID=1375>>.

¹⁴ Lista lobbyistów zarejestrowanych w parlamencie Gruzji od 2003 r. (პარლამენტში 2003 წლის შემდეგ დარეგისტრირებული ლობისტების სია), Transparency International Gruzja, <http://transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/Lobbyists20in%20the%20Georgian%20parlament.pdf>.

¹⁵ *Paying for attention — Georgia's lobbying efforts*, Transparency International Gruzja, <<http://www.transparency.ge/en/blog/ppaying-attention-%E2%80%93-georgias-lobbying-efforts>>; szczegółowy wykaz: <http://transparency.ge/en/geo_us_lobbying>.

¹⁶ W ofercie szkół wyższych pojawiły się studia podyplomowe poświęcone zagadnieniom lobbingu (zob. np. program studiów podyplomowych prowadzonych przez prywatną Akademię Ekonomii i Prawa w Tbilisi, <<http://www.ael.ge/eng/viewsyllabus.php?id=1>>).

¹⁷ Zob. art. 52 prawa organicznego gminy Tianeti (მუხლი 52. ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ), <<http://tianeti.org.ge/?m=3&sm=0>>.

że ogólna ocena regulacji jest negatywna. Ustawa nie spełniła pokładanych w niej nadziei i obecnie można ją uznać nieomal za martwe prawo.

Druga w kolejności chronologicznej ustawa litewska została uchwalona 27 czerwca 2000 r.¹⁸, a weszła w życie 1 stycznia 2001 r. Od tej pory była już dwukrotnie nowelizowana (w latach 2001 i 2003). Zmiany miały charakter korekcyjny. Ustawa, także wzorowana na regulacjach amerykańskich, przewiduje obowiązkową rejestrację lobbistów, za których uważa wyłącznie osoby wykonujące tę działalność w sposób zawodowy (na podstawie zlecenia i na rzecz osób trzecich). Reguluje kwestię tzw. drzwi obrotowych, ustanawiając roczny zakaz wykonywania działalności lobbingsowej przez osoby pełniące dotychczas funkcje publiczne, jak urzędnik państwowy, poseł, sędzia (art. 3). Regulacja ustanawia szczegółowe wyłączenia podmiotowe, czyli zakazy wykonywania lub zlecania działalności lobbingsowej przez określone podmioty (art. 3 i 8), a także przedmiotowe, jak wykaz działań, które nie są uznawane za lobbing (art. 7). Oryginalną kategorią są działania określone jako lobbing nielegalny (art. 6), np. reprezentowanie sprzecznych interesów dwóch klientów lub reprezentowanie nieistniejącego klienta, wprowadzanie w błąd urzędników publicznych lub doprowadzenie do uchwalenia aktu prawnego w celu uzyskania zlecenia na prowadzenie działalności zmierzającej do jego uchylecia. Rejestracja jest odpłatna i dokonywana przez centralny organ, 5-osobową Najwyższą Komisję Etyki Służbowej (Vyriausioji tarnybinės etikos komisija). Wymaga zobowiązania się przez lobbistę do przestrzegania kodeksu etyki uchwalonego przez komisję w 2005 r.¹⁹ Lobbista ma obowiązek raz w roku, do 15 lutego, przedstawić raport z rocznej działalności, zawierający oprócz swoich danych dane zlecciodawcy, wydatki i dochody lobbisty, a także wskazanie aktów prawnych będących przedmiotem lobbingu (art. 11).

Z analizy 10-letniego okresu obowiązywania regulacji płyną ciekawe wnioski. Podstawowym źródłem informacji są dane zawarte w rejestrze podmiotów prowadzących działalność lobbingsową prowadzonego przez komisję etyki, a także raporty komisji, prezentowane co roku litewskiemu parlamentowi (patrz s. 56).

Trafnym podsumowaniem zaprezentowanych danych jest opinia komisji etyki zawarta w najnowszym raporcie za rok 2010. Jak czytamy: „Korzystnym efektem obowiązującej ustawy o działalności lobbingsowej jest wytworzenie się nowego zawodu — lobbisty. Niestety nie udało się osiągnąć głównego celu regulacji, czyli objęcia lobbingu kontrolą. Na Litwie, gdzie regulacja lobbingsowa obowiązuje od 2001 r., obecnie jest zarejestrowanych 26 lobbistów. Sytuacja ta wynika głównie z tego, że obowiązujące przepisy ustawy o działalności lobbingsowej umożliwiają podmiotom zaangażowanym w działania lobbistyczne uniknięcie rejestracji”. W raporcie wymienia się przykłady działalności polegającej na wpływaniu na decyzje polityczne — szczególnie z zakresu ustawodawstwa — których podejmowanie z powodu zawartych w ustawie wyłączeń podmiotowych i przedmiotowych lub, zwyczajnie, mankamentów regulacji nie wymaga zgłoszenia do rejestru lobbistów.

¹⁸ Ustawa nr VIII–1749 z 27.6.2000 o działalności lobbingsowej w Republice Litewskiej (*Istatymas Lietuvos Respublikos Lobistinės Veiklos*).

¹⁹ *Lobistų etikos kodeksas*. Decyzja Komisji nr AC 10(L) z 31.3.2005.

Tabela. Lobbisci na Litwie

Rok	Ogólna liczba lobbistów zarejestrowanych (liczba prowadzących działalność)	Osiągnięty przez lobbistów dochód (liczba zawartych kontraktów)	Wszczęte postępowania sądowe dotyczące naruszenia przepisów lobbingsowych
2001 ²⁰	3 (2)	17 300 Lt (b.d.)	0
2002 ²¹	7 (5)	106 125 Lt (17)	0
2003 ²²	7 (3)	144 530 Lt (14)	0
2004 ²³	11 (6)	90 126 Lt (15)	0
2005 ²⁴	11 (6)	174 690 Lt (18)	0 2 wnioski o zbadanie praktyk lobbistycznych; nie stwierdzono naruszenia prawa
2006 ²⁵	14 (8)	240 000 Lt (18)	0
2007 ²⁶	17 (11)	220 000 Lt (25)	0
2008 ²⁷	20 (6)	150 000 Lt (20)	0
2009 ²⁸	23 (7)	160 000 Lt (4)	0
2010 ²⁹	26 (7)	b.d.	b.d.
2011 ³⁰	31 (4)	b.d.	0 2 wnioski o zbadanie praktyk lobbistycznych; nie stwierdzono naruszenia prawa

²⁰ Na podstawie: 2001 — *ujų metų veiklos ataskaita Lietuvos Respublikos Seimui*. Najwyższa Komisja Etyki Służbowej (VTEK), <http://www.vtek.lt/images/vtek/Dokumentai/Apie_mus/ataskaitos_seimui/ataskaita2001.pdf>.

²¹ Na podstawie: 2002 *metais atlikto darbo ataskaita Lietuvos Respublikos Seimui*, VTEK, <http://www.vtek.lt/images/vtek/Dokumentai/Apie_mus/ataskaitos_seimui/ataskaita2002.pdf>.

²² Na podstawie: 2003 *atlikto darbo ataskaita...*, VTEK, <http://www.vtek.lt/images/vtek/Dokumentai/Apie_mus/ataskaitos_seimui/ataskaita2003.pdf>.

²³ Na podst.: 2004 *atlikto darbo ataskaita...*, VTEK, <http://www.vtek.lt/vtek/index.php?option=com_content&view=article&id=10&Itemid=18>.

²⁴ Na podst.: 2005 *atlikto darbo ataskaita...*, VTEK, <http://www.vtek.lt/images/vtek/Dokumentai/Apie_mus/ataskaitos_seimui/ataskaita2005.pdf>.

²⁵ Na podst.: 2006 *atlikto darbo ataskaita...*, VTEK, <http://www.vtek.lt/images/vtek/Dokumentai/Apie_mus/ataskaitos_seimui/ataskaita2006.pdf>.

²⁶ Na podst.: 2007 *atlikto darbo ataskaita...*, VTEK, <http://www.vtek.lt/images/vtek/Dokumentai/Apie_mus/ataskaitos_seimui/ataskaita2007.pdf>.

²⁷ Na podst.: 2008 *atlikto darbo ataskaita...*, VTEK, <http://www.vtek.lt/vtek/index.php?option=com_content&view=article&id=10&Itemid=18>.

²⁸ Na podst.: 2009 *atlikto darbo ataskaita...*, VTEK, <http://www.vtek.lt/vtek/images/vtek/Dokumentai/Apie_mus/ataskaitos_seimui/VTEK_2009_m_veiklos_ataskaita.doc>.

²⁹ Na podst.: 2010 *atlikto darbo ataskaita...*, VTEK, <http://www.vtek.lt/vtek/images/vtek/Dokumentai/Apie_mus/ataskaitos_seimui/VTEK_2010_m_veiklos_ataskaita.doc> oraz danych z rejestru lobbistów (*Registruoti lobistai*), <http://www.vtek.lt/vtek/index.php?option=com_content&view=article&id=371&Itemid=41>.

³⁰ Na podst.: 2011 *atlikto darbo ataskaita...*, VTEK, <http://www.vtek.lt/vtek/images/vtek/Dokumentai/Apie_mus/ataskaitos_seimui/VTEK_2011_metu_ataskaita.pdf>.

Krytyka ustawy oraz propozycje zmian płyną zarówno ze strony przedstawicieli nauki, jak i samej komisji. Opinie te wpłynęły na decyzję Sejmu o powołaniu grupy roboczej do spraw opracowania propozycji zmian w ustawie³¹. Efektem prac zespołu, kierowanego przez posła A. Matulevičiusa, był projekt zgłoszony do Sejmu w 2006 r.³² Ostatecznie nie doszło do uchwalenia nowej ustawy³³. Projekt zakładał uchylenie obowiązującej regulacji i zastąpienie jej nową ustawą „o lobbingu i jego wpływie na ustawodawstwo”. Wśród podstawowych postanowień znalazło się m.in. wprowadzenie dwóch kategorii lobbistów (nawiązanie do rozwiązań kanadyjskich). Kategoria pierwsza, to lobbista zewnętrzny (*consultant-lobbyists*), osoba wynajmowana przez klienta (zleceniodawcę) w celu wywarcia wpływu na decydentów politycznych poprzez lobbing. Taki lobbista nie jest etatowym pracownikiem zleceniodawcy, ale jest wynajmowany *ad hoc*. I kategoria druga, lobbista wewnętrzny (*in-house lobbyists*), czyli osoba zatrudniona przez zleceniodawcę na stałe, zajmująca się lobbingiem okazjonalnie, jeśli otrzyma takie polecenie. Projekt przewidywał również wprowadzenie dwóch rodzajów raportów lobbistycznych: sprawozdania rocznego oraz raportu bieżącego, składanego regularnie w trakcie wykonywania działalności lobbingowej, najwcześniej już 14 dni po jej rozpoczęciu. Składanie raportów miało odbywać się w formie elektronicznej, za pośrednictwem Internetu. Projekt nakładał na organy władzy publicznej także dodatkowy obowiązek dotyczący publikowania w Internecie informacji na temat przygotowywanych regulacji prawnych wraz z tekstami projektów.

Komisja, przedstawiciele nauki oraz środowisko lobbistów regularnie zgłaszają na łamach prasy oraz w opracowaniach naukowych zastrzeżenia dotyczące litewskiej ustawy lobbingowej³⁴. Do najczęściej przywoływanych wad regulacji i ich przyczyn należą: nieobjęcie rejestrem lobbistów oraz obowiązkiem składania raportów z działalności przedstawicieli tzw. rzeczników interesu publicznego; powszechna praktyka zapraszania do współpracy z decydentami lobbistów w charakterze ekspertów, przez co nie podlegają oni rygorom ustawy; brak realnych uprawnień zachęcających

³¹ Coroczny raport komisji etyki wymaga zatwierdzenia przez Sejm w drodze uchwały. W jej treści zawarte są szczegółowe opinie i zalecenia parlamentu. W 2004 r. zalecono opracowanie projektu zmian ustawy lobbingowej (zob. art. 2 uchwały Sejmu nr IX-2312 z 1.7.2004 w sprawie rocznego raportu Najwyższej Komisji Etyki Służbowej za rok 2003). W 2006 r. powołano w parlamencie specjalną grupę roboczą, która przygotowała projekt nowej ustawy lobbingowej.

³² Projekt ustawy nr XP-1390 o zmianie ustawy o działalności lobbingowej w Republice Litewskiej, wniesiony do Sejmu 17.5.2006.

³³ T. Janeliūnas, A. Matuliauskas, *Valstybės šešėlyje*, IQ: Naujienos ir analizė, <www.iq.lt>.

³⁴ Zob. m.in.: *Šiuolaikinės lobistinės veiklos tendencijos*, red. L. Andrikienė, Vilnius 2002, V.U. Trumpa, G. Kadziauskas, *Kaip lobizmo reguliavimas apsunkina verslo santykius su valdžia*, „Vadovo pasaulis” 2005, nr 4; *Nelegaliems lobistams užkliuvo skaidrus oficialių lobistų darbas*, <<http://www.balsas.lt>>; R.J. Hrebener, C.H. McBeth, B.B. Morgan, *Interests and lobbying in Lithuania: a spectrum of development*, „Journal of Public Affairs” 2008, nr 8; A. Medalinskas, *Kaip gimsta landos įstatymuose*, „Lietuvos žinios” z 23 kwietnia 2009 r.; A. Raskazovas, *Laukime skandalo!*, „Atgimimas” z 5 lutego 2010 r., <<http://www.atgimimas.lt>>; Stenogram konferencji naukowej *Lobizmas ir korupcija: interesų grupių poveikis politikos proceso skaidrumui* („Lobbing i korupcija: grupy interesu a przejrzystość procesu politycznego”) zorganizowanej w litewskim Sejmie 8 czerwca 2011 r., <<http://www.antikorupcija.lt>>.

lobbistów do rejestracji; brak obowiązkowych raportów składanych przez adresatów lobbingu — polityków i urzędników państwowych; nieokreślony cel regulacji lobbingu (walka z korupcją czy promocja lobbingu); brak kontroli nad niektórymi formami lobbingu, czyli lobbing pośredni (*grass-roots lobbying*). W kwestii sankcji za naruszenie jej przepisów ustawa odsyła do innych aktów prawnych. Kary finansowe przewidziane w tych przepisach wynoszą od 165 do 335 euro³⁵ za pierwsze i ok. 335–670 euro za kolejne naruszenie przepisów. W porównaniu z wysokością honorariów lobbistów są to kwoty symboliczne, korzyści z nielegalnego lobbingu wycenia się na ponad 30 mln euro³⁶. Wśród propozycji zmian zgłasza się również: wymóg informowania w projektach aktów prawnych o grupach interesów, które odniosą korzyści z ich uchwalenia, uszczelnienie dostępu do deputowanych i uczynienie go jednym z przywilejów zarejestrowanego lobbisty, regulację ustawową dotyczącą prawa do petycji w celu odróżnienia go od lobbingu, promocję pozytywnego wizerunku lobbingu w szkołach (m.in. przez komisję etyki); pomoc państwa w stworzeniu profesjonalnej organizacji zawodowej lobbistów, stojącej na straży standardów prowadzonej działalności oraz promującej stosowanie nowoczesnych metod, i wsparcie jej funkcjonowania.

Najnowsze wydarzenia polityczne na Litwie mogą przyspieszyć prace nad nowelizacją prawa lobbingowego. Opinia publiczna przez kilkanaście miesięcy śledziła doniesienia prasowe na temat niejasnych powiązań między litewskimi firmami gazowymi współpracującymi z rosyjskim Gazpromem a litewskimi partiami politycznymi. Grupa deputowanych złożyła do komisji etyki wnioski o zbadanie legalności działań premiera Litwy³⁷, a litewska Centralna Komisja Wyborcza ujawniła wysokość dotacji przekazanych partiom politycznym przez firmy gazowe. Lobbingowy aspekt finansowania kampanii wyborczych i działalności partii politycznych nie był dotąd regulowany przez litewskie prawo. Pierwszym efektem opisywanych wydarzeń jest wprowadzony od tego roku zakaz finansowania partii politycznych przez przedsiębiorstwa. W zeszłym roku łączna kwota donacji sięgnęła 7,9 mln litów³⁸.

Węgierska ustawa lobbingowa z 1 marca 2006 r.³⁹ weszła w życie 1 września tego samego roku⁴⁰. Na lobbistów nałożono dwa standardowe obowiązki: corocznej reje-

³⁵ Kary podawane są w walucie litewskiej. Przelicznik na euro został zastosowany przez autora w celu lepszego zilustrowania wysokości kar jako powodu krytyki.

³⁶ Dane podane za R. Stumbrysem, prezesem Krajowego Związku Lobbystów (*Nacionalinės Lobistų asociacijos*); A. Čaplikas, *Lobistai ar kyšininkai?*, <<http://www.valstietis.lt/>>.

³⁷ *Pranešimas dėl Lietuvos Respublikos lobistinės veiklos įstatymo pažeidimo*, <<http://www.pranesimai.investar.lt/pranesimai-spaudai-politika-politikos/2981-del-lietuvos-respublikos-lobistines-veiklos-istatymo-pazeidimo>>. Ostatecznie Komisja Etyki nie doszukała się nieprawidłowości w działaniach premiera (zob. *Vyriausioji tarnybinės etikos komisija 2012 m. liepos 3 d. posėdyje nusprendė: Andrius Kubilius elgesys Įstatymo reikalavimams neprieštarauja*, informacja z 3 lipca 2012 r., <http://www.vtek.lt/vtek/index.php?option=com_content&view=article&id=1015%3Avyriausioji-tarnybins-etikos-komisija-2012-m-liepos-3-d-posdyje-nusprend-bus-papildyta&catid=28%3Avtek-posdiai&Itemid=1>).

³⁸ *Who donated the most?*, „The Lithuania Tribune”, <<http://www.lithuaniatribune.com/2012/02/03/>>.

³⁹ Ustawa nr XLIX z 2006 r. o działalności lobbingowej (*Törvény a lobbitevékenységéről*).

⁴⁰ *Information about the Hungarian Lobby Act*, Central Office of Justice, <http://www.kimisz.gov.hu/print/english_pages/Lobby/lobby.html>.

stracji i kwartalnego raportowania działalności (§ 30). Lobbista musiał legitymować się wyższym wykształceniem i niekaralnością (§ 7). Dzięki rejestracji uzyskiwał określone przywileje (§ 25–29): identyfikator służący również jako karta wstępu na teren budynków rządowych i parlamentu; prawo uczestniczenia w posiedzeniach komisji parlamentarnych, a także organów samorządu; możliwość zapraszania decydentów politycznych na oficjalne spotkania (z obowiązkiem zadbania o ich osobiste stawiennictwo lub zapewnienie odpowiedniego zastępstwa), z możliwością przekazywania im ekspertyz i oficjalnych stanowisk; prawo organizacji przyjęć z udziałem decydentów, pod warunkiem nieprzekroczenia ustawowo określonych kosztów.

Krytykowano różne aspekty ustawy. Organizacje pozarządowe zarzucały regulacji, że ich dyskryminuje, a uprzywilejowuje lobbistów. Lobbisci domagali się od państwa wspierania profesjonalnych organizacji lobbingowych i eliminowania w ten sposób pseudolobbistów. Władze samorządowe zabiegały o umożliwienie im prowadzenia działalności lobbingowej na rzecz firm komunalnych. Zarzucano, że w rejestrze brak jest informacji dotyczących zleceńodawcy. Ustawa nie obejmowała podmiotów, które zajmowały się lobbingiem tylko ubocznie, a także pomijała część organów władzy publicznej jako potencjalnych adresatów lobbingu. Krytykowano również — jako zbyt małą — kwotę grzywny nakładanej za naruszenie ustawy (§ 33), wynoszącą maksymalnie 10 mln forintów (ok. 150 tys. zł). W marcu 2010 r. węgierski rejestr lobbistów zawierał wpisy dotyczące 248 osób fizycznych i 44 organizacji lobbiistycznych⁴¹. Zdaniem węgierskich badaczy, spora część lobbistów nie była objęta rejestrem, w tym przede wszystkim aktorzy najgłośniejszych afer korupcyjnych, których honoraria wielokrotnie przewyższały kary określone w ustawie lobbingowej⁴².

Negatywna ocena efektów obowiązywania ustawy spowodowała jej uchylenie z dniem 1 stycznia 2011 r. i wejście w życie regulacji dotyczącej społecznej partycypacji w procesie ustawodawczym⁴³. Celem nowej ustawy nie jest już regulacja lobbingu, ale — jak głosi preambuła — umożliwienie społeczeństwu jak najszerzego dostępu do procesu ustawodawczego oraz zapewnienie jego maksymalnej jawności. Szczegółowe postanowienia ustawy przewidują: prowadzenie konsultacji publicznych, głównie za pośrednictwem Internetu; publikację projektów rządowych aktów prawnych na oficjalnych stronach internetowych (§ 4), a także możliwość powoływania zespołów konsultacyjnych złożonych z przedstawicieli m.in. organizacji pozarządowych, grup interesów i środowiska naukowego (§ 13). Część materii została jednak wyłączona spod reżimu ustawy, np. prawo unijne, budżet, umowy międzynarodowe (§ 5 pkt 3), co z jednej strony może oznaczać ograniczenie możliwości prowadzenia konsultacji na ich temat, a z drugiej nie wyłącza takiej możliwości wynikającej z innych przepisów.

⁴¹ Z. Pogatsa, *The Law on Lobbying in Hungary and its effects*, Praga 2010, s. 2–4 <http://www.europeum.org/doc/pdf/pogatsa_HU.pdf>.

⁴² Tamże, s. 5–6.

⁴³ Ustawa nr CXXXI z 22 listopada 2010 r. o partycypacji społecznej w procesie ustawodawczym (*Törvény a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről*).

Radykalny zwrot dokonany przez węgierskiego ustawodawcę nie znalazł naśladowców⁴⁴. Większość zgłaszanych w Europie propozycji dotyczących uregulowania lobbingu ma charakter bezpośredni (ustawa lobbingowa) i opiera się na wzorcach amerykańskich. Poza wymienionymi ustawami doszło do uchwalenia regulacji lobbingowych w jeszcze trzech państwach europejskich. 27 sierpnia 2008 r. parlament Republiki Macedonii uchwalił ustawę prawo o lobbingu⁴⁵. 26 maja 2010 r. w Słowenii przyjęto ustawę o uczciwości i zapobieganiu korupcji, która weszła w życie 5 czerwca 2010 r.⁴⁶ Regulacja słoweńska była już dwukrotnie nowelizowana⁴⁷. 2 listopada 2011 r. parlament Czarnogóry przyjął ustawę o lobbingu, która weszła w życie 1 stycznia 2012 r.⁴⁸ Wymienione ustawy wykazują wiele podobieństw: regulują działalność lobbingową prowadzoną zarówno przy organach władzy ustawodawczej, wykonawczej, jak i samorządowej; przewidują obowiązkową rejestrację lobbistów i prowadzenie przez nich sprawozdawczości, ale także dodatkowe uprawnienia dla zarejestrowanych lobbystów; powierzają prowadzenie rejestru lobbistów oraz sprawowanie kontroli nad wykonaniem ustawy odrębnemu organowi państwa właściwemu w sprawach przeciwdziałania korupcji⁴⁹; ustawa słoweńska i macedońska regulują ponadto problem tzw. drzwi obrotowych. Ustawa słoweńska zawiera rozwiązania stanowiące interesującą propozycję częściowego wyodrębnienia z działalności lobbingowej działań na rzecz interesu ogólnego. Art. 56a wyłącza spod reżimu ustawy działania mające na celu wzmocnienie rządów prawa, demokracji, ochronę praw człowieka i podstawowych wolności, nie uznając ich za lobbing. Wszystkie trzy ustawy przewidują składanie przez lobbistów raportów z ich działalności wyłącznie raz w roku, co można uznać za mankament. Słoweńska regulacja rekompensuje to szerokimi wymogami odnoszącymi się do treści raportu. Oprócz typowych danych lobbista musi np. opisać wszystkie metody, którymi posłużył się podczas prowadzenia swojej działalności. Ustawa wymaga również raportowania wydatków poczynionych na rzecz kampanii wyborczej i referendalnej (art. 64),

⁴⁴ Dla ścisłości należy wspomnieć o polskiej ustawie lobbingowej, gdzie uregulowano instytucję wysłuchania publicznego, oraz obowiązkową publikację informacji na temat planowanych rządowych projektów ustaw i rozporządzeń. Doszło również do nieudanej próby uchwalenia ustawy o petycjach, której projekt złożył Senat RP (druk nr 4261 z 15.4.2011, Sejm RP VI kadencji). Zgłoszono zastrzeżenia co do konstytucyjności niektórych przepisów, m.in. wyłączenia zawodowych lobbystów z kręgu podmiotów uprawnionych do korzystania z prawa petycji w sprawie projektu aktu normatywnego, jeśli lobbysta prowadzi działalność lobbingową dotyczącą tego projektu; zob. K. Kubuj, *Opinia prawna na temat senackiego projektu ustawy o petycjach*, Warszawa [b.d.w.], s. 9–10. Ostatecznie prace ustawodawcze przerwał koniec kadencji parlamentu.

⁴⁵ *Закон за лобирање* (Службен весник на РМ, бр. 106 од 27.8.2008).

⁴⁶ *Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije* — ZIntPK (Uradni list RS, št. 45/10 z 4.6.2010).

⁴⁷ *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije* — ZIntPK-A (Uradni list RS, št. 26/11 z dne 8.4.2011), *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije* — ZIntPK-B (Uradni list RS, št. 43/11 z dne 3.6.2011). Zmiany dotyczyły m.in. zwiększenia uprawnień komisji przeciwdziałania korupcji.

⁴⁸ *Zakon o lobiranju* (23–2/11–54/17 EPA 609).

⁴⁹ W Czarnogórze jest to specjalna agencja do spraw antykorupcyjnych w ramach administracji rządowej. Organami właściwymi w sprawach związanych z wdrażaniem i stosowaniem regulacji lobbingowej jest właśnie Dyrekcja Inicjatyw Antykorupcyjnych (Uprava za Antikoruptionsku Inicijativu), a także Ministerstwo Finansów.

co należy zaliczyć do jej zalet. Sankcje przewidziane przez ustawę polegają na: upomnieniu, czasowym zakazie wykonywania działalności lobbingowej aż do wykreślenia z rejestru lobbistów (art. 73–74), a także karze grzywny (art. 77). Podobne sankcje przewiduje regulacja czarnogórska. W zależności od rodzaju naruszenia, kara grzywny może wynieść od 90 do 20 000 euro (art. 43). Macedoński lobbista musi legitymować się wyższym wykształceniem w dziedzinie powiązanej tematycznie z lobbingiem (art. 5). Przepisy czarnogórskie wymagają od lobbysty zdania specjalnego egzaminu organizowanego przez organ rejestrowy (art. 11 ust. 2 pkt 4). Ustawa przewiduje również ustanowienie przez Dyрекcję Inicjatyw Antykorupcyjnych specjalnego kodeksu etyki, do którego przestrzegania każdy lobbista jest zobowiązany⁵⁰.

W ocenie realizacji opisywanych ustaw należy uwzględnić fakt ich stosunkowo krótkiego obowiązywania. Z raportu macedońskiej Państwowej Komisji Przeciwdziałania Korupcji z 2011 r. dowiadujemy się, że od wejścia w życie ustawy zarejestrowano 1 lobbistę. Komisja prowadzi głównie działalność popularyzatorską. W 2010 r. zorganizowano pod jej auspicjami konferencję z udziałem przedstawicieli państw europejskich, w których doszło do uregulowania kwestii lobbingu, aby wspólnie zastanowić się nad koniecznymi w prawie macedońskim zmianami w tej dziedzinie⁵¹. Zastrzeżenia zgłaszane pod adresem słoweńskiej regulacji dotyczą jej zakresu przedmiotowego. Krytycy słusznie zauważają, że lobbing nie dotyczy wyłącznie spraw politycznych, dlatego regulacja powinna obejmować też takie kwestie, jak: zamówienia publiczne, dzierżawa państwowych nieruchomości czy lobbing dotyczący postępowań sądowych i parasądowych⁵².

W dyskusji z udziałem przedstawicieli świata polityki i nauki dotyczącej regulacji lobbingu w Czarnogórze pojawiła się konkluzja dotycząca niedojrzałości tamtejszej demokracji. Partie polityczne przypominają jednostki wojskowe, a deputowani zachowują się bardziej jak zdyscyplinowani żołnierze niż niezależni przedstawiciele narodu. Stąd sceptycyzm komentatorów dotyczący realnych zmian, jakie może spowodować poddanie lobbingu regulacji prawnej. Zdaniem Vuka Marasa, dyrektora Instytutu Badawczego MANS, w praktyce lobbisci kontaktują się wyłącznie z władzami największych partii, ponieważ tylko w ten sposób mogą osiągnąć pożądany rezultat. Wywieranie wpływu na szeregowych deputowanych nie ma sensu⁵³. Czyni to ustawę lobbingową, przynajmniej na tym etapie rozwoju czarnogórskiej demokracji, bardziej dekoracyjną niż mogącą mieć realne znaczenie.

Poza wymienionymi obowiązującymi regulacjami dotyczącymi lobbingu należy krótko odnotować najnowsze projekty ustaw. W ostatnich latach aktywność projekto-

⁵⁰ *Pravila Etičkog Postupanja Lobista* (Broj: 01-1083-2/11) zostały przyjęte przez Dyрекcję 26 grudnia 2011 r.

⁵¹ *Annual report about the work of the State Commission for Prevention of Corruption in 2010*, Skopje 2010, s. 29.

⁵² D. Verčič, A. Tkalc Verčič, *Public relations and lobbying: New legislation in Slovenia*, „Public Relations Review” 2012, nr 8, s. 19.

⁵³ Zob. E. Krečić, *Lobiranje po zakonu, poslaničke odluke po direktivi*, <http://www.slobodnaevropa.org/content/crna_gora_pred_zakonom_o_lobiranju/24265319.html>.

dawcza krajów europejskich jest w tym zakresie wyjątkowo duża. Zwracają uwagę wielokrotne próby uchwalenia ustawy w kilku krajach. Do tej pory próby takie podjęto w: Bułgarii (2008 r., czwarta próba), w Czechach (2010 r., trzecia⁵⁴), na Łotwie (2007 r.)⁵⁵, w Rumunii (2011 r., druga) i na Ukrainie (2010 r., szósta). Najnowszy dorobek, jeśli chodzi o projekty, wykazuje cechy typowe dla regulacji lobbingowych, z ich zaletami i wadami, np. ograniczenie się do lobbingu ustawodawczego w projekcie bułgarskim czy brak sprecyzowanego celu regulacji ukraińskiej⁵⁶. W najbardziej restrykcyjnym projekcie rumuńskim egzekwowanie ustawy powierzono aż czterem organom, a za naruszenie przepisów przewidziano karę grzywny oraz pozbawienia wolności⁵⁷.

Na marginesie warto dodać, że najnowszy dorobek pozaeuropejski jest dużo skromniejszy. W 2007 r. Taiwan stał się pierwszym państwem tej części świata, w którym doszło do ustawowego uregulowania lobbingu. Postanowienia ustawy są podobne do rozwiązań słoweńskich, z kilkoma różnicami, jak: wyższe kary grzywny, dłuższy okres karencji dla eksurzędników, uznanie za lobbing również działalności prowadzonej we własnym imieniu i interesie. Ze specyficznej sytuacji politycznej Tajwanu wynika ustawowy zakaz wykonywania działalności lobbingowej na zlecenie i w imieniu władz Chin, Makao i Hong-Kongu⁵⁸. Niespodziewanie do grona państw dyskutujących o prawnym uregulowaniu kwestii lobbingu dołączyło pierwsze państwo afrykańskie — Nigeria. Pierwszy w historii tego kraju projekt ustawy trafił do parlamentu w 2008 r.⁵⁹ Doszło również do nowelizacji kluczowych dla kwestii ustawowej regulacji lobbingu aktów amerykańskich i kanadyjskich. Obok nowej regulacji dotyczącej lobbingu w kanadyjskiej prowincji Alberta⁶⁰ warto wspomnieć przede wszystkim o istotnych zmianach uregulowań na poziomie federalnym w USA (2007 r.)⁶¹ i w Kanadzie (2008 r.). W obu przypadkach zmiany polegają na zaostrzeniu przepisów dotyczących obowiązków lobbistów, m.in. na zwiększeniu częstotliwości składania przez lobbistów sprawozdań w Kanadzie, wydłużeniu okresu karencji na wykonywanie działalności lobbingowej przez byłych deputowanych oraz w większym stopniu objęcie wymogami ustawy amerykańskich senatorów.

⁵⁴ Zob. R. Špok, T. Weiss, J. Kříž, *Regulation of Lobbying in the Czech Republic. History, Debate and Perspective*, Praga 2011.

⁵⁵ *Lettonia: presentata una bozza di regolamentazione dell'attività di lobbying*, <www.lobbyingitalia.com>.

⁵⁶ V. Kalniņš, *Transparency in Lobbying: Comparative Review of Existing and Emerging Regulatory Regimes*, Riga 2011, s. 14–15.

⁵⁷ Tamże, s. 19 i 26–27.

⁵⁸ *Lobbying Act*, ustawa z 20.7.2007 r., weszła w życie 8 sierpnia 2007 r., Shih Hsiu-chuan, *Taiwan becomes third country to pass Lobbying Act*, „Taipei Times” z 21 lipca 2007 r., s. 4; *Taiwan's Lobbying Act to take effect on August 8*, „The China Post”, <<http://www.chinapost.com.tw/taiwan/national/national-news/2008/08/04/168456/p1/Taiwan%E2%80%99s-Lobbying.htm>>.

⁵⁹ F. Spicciariello, *Lobbying, la Nigeria prova a darsi una regolata. Presentata una proposta di legge con obblighi e sanzioni*, <<http://www.lobbyingitalia.com/>>.

⁶⁰ *Lobbyists Act*, Statutes of Alberta, 2007 (Chapter L-20.5).

⁶¹ *Honest Leadership and Open Government Act of 2007* (Pub. L. 110–81, 121 Stat. 735) z 14 września 2007 r.

W ciągu kilku minionych lat Europa stała się najbardziej aktywnym i twórczym, jeśli chodzi o uregulowania dotyczące lobbingu, regionem świata. Można już mówić o pojawieniu się standardowych rozwiązań, chociaż różnice pomiędzy poszczególnymi ustawami są duże. Większość regulacji lobbingowych w Europie (podobnie jak poza nią) cechuje szeroki zakres przedmiotowy wykraczający poza lobbing ustawodawczy. Zauważamy również inne typowe rozwiązania: praktykę powierzania spraw związanych z rejestracją i kontrolą lobbistów odrębnemu organowi; uznawanie za lobbing wyłącznie działalności legalnej i zawodowej, prowadzonej za wynagrodzeniem i w interesie osoby trzeciej; przepisy dotyczące kwestii tzw. drzwi obrotowych oraz sankcje za naruszenie ustawy. Fundamentem europejskich regulacji jest — podobnie jak w Ameryce — obowiązkowa rejestracja i raporty dotyczące działalności lobbingowej. Odmienność rozwiązań europejskich polega m.in. na wymogu składania jedynie rocznych sprawozdań, a także przyznaniu zarejestrowanym lobbistom określonych uprawnień.

Wiele państw europejskich przekroczyło już w tej dziedzinie przysłowiowy Rubikon, przyjmując do wiadomości fakt istnienia lobbingu i konieczność jego uregulowania. Dla tych spośród nich, których starania o uchwalenie pierwszej ustawy lobbingowej zakończyły się sukcesem, następny etap będzie polegał na wnikliwej obserwacji praktyki obowiązywania i badaniu skuteczności regulacji lobbingu i — w rezultacie — odpowiedniej modyfikacji obowiązującego prawa. Można by uznać, że Europa weszła na szlak, który przemierzyły dużo wcześniej USA i Kanada, a więc nadal znajduje się daleko za amerykańskimi pionierami. Warto jednak dostrzec powody, dla których droga europejska jest inna, może przebiegać szybciej od amerykańskiej, a więc stać się inspiracją dla rozwiązań przyjmowanych za oceanem. Fakt, iż absolutna większość inicjatyw dotyczących uregulowania kwestii lobbingu jest zgłaszana w postso-cjalistycznej części Europy, w warunkach wysokiej korupcji oraz niskiego poziomu społecznej partycypacji, rodzi określone konsekwencje, jak ta, że w Europie Wschodniej nie przyjęły się popularne na Zachodzie idee środowiskowej samoregulacji lobbingu. Ta forma została od razu uznana za nieskuteczną wobec skali korupcji i społecznej inercji. Wiadomo już jednak, że uchwalenie aktu rangi ustawowej nie stanowi *per se* ochrony przez regulacją fasadową.

Europejscy ustawodawcy mają szansę na objęcie regulacją lobbingową nowych zjawisk, które zauważa się również za oceanem, ale tam ich uwzględnienie w aktach o utrwalonej treści jest trudniejsze. Jako przykład można wymienić relacje między *think tankami* a lobbingiem. Wyzwaniem dla regulatorów lobbingu stało się odpowiednie wyważenie relacji między lobbingiem a tzw. rzecznictwem interesu publicznego i odróżnienie działalności profesjonalnych lobbistów od organizacji pozarządowych (NGO) działających dla dobra wspólnego. Problem ten dostrzegamy w dyskusjach po obu stronach oceanu. Ustawowe uregulowanie kwestii lobbingu wymaga odpowiedzi na pytanie o zasadność zaklasyfikowania NGO jako lobbistów. W warunkach wciąż słabo rozwiniętego społeczeństwa obywatelskiego w państwach Europy Wschodniej kwestia ta jest o wiele istotniejsza niż w Ameryce. Zakwalifikowanie NGO do kategorii lobbistów może mieć pozytywne i negatywne skutki. Z jednej strony, może ozna-

czać zdobycie przywilejów w dostępie do informacji i w procesie decyzyjnym, a z drugiej, powodować stygmatyzację NGO w krajach, gdzie lobbing jest utożsamiany z korupcją, wymuszać nierówną konkurencję z lobbistami dysponującymi często bogatym zapleczem finansowym i organizacyjnym, a wreszcie w związku z zakazem finansowania lobbingu ze środków państwowych i samorządowych może oznaczać odcięcie NGO od ważnego źródła finansowania⁶².

Ostatnią z kluczowych kwestii związanych z ustawami lobbingowymi, szczególnie w Europie, jest zapewnienie ich skuteczności poprzez właściwy system gwarancji ich przestrzegania. Okazuje się, że prosty zabieg polegający na zaostrzaniu sankcji przewidzianych w ustawach, typowy dla najnowszych tendencji w prawie lobbingowym na świecie, nie musi przynieść dobrego rezultatu, a może skutkować powiększaniem się lobbingowej szarej strefy. Jak niedawno stwierdził M. Poliačik, deputowany do słowackiego parlamentu, tłumacząc dlaczego długo nie dojdzie w tym kraju do uchwalenia ustawy lobbingowej: nie ma to sensu, skoro niemal wszyscy lobbisci i parlamentarzyści są bliskimi znajomymi⁶³. Z takim wnioskiem trudno się zgodzić z kilku powodów. Przede wszystkim nieuregulowany lobbing jest źródłem poważnego niebezpieczeństwa dla demokratycznych rządów. Jego uregulowanie jest więc kluczowe dla ochrony fundamentów demokracji. Ponadto uchwalenie ustawy lobbingowej, szczególnie na pierwszym etapie procesu regulacji, przynosi korzyści nie tylko bezpośrednio związane z lobbingiem. Ułatwienie dostępu obywateli do procesu decyzyjnego, zwiększenie jego przejrzystości czy wzrost skali uczciwości urzędników, a nawet zainicjowanie badań naukowych i profesjonalnych szkoleń dotyczących lobbingu pozytywnie wpływających na jego poziom merytoryczny to stwierdzone korzyści obowiązywania ustaw lobbingowych, nawet tych mało skutecznych w warstwie podstawowej.

Na poziomie ogólnym można stwierdzić, że obecnie został wyznaczony ogólnosiwiatowy standard regulacji lobbingu oparty na konkretnych elementach, uznany również w Europie. Badania dowodzą, że najmniej skuteczne uregulowania lobbingowe (z polską ustawą na czele) to te, w których pomija się większość standardowych elementów, a więc skuteczność regulacji jest wprost proporcjonalna do stopnia zastosowania tego standardu. Należy mieć nadzieję, że ustawodawcom europejskim uda się wykorzystać obecną atmosferę, sprzyjającą uregulowaniu tej kwestii, i osiągnąć pożądaný cel. Stanie się tak, jeśli — wykorzystując doświadczenia amerykańskie — uda się uniknąć błędów poprzedników, pamiętając jednocześnie o istotnych różnicach ustrojowych, politycznych, historycznych i mentalnościowych, jakie dzielą nie tylko Amerykę i Europę, ale przede wszystkim Europę Wschodnią i Zachodnią.

⁶² Zob. V. Kalniņš, dz. cyt., s. 31.

⁶³ T. Papaleo, *Slovacchia, il lobbying non sarà regolato dalla legge*, „La Voce della Slovacchia”, <<http://www.lavoce.sk>>.

SUMMARY

of the article:

Legal Regulation of Lobbying in the European Countries — Recent Examples and Preliminary Summaries on the Basis of Global Trends

The issue of legal regulation of lobbying has traditionally been associated with the United States where the first legislation concerning this matter was enacted. In the past few years, it has become an important topic of scientific discussion and attracted the interest of legislators in Europe. The relatively short history of legal regulation of lobbying in Europe originates from the adoption of first two acts in Georgia and Lithuania, respectively, in 1998 and in 2000. At this time, especially in the recent period, more than a dozen attempts to adopt the statutory regulation of lobbying activities were undertaken in different parts of Europe. Successful passing of lobbying legislation was noted in Poland, Hungary, Macedonia and Slovenia. Legislators are working on draft legislation in Austria, Bulgaria, the Czech Republic, Romania, the United Kingdom and Ukraine. In June 2011, the European Union launched the Transparency Register.

The article aims to present the recent achievements in the field of legal regulation of lobbying in Europe in view of preliminary summaries and trends in other parts of the world.

Generally, it can be said that a global regulatory standard on lobbying has now been designated, based on specific elements to be found also in Europe. Research shows that the least effective lobbying regulations are those that ignore the most of standard elements, and thus the effectiveness of regulation is proportional to the degree of application of this standard. It is to be hoped that European legislators will benefit from an atmosphere conducive to the regulation of lobbying and achieve the desired objective. This would happen if, using the U.S. experience, they are able to avoid making mistakes of their predecessors, while keeping in mind the significant differences in the political system, history and mentality that exist not only between America and Europe, but mainly between Eastern and Western Europe.