

Think tanki a lobbying. Rozważania na tle problemu regulacji prawnej lobbyingu w USA, Unii Europejskiej i Polsce.

Od ponad wieku problematyka regulacji prawnej lobbyingu¹ stanowi przedmiot dyskusji zarówno politycznej, jak i naukowej w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej. To tam po raz pierwszy dostrzeżono potrzebę objęcia lobbyingu normami prawa i tam uchwalono pierwsze na świecie akty prawne dotyczące tego zjawiska. Początkowo były to surowe zakazy określające lobbying jako przestępstwo zagrożone karą grzywny lub pozbawienia wolności². Później zdecydowano się na zalegalizowanie działalności lobbyingowej, ale pod warunkiem poddania jej kontroli ze strony państwa³. Były dwa główne powody tej przełomowej decyzji. Po pierwsze — brak wiary w możliwość skutecznego wyeliminowania lobbyingu (początkowy cel ustawodawców), zjawiska pierwotnego wobec jego regulacji prawnej i towarzyszącego politycznemu procesowi decyzyjnemu od zarania demokracji. Po drugie — zdobywające sobie coraz większe grono zwolenników przekonanie o, z jednej strony, pożytecznych aspektach lobbyingu prowadzonego zgodnie z prawem i z drugiej strony — niebezpieczeństwach, jakie dla idei demokracji i państwa prawa wynikają z istnienia lobbyingu niekontrolowanego.

¹ W niniejszym tekście termin lobbying (lobbying) rozumiany jest w szerszym niż ustanowiony w polskiej regulacji prawnej i zgodnym z dorobkiem doktryny. Lobbying to zgodna z prawem działalność o charakterze zawodowym (profesjonalna i odpłatna), polegająca na wywieraniu wpływu na decyzje polityczne w interesie zleceniodawcy. Lobbyingiem jest nie tylko działalność zakończona sukcesem, w postaci wywarcia wpływu, ale także zmierzająca do niego bez względu na osiągnięte efekty. Sprawia to, że pojęcie lobbyingu jest bardzo szerokie i obejmuje liczne działania o charakterze pośrednim, a nawet przygotowawczym.

² Za pierwszą regulację prawną dotyczącą lobbyingu 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. W 1867 r. zakazem objęto byłych kongresmanów. Pierwsze regulacje stanowe pochodzą jeszcze z XVIII w. Konstytucje New Hampshire (1792) i Vermont (1793) 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 lobbying jako przestępstwo zagrożony karą pozbawienia wolności od roku do 5 lat (M. M. Wiszowaty, *Regulacja prawna lobbyingu na świecie. Historia, elementy, stan obecny*, Warszawa, s. 101-104).

³ Pierwsze regulacje zezwalające na prowadzenie lobbyingu, pod warunkiem zarejestrowania się i złożenia raportu o zleceniodawcy, celu działalności i przeznaczonych na jego realizację środków, pochodzą z 1876 r. (rezolucja Izby Reprezentantów USA) i 1890 r. (stan Massachusetts) (Ibidem, s. 109).

Państwa europejskie długo wykazywały daleko posuniętą rezerwę wobec lobbingu. Widziano w nim zjawisko obce, typowe dla specyfiki ustroju amerykańskiego, a wręcz niepożądane w warunkach europejskich, gdzie system polityczny oparto na innych założeniach. Dynamiczna rywalizacja lobbystów reprezentujących partykularne, bieżące interesy swoich zlecniodawców była nie do pogodzenia z silnie sformalizowanymi systemami europejskimi, gdzie kluczową rolę odgrywały masowe i wpływowe partie polityczne posiadające sprecyzowaną ideologię i zaplecze społeczne. Po obu stronach oceanu dostrzeżono potrzebę zwiększenia reprezentatywności parlamentów, których skład wyłanianiano w drodze powszechnych i równych wyborów w okręgach geograficznych, poszerzając ją z wykorzystaniem czynnika branżowego. Odpowiednikiem amerykańskiego lobbingu miał być w tej kwestii europejski korporacjonizm⁴. Praktyka funkcjonowania obu idei przyznała rację rozwiązaniom amerykańskim. O ile w USA nie doszło do stworzenia typowych dla korporacjonizmu instytucji, o tyle w Europie, nie dość, że korporatywny eksperyment zakończył się fiaskiem i postępującym uwiązaniem organów stanowiących realizację tej idei, to dodatkowo zaobserwowano pojawienie się i rozwój praktyk lobbingowych⁵. W efekcie, kolejne państwa europejskie powoli kapitulując z pozycji korporatywizmu weszły na ścieżkę regulacji lobbingu. Istotne znaczenie dla tych procesów miała rosnąca popularność idei demokracji deliberatywnej rozumianej jako proces permanentnych interakcji społecznych, dyskusji, wymiany argumentów, uzasadniania swoich stanowisk prowadzący do przełożenia indywidualnych preferencji na decyzje służące wspólnemu dobru publicznemu. Jednym z fundamentów demokracji deliberatywnej jest transparentność procesu decyzyjnego⁶.

Idea regulacji prawnej lobbingu w Europie wymagała odpowiednich, twórczych rozwiązań uwzględniających różnice pomiędzy systemami ustrojowymi oraz politycznymi USA i państw europejskich. Proste kopiowanie rozwiązań amerykańskich na grunt europejski nie miało sensu, chociaż fundamentalne zasady

⁴ M. M. Wiszowaty, *op. cit.*, s. 73-99

⁵ Zob. np. P. M. Christiansen, H. Rommetvedt, *From Corporatism to Lobbying? Parliaments, Executives and Organized Interests in Denmark and Norway*, [w:] "Scandinavian Political Studies", 1999, vol. 22, Issue 3, oraz R. E. Rechtman, *Regulation of Lobbyists in Scandinavia – A Danish Perspective*, [w:] "Parliamentary Affairs", 1998, Vol. 51, nr 4, s. 579-586.

⁶ R. Riedel, *Deliberacja – czyli na czym polega istota demokracji deliberatywnej*, [w:] "Studia Polityczne", 2009, nr 23, s. 208-209

regulacji lobbingu wypracowane w USA – przede wszystkim obowiązkowa rejestracja i regularna sprawozdawczość lobbystów i ich zleceniodawców — nadawały się do zaszczepienia na gruncie europejskim. Praktyka kolejnych lat przebiegała pod znakiem prób dostosowywania rozwiązań amerykańskich do warunków panujących w Europie. O ile Amerykanie osiągnęli już etap doprecyzowywania i uściślenia obowiązujących i sprawdzonych w praktyce regulacji, o tyle prawodawcy europejscy wciąż rozważali kwestie poddania lobbingu regulacji prawnej oraz odnalezienia jej optymalnej formy. Zabiegi te w przeważającej części zakończyły się fiaskiem i dlatego zdecydowana większość państw europejskich do tej pory nie posiada prawnej, ustawowej regulacji zjawiska lobbingu⁷.

Sytuacja uległa zmianie za sprawą przyjęcia regulacji lobbingu przy instytucjach Unii Europejskiej. Z Ameryki przejęto ideę rejestracji podmiotów prowadzących działalność lobbingową. Miała to być jednak rejestracja dobrowolna, bowiem jej głównym celem było nie tyle objęcie lobbingu kontrolą co jego ujawnienie. Analiza pierwszych lat obowiązywania regulacji europejskiej przyniosła kilka ważnych wniosków. Jednym z nich był fakt nie objęcia rejestracją, nawet fakultatywną, wielu podmiotów prowadzących działalność lobbingową lub paralobbingową – wśród nich — think tanków. Kwestia uznania think tanków za prowadzące działalność lobbingową lub wykorzystywane przez lobbystów w ich działaniach jest przedmiotem dyskusji w USA co najmniej od momentu uchwalenia pierwszej federalnej regulacji lobbingu w 1946 r.⁸

Niniejszy artykuł stanowi analizę opinii na ten temat oraz propozycji stosownych zmian w prawie.

* * *

W rozwoju lobbyingu można wyróżnić kilka istotnych momentów i zjawisk, które wpłynęły na współczesny kształt rzecznictwa interesów. Na początku dominował lobbing bezpośredni, polegający na nawiązywaniu kontaktów z decydentami politycznymi (deputowanymi, ministrami, urzędnikami administracji

⁷ Zob. M. M. Wiszowaty, *Regulacja...*, s. 134-138 oraz R. Chari, J. Hogan, G. Murphy, *Regulating Lobbying: A Global Comparison*, Manchester 2010.

⁸ Zob. *The Lobbying Act: An Effective Guardian of the Representative System?* [w:] „Indiana Law Journal”, 1952-53, vol. 28, s. 87

publicznej) i przekonywaniu ich osobiście przez lobbystów do podejmowania konkretnych decyzji, czy przyjmowania rozwiązań prawnych. Wzrost popularności tej formy wywierania wpływu na polityczny proces decyzyjny zaowocował wkrótce zwiększeniem liczby lobbystów i kontaktów nawiązywanych przez nich z politykami i urzędnikami. Utrudniło to kontakty bezpośrednie i doprowadziło do konkurencji między lobbystami, która wymusiła na nich wytworzenie bardziej zaawansowanych technik lobbystycznych, o charakterze pośrednim i niejawnym. Skuteczność lobbystów w wywieraniu wpływu na decyzje polityczne spotkała się z negatywną reakcją ze strony opinii publicznej. Pojawiły się postulaty wprowadzenia zakazu lobbingu, a później poddania go regulacji prawnej. Wraz z przyjęciem pierwszych regulacji lobbingowych rozpoczęła się swoista gra ustawodawców i lobbystów. Ci pierwsi próbowali stopniowo udoskonalać kształt regulacji prawnej, aby obejmowała możliwie wszystkie formy działalności lobbingowej, ci drudzy nie ustawiali w staraniach zarówno tworząc nowe techniki i formy lobbingu, jak i wykorzystując ewentualne luki w regulacji prawnej⁹.

Wspólną cechą większości zaawansowanych technik lobbystycznych jest ich pośredni charakter. Lobbyści coraz rzadziej decydują się na bezpośredni kontakt z decydentami¹⁰. Spowodowane jest to kilkoma zjawiskami. Po pierwsze — lobbing nadal spotyka się z negatywnym lub co najmniej podejrzliwym odbiorem ze strony opinii publicznej. Licznie podejmowane próby odczarowania tego negatywnego wizerunku wciąż nie przynoszą oczekiwanych rezultatów. Powoduje to, że politycy wrażliwi na punkcie swojego wizerunku i opinii wyborców, stronią nawet od samych kontaktów, przynajmniej bezpośrednich, z lobbystami nie chcąc zapaść w publicznej pamięci (np. za sprawą mediów) jako sprzyjający lobbystom. Po drugie — politycy

⁹ O fiasku pierwszej ogólnokrajowej regulacji lobbingowej - amerykańskiego *The Federal Regulation of Lobbying Act* z 1946 r. zdecydowała jej nieskuteczność za sprawą wykorzystania przez lobbystów i ich zleceniodawców nieścisłości i luk prawnych. Federalny Sąd Najwyższy w 1952 r. w wyroku w sprawie *National Association of Manufacturers (NAM) vs. J. Howard McGrath* nie uznał przepisów ustawy za niekonstytucyjne, ale zawarł kilka wskazówek doprecyzowujących ich treść. Na orzeczenie chętnie powoływali się lobbyści potęgując nieskuteczność regulacji. Od tej pory skuteczność, czyli kompletność regulacji lobbingowej stała się najważniejszym postulatem kierowanym pod jej adresem (M. M. Wiszowaty, op. cit., s. 1201-121).

¹⁰ Badania przeprowadzone w 2009 r. wykazały, że tylko niecałe 25% środków przeznaczonych na działalność lobbingową przy instytucjach Unii Europejskiej jest przeznaczana na finansowanie lobbingu bezpośredniego (*Survey: Lobbyists reluctant to sign up to register*, EurActiv.com: EU news & policy debates <http://www.euractiv.com/en/pa/survey-lobbyists-reluctant-sign-register/article-180017>, publikacja z 9.3.2009, odczyt z 25.07.2011).

obawiają się przystać na propozycje lobbystów reprezentujących partykularne interesy, co mogłoby spowodować zarzut (ze strony wyborców lub przeciwników politycznych) przedkładania korzyści grup interesów nad dobro wspólne. Jednocześnie, informacje dostarczane przez lobbystów są dla decydentów użyteczne. Chodzi tu zarówno o aktualne informacje dotyczące dążeń i potrzeb wpływowych grup interesów, których poparcie jest dla polityków cenne, jak i o specjalistyczne dane, których pozyskanie przez polityków byłoby, o ile w ogóle możliwe, na pewno bardzo kosztowne. Zawoalowanie lobbystycznego wpływu w formie technik pośrednich jest więc zgodne z interesem obu stron – polityków i lobbystów. *Think tanki* doskonale się do tego celu nadają.

Ogólne definicje określają *think tanki* jako prywatne grupy badawcze o charakterze *non profit*, działające w przestrzeni publicznej na obrzeżach formalnych procesów politycznych, z zachowaniem istotnej autonomii organizacyjnej. Niezależność *think tanków* ma charakter zarówno organizacyjny, typowy dla organizacji pozarządowych, jak i intelektualny – wyznaczony powszechnymi standardami badań naukowych. Co do zasady nie reprezentują grup interesów. Ich zadaniem nie jest reprezentacja interesów grupowych, ale upowszechnianie wiedzy¹¹.

Think tanki zalicza się w literaturze amerykańskiej do tzw. „organizacji 501(c)3”. Nazwa ta nawiązuje do przepisu regulacji podatkowej (Internal Revenue Code¹²), który określa podmioty zwolnione od podatku z racji szczególnego charakteru działalności, zarówno ze względu na jej cel (np. charytatywne, religijne, zwalczające przemoc wobec dzieci i zwierząt), jak i formę działalności. Podmioty te co do zasady nie dążą do wywarcia wpływu na prawotwórstwo ani nie prowadzą kampanii politycznych w interesie kandydata na stanowisko publiczne, a jeśli dążą do wywarcia opisanego wpływu, wysokość ponoszonych na ten cel wydatków nie przekracza sum określonych w ustawie¹³.

¹¹ G. Ziętara, *Think tanks na przykładzie USA i Polski*, Lublin 2010, s. 14

¹² U.S. Code, Title 26: *Internal Revenue Code*, <http://uscode.house.gov>

¹³ Zob. szczegółowe regulacje: U.S. Code, Title 26: Subt. A, Ch. 1, Subch. F, Part I, § 501 (a), (c), (h) oraz Subt. D, Ch. 41, § 4911.

Amerykańska, federalna ustawa o ujawnianiu działalności lobbingowej¹⁴ wyłącza spod swoich rygorów kilkanaście typów działań, które nie stanowią w myśl ustawy „działalności lobbingowej”. Wśród nich znalazły się m.in. takie, jak upowszechnianie wśród społeczeństwa wiadomości i informacji, w formie przemówień, artykułów i innych publikacji, również za pośrednictwem mass-mediów, czy dostarczanie informacji w ramach publicznych wysłuchań, podczas prac i posiedzeń komisji i podkomisji parlamentarnych¹⁵. Ważny jest tutaj przede wszystkim publiczny charakter podejmowanych działań oraz brak lobbystycznego charakteru — działania na zlecenie klienta, za wynagrodzeniem i w celu realizacji jego interesu. Think tanki, które wypełniają określone wyżej przesłanki nie podlegają rygorom regulacji lobbingowej w USA.

Dynamiczny rozwój think tanków doprowadził do powstania ich wielu odmian. W literaturze możemy znaleźć bardzo wiele różnych klasyfikacji. J. G. McGann wyróżnił 3 podstawowe kategorie amerykańskich think tanków: a) tradycyjne — które w swojej działalności ograniczają się do badań naukowych dotyczących politycznego procesu decyzyjnego, b) „think-and-do tanks”, które oprócz prowadzenia badań i analiz zajmują się również ich upowszechnianiem oraz c) „do-tanks” — które skupiają całą swoją aktywność na przetwarzaniu oraz popularyzacji idei, analiz i propozycji odnośnie procesów politycznych, wypracowanych przez inne ośrodki badawcze¹⁶.

Niezależność i profesjonalizm, a także fakt prowadzenia działalności polegającej na upowszechnianiu wiedzy w sferze publicznej należą do konstytutywnych cech think tanków. Niezależność naukowa przejawia się w wolności prowadzenia badań naukowych i podporządkowaniu ich wyników jedynie zasadom poprawnego warsztatu naukowego. Wśród pozostałych aspektów niezależności think tanku kluczowe znaczenie ma kwestia wpływu podmiotów zewnętrznych, szczególnie zleciennodawców badań, na ich wynik. Na tym tle niezależność think tanków wzbudza pewne wątpliwości. Na pytanie czy jest ona w pełni możliwa w warunkach

¹⁴ U.S.Code, Title 2, Chapter 26: *Disclosure of Lobbying Activities*. Używa się również skróconej nazwy: *Lobbying Disclosure Act of 1995*. Warto nadmienić, że akt był wielokrotnie nowelizowany. Ostatnia szeroka nowelizacja miała miejsce w 2007 r. Jej postanowienia weszły w życie 1 stycznia 2008 r.

¹⁵ 2 U.S.C. 1602, art. 8 (B), (ii), (iii), (vii).

¹⁶ J. G. McGann, *Think Tanks and Policy Advice in the United States. Academics, advisors and advocates*, Routledge, New York, 2007, s. 12.

skomplikowanych powiązań finansowych między światem polityki, gospodarki i nauki nie sposób udzielić jednoznacznej odpowiedzi. Badacze zachowują w tej kwestii rezerwę, ale w proponowanych klasyfikacjach think tanków kwestia ich niezależności odgrywa istotną rolę. Jeden z przykładowych podziałów wyróżnia aż 6 typów think tanków stopniując ich zależność od czynników politycznych: autonomiczne i niezależne, prawie niezależne, zrzeszone z uniwersytetami, związane z partiami politycznymi, powiązane z rządami państw, prawie rządowe¹⁷. K. Weaver wyróżnił trzy kategorie: „uniwersytety bez studentów”, kontraktowane i ideowe think tanki¹⁸. D. Stone w swoim podziale na „starych strażników” i „nowych partyzantów” zauważyła, że pierwsze think tanki cechowała akademickość oraz brak zaangażowania politycznego. Po II wojnie światowej pojawili się „nowi partyzanci” — instytuty badawcze bardziej wyspecjalizowane i silnie akcentujące ideową stronę swoich badań, ponadto wykorzystujące środki masowego przekazu dla popularyzacji ich wyników¹⁹. Szczególnie interesująca dla niniejszych rozważań jest klasyfikacja zaproponowana przez J. G. McGanna, która obok kilku typów think tanków niezależnych obejmuje także te zależne (*affiliated*), a więc administracyjnie, finansowo lub prawnie związane z zewnętrznymi podmiotami. Wśród nich autor wyróżnił think tanki: stowarzyszone z partiami politycznymi, powiązane z uniwersytetami, sponsorowane przez rząd, i prywatne — działające dla zysku²⁰. Szczególnie dwie ostatnie kategorie odbiegają od ogólnego wizerunku think tanku jako organizacji niezależnej, pozarządowej i o charakterze *non-profit* zbliżając się do typowo lobbystycznego charakteru²¹.

Badacze zwracają także uwagę na jeszcze jeden aspekt niezależności think tanków. Te z nich, dla których środki pochodzące od władz są podstawą

¹⁷ J. G. McGann, E. C. Johnson, *Comparative Think tanks, Politics and Public Policy*, Cheltenham-Northampton 2005, s. 12, za: G. Ziętara, *Think tanks...*, s. 17.

¹⁸ R. K. Weaver, *The Changing World of Think Tanks*, [w:] „Political Science and Politics”, 1989, vol. 2 nr 3, s. 563-578, za: G. Ziętara, *Think tanks...*, s. 17.

¹⁹ D. Stone, *Capturing Political Imagination. Think Tanks and the Policy Process*, London, Portland, 2005, s. 18-24, za: G. Ziętara, *Think tanks...*, s. 18-19.

²⁰ J. G. McGann, op. cit., s. 13-17.

²¹ McGann sygnalizuje również pojawienie się think tanków stanowych (działających na terenie poszczególnych stanów) oraz osobistych (*vanity*-, *legacy-based-tanks*) zakładanych i finansowanych przez wpływowych, byłych polityków którzy pragną zachować dla potomności swoje dziedzictwo i dorobek. Podkreśla także, że istnieją również think tanki o formie mieszanej, stanowiącej połączenie cech kilku wymienionych kategorii głównych (Ibidem, s. 13-20, 26)

finansowania, wykazują tendencję do dostosowywania swoich programów badawczych do aktualnych problemów politycznych. Nie musi to automatycznie oznaczać stronniczości wyników, ale na pewno ogranicza niezależność think tanków w zakresie wyboru badanej tematyki. Konkurencja między think tankami na polu pozyskiwania funduszy od państwa generuje po stronie organów władzy pytanie o kryteria doboru think tanków, które zdecydują o przyznaniu grantów badawczych lub zamówieniu badań. Obok kryterium merytorycznego (poziom badań wykonywanych przez dany think tank), może to być również „skuteczność” pojmowana jako odsetek ekspertyz i rekomendacji pochodzących od think tanku, a wykorzystanych przez rząd, ale także — stopień zgodności wyników badań z poglądami prezentowanymi przez decydentów²². Rodzi to niebezpieczeństwo uzależnienia think tanku w pierwszym rzędzie od tak rozumianej „skuteczności” lub zbieżności poglądów, kosztem rzetelności badań.

W literaturze spotyka się również poglądy, które bronią niezależności think tanków i sprzeciwiają się uznawaniu ich za lobbystów. D. E. Abelson twierdzi, że o ile grupy interesów mają na celu realizację partykularnego interesu i w tym celu posługują się lobbieniem, think tanki działają w interesie publicznym, nie szukają dostępu do władz, aby się z nimi porozumieć, ale pełnią wobec nich rolę kontrolną. Decyzje władz interesują think tanki z punktu widzenia wpływu na całość lub część społeczeństwa, podczas gdy lobbyści starają się wywierać na decyzje polityczne jedynie taki wpływ, który jest korzystny dla interesu ich zleceniodawców. Think tanki budują swoją pozycję na bezstronności i fachowości, a lobbyści reprezentując interes swoich zleceniodawców i jemu podporządkowując swoje działania stawiają przede wszystkim na skuteczność²³.

Australijski badacz P. Mendes przytacza argumenty używane przez think tanki dla obrony przed krytyką ich roli w kształtowaniu programów i decyzji politycznych. Twierdzą one, że są politycznie niezależne i oferują bezstronnie oraz bezinteresownie wiedzę ekspercką. Gwarancją ich intelektualnej uczciwości, a tym

²² R. A. Heineman, W. T. Bluhm, S. A. Peterson, E. N. Kearny, *The World of the Policy Analyst. Rationality, Values, and Politics*, New York – London 2001, s. 143

²³ D. E. Abelson, *A Capitol Idea. Think Tanks and US Foreign Policy*, Ithaca, Montreal and Kingston, London 2006, s. 12-14, za: G. Ziętara, *Think tanks...*, s. 26-27.

samym wiarygodności jest fakt pozyskiwania środków na działalność z wielu różnych źródeł. Krytycy twierdzą jednak, że współczesne think tanki nie tylko nie są bezstronne, ale na ogół mocno związane z konkretnymi poglądami politycznymi i ideologicznymi. Praktyka ich działalności opiera się raczej na uzasadnianiu stawianych tez niż ich weryfikacji, przez co mają więcej wspólnego z grupami interesów finansowanymi ze środków korporacji biznesowo-przemysłowych, skupionymi na aktywizmie politycznym i propagandzie niż z działalnością akademicką typową dla instytucji naukowych²⁴.

To, że think tanki wywierają wpływ na bieżące decyzje polityczne jest faktem²⁵, podobnie jak to, że niektóre think tanki są wykorzystywane przez lobbystów dla wspierania ich celów²⁶. Skala technik i strategii używanych przez lobbystów jest bardzo szeroka. Lobbying bezpośredni, polegający na osobistym kontakcie lobbysty z decydentem stanowi dzisiaj wyjątek od reguły stosowania różnych technik wywierania wpływu w sposób pośredni. Tzw. „grassroots lobbying” polega na mobilizowaniu społeczeństwa do działań, które wywrą odpowiedni wpływ na decydentów politycznych. Ta forma lobbingu pośredniego opiera się głównie na czynniku ilościowym. Zaangażowanie w daną akcję licznych grup obywateli ma wytworzyć wrażenie, że zgłaszane postulaty pochodzą od potencjalnych wyborców. Żaden rozsądny polityk nie zlekceważy takiego sygnału. Inną formą pośredniego nacisku na decydentów politycznych jest odwołanie się do elementów merytorycznych w postaci wiedzy eksperckiej i wyników badań naukowych. Jest ona bardzo chętnie stosowanym zabiegiem lobbystycznym²⁷. Instytucja think tanków doskonale się do tego celu nadaje i dlatego wzbudziła duże zainteresowanie

²⁴ P. Mendes, *Australian neoliberal think tanks and the backlash against the welfare state*, [w:] „Journal of Australian Political Economy”, 2003, nr 51, s. 29-56.

²⁵ R. A. Heineman, op. cit., s. 143-144.

²⁶ S. C. Clemons, *The Corruption of Think tanks*, w: „Japan Policy Research Institute Critique”, Vol. X, nr 2 (February 2003), http://www.jpri.org/publications/critiques/critique_X_2.html; M. Clamen, *Lobbying i jego sekrety*, Warszawa 2005, s. 136-137.

²⁷ J. M. Berry podaje przykład licznych kontraktów badawczych, jakie firmy z branży medycznej zawarły z think tankami w czasie debaty politycznej nad reformą opieki zdrowotnej w USA w 1994 r. (*The New Liberalism: The Rising Power of Citizen Groups*, Washington 1999, s. 133-134). Zob. również np. oświadczenie w tej sprawie Toma Giovanetti przewodniczącego jednego z amerykańskich think tanków „Institute for Policy Innovation” (w: S. Blumstein, *IPI Statements on Think Tank Involvement With Registered Lobbyists Who Publish Op/Eds*, 23.12.2005, www.ipi.org), w którym stwierdza się, że jakkolwiek Instytut nie jest lobbystą, współpracuje z lobbystami oraz z ekspertami, którzy sporządzają opinie dla lobbystów, wreszcie — zatrudnia byłych lobbystów, zachowując jednak wszystkie prawne i etyczne regulacje dotyczące rzecznictwa interesów.

lobbystów²⁸. Fakt, że w USA think tanki zwolnione są zarówno z rygorów regulacji lobbingowej, jak i ustawy o podatku dochodowym dodatkowo zwiększa ich atrakcyjność²⁹. Zwolnienia podatkowe, z którego korzystają think-tanki zapewniają im dużą popularność wśród różnych grup interesów. Wywieranie wpływu na polityków z użyciem think-tanków jest podwójnie korzystne. Po pierwsze, jako działanie pośrednie, nie wzbudza tak dużych kontrowersji, jakie są wciąż związane z lobbingiem, po drugie – jego koszty można odliczyć od podatku.

Alians części lobbystów i think tanków postawił ustawodawcę przed nowymi wyzwaniem. Najnowsze tendencje występujące w środowisku think tanków powodują, że dochodzi do zacierania się granic między ich tradycyjną, zdefiniowaną wyżej działalnością, a formami bliższymi lobbingowi.

J. McGann przedstawia przykłady takich zjawisk i ich konsekwencje. Warto przytoczyć tutaj część z nich. Zmiany w systemie finansowania think tanków – skrócenie terminów realizacji projektów i ich ukierunkowanie na konkretne rezultaty doprowadziło m.in. do zmniejszania się ilości badań ogólnych i pogłębionych, wynikających z misji ideowej danego think tanku, na rzecz badań nastawionych na osiągnięcie konkretnych rezultatów, ze zwiększoną rolą donatora – zarówno jako wpływającego na sposób wydatkowania środków, jak i wyniki badań. Skrócenie czasu na przeprowadzenie badań powoduje również spadek możliwości zaangażowania w projekty uznanych autorytetów naukowych. Zwiększająca się liczba think tanków powoduje wzrost konkurencji między nimi na płaszczyźnie pozyskiwania funduszy i dostępu do kanałów popularyzacji badań (media). Konkurencja dotyczy również rozumianej specyficznie atrakcyjności i skuteczności – mierzonej popularnością (częstotliwością obecności w mediach i odwołań do badań think tanków), aktualnością i wymierną użytecznością badanej problematyki,

²⁸ Warto dodać, że do działań lobbingowych zalicza się nie tylko bezpośrednie wpływanie na decyzje polityczne, ale również inicjatywy typowe dla public relations. Konferencje naukowe lub debaty publiczne na tematy społecznie ważne lub medialne głośne, organizowane przez think tanki finansowane przez grupy interesów są formą wytworzenia dobrej opinii o sponsorze, co również może okazać się przydatne w przyszłych ukierunkowanych działaniach lobbystycznych. M. Molęda-Zdziech przytacza przykład think tanku Philip Morris Institute for Public Policy Research finansowanego przez koncern tytoniowy i rolno-spożywczy, który zajmował się m.in. kwestią imigracji i problemem relacji Północ-Południe (M. Molęda-Zdziech, *Strategie i metody lobbingu*, [w:] K. Jasiecki, M. Molęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Kraków 2006, s. 167).

²⁹ S. C. Clemons, *op. cit.*

wreszcie — realnym wpływem wyników analiz na decyzje polityczne. Wzrost ilościowy think tanków ma również swoje dobre strony. Dzięki niemu nieomal każdy temat ważny społecznie może zostać objęty badaniami. Większa liczba projektów badawczych sprawia, że wzrasta zapotrzebowanie na badaczy, zwiększając szanse na udział w realizacji projektów również przedstawicieli młodego pokolenia. Konkurencja think tanków sprzyja wzrostowi jakości badań. Rozwój całodobowych mediów informacyjnych sprzyja upowszechnieniu wyników badań (jak i samych think tanków i ich działalności), co może powodować zaangażowanie się w sprawy publiczne przez większą część społeczeństwa. Specyfika mediów informacyjnych i ich nastawienie na sensacyjność przekazu powoduje jednak również, że tematy atrakcyjne medialnie wygrywają z ważnymi społecznie. Dynamika przekazu medialnego przedkłada krótkie podsumowania badań nad pogłębioną analizę uwzględniającą alternatywne punkty widzenia³⁰. Ideologizacja polityki spowodowała z jednej strony wzrost pluralizmu debaty publicznej, w której jest miejsce na różne poglądy. Z drugiej — przełożyło się to na polaryzację środowiska think tanków, wzrost presji na ich polityczne, czy światopoglądowe określenie się, wreszcie — stopniowy zanik think tanków centrowych³¹.

Na podstawie przytoczonych zjawisk można dojść do jednego z dwóch wniosków. Zgodnie z pierwszym, tylko organizacje i podmioty posiadające wszystkie cechy określone w tradycyjnej definicji think tanków można za takie uznać. Pozostałe, jedynie podobne do think tanków (nie wykazujące ich wszystkich, konstytutywnych cech), nie będą do nich zaliczane. Inny pogląd będzie wynikał z uznania, że środowisko think tanków przeszło ewolucję, która doprowadziła do wytworzenia się ich różnych odmian. Obok tradycyjnych, nielobbyingowych, powstały i funkcjonują think tanki paralobbyingowe, a nawet *stricte* lobbyingowe.

Opisana kwestia, raczej teoretyczna, nabiera nowego znaczenia w kontekście pytania o zasadność objęcia think tanków regulacją lobbystyczną, szczególnie wobec konkretnych postulatów tego rodzaju pochodzących od polityków. Co ciekawe — podstawą takich apeli jest nie tylko uznanie części think tanków za prowadzące działalność lobbyingową. Pojawiają się głosy, że think tanki powinny podlegać

³⁰ J. G. McGann, op. cit., s. 68.

³¹ Ibidem, s. 69

systemowi rejestracji i raportowania z powodu ich zaangażowania w polityczny proces decyzyjny, niekoniecznie o lobbystycznym charakterze. Problem ten dobrze ilustruje najnowsza historia regulacji prawnej działalności rzeczników interesów przy organach Unii Europejskiej.

Prace nad regulacją trwały co najmniej od 1991 r.³² W przypadku każdego z organów przebiegały one odrębnie i z różną skutecznością. 23 czerwca 2008 r. Komisja Europejska uruchomiła dobrowolny rejestr reprezentantów interesów³³. Było to uwieńczenie działań zainicjowanych w 2005 r. przez Siima Kallasa, wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej, komisarza ds. administracji, audytu i antykorupcji. Wyniki konsultacji społecznych na temat propozycji zawartych w zielonej księdze poświęconej przejrzystości w procesach decyzyjnych z 2006 r. skłoniły decydentów do rezygnacji z obligatoryjnego charakteru rejestru³⁴. Szerokie zainteresowanie tą problematyką, a także fakt zgłoszenia się do rejestru przez setki podmiotów skłonił Komisję do kontynuowania prac nad stworzeniem jednego kodeksu postępowania i jednego rejestru dla przedstawicieli grup interesów działających przy wszystkich organach Unii³⁵. Propozycja ta spotkała się z pozytywną reakcją Parlamentu Europejskiego, który w specjalnej rezolucji z 8 maja 2008 r. zgłosił wiele szczegółowych propozycji uzupełnień. Wśród nich warto wymienić ideę podziału rejestru na kategorie wyodrębnione w oparciu o rodzaj reprezentowanych interesów. W ten sposób np. związki zawodowe, kancelarie prawne, czy organizacje pozarządowe znalazłyby się w odrębnych grupach. Z kolei Rada UE była projektowi przeciwna uzasadniając to faktem, iż „problem lobbystów ma dla Rady daleko mniejsze znaczenie niż dla Parlamentu i Komisji”³⁶.

³² 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.

³³ UE: *dobrowolny rejestr lobbystów*, [w:] „Gazeta Prawna” z 23.06.2008 r.

³⁴ EU lobby register 'will never be mandatory' EurActiv.com: <http://www.euractiv.com/en/pa/eu-lobby-register-mandatory/article-181390>, publikacja z 20.4.2009, odczyt z 30.07.2011).

³⁵ Wspólny rejestr rekomendowała Komisja PE ds. Konstytucyjnych już w kwietniu 2008 r. (*Parliament report calls for common EU lobbyists register*, EurActiv.com: <http://www.euractiv.com/en/pa/parliament-report-calls-common-eu-lobbyists-register/article-171299>, publikacja z 3.4.2008, odczyt z 30.07.2011).

³⁶ P. Kuczma, *Lobbying w Polsce*, Toruń 2010, s. 160-164. W kwietniu 2009 r. podczas piątego spotkania międzyinstytucjonalnej grupy roboczej powołanej w celu przygotowania wspólnego rejestru lobbystów i rzeczników interesów działających przy Komisji i Parlamencie Europejskim potwierdzono wolę i gotowość stworzenia takiego rejestru. Rada pozostała sceptyczna wobec projektu. (*EU institutions edge closer to common*

Podsumowanie pierwszych miesięcy istnienia rejestru przyniosło ciekawe wnioski. Ich prezentacja zainicjowała dyskusję, której przebiegowi i treści, jako istotnym dla niniejszych rozważań, warto poświęcić więcej miejsca.

Początkowo opinie dotyczące rejestru były pozytywne. 17 kwietnia 2009 r. podczas briefingu zorganizowanego przez think tank „European Policy Centre” komisarz Kallas oświadczył, że liczba 1317 podmiotów figurujących wówczas w rejestrze to spory sukces³⁷. Jednocześnie stwierdził jednak, że nie wszystkie kategorie podmiotów określanych szeroko jako „reprezentanci interesu” są w należyтым stopniu obecne w rejestrze. Posłużył się przykładem think tanków, których większość powinna się, jego zdaniem, zgłosić się do rejestru, a tak się nie stało. Według badań Foreign Policy Research Institute liczba think tanków działających przy instytucjach unijnych wynosiła wówczas ok. 1200 (z ok. 5000 na całym świecie)³⁸. Spośród nich do rejestru zgłosiło się zaledwie 24, w tym jeden znaczący, właśnie EPC. S. Kallas stwierdził, że definicja lobbingu jako „wszelkich działań przedsięwziętych w celu wywarcia wpływu na formułowanie programów i podejmowanie decyzji politycznych instytucji UE” obejmuje również wiele działań think tanków. Jako przykład podał współpracę think tanku Friends of Europe z francuskim koncernem naftowym Total. Zastrzegł przy tym, że ma świadomość, iż większość think tanków zapewne odmówiłaby sporządzania raportów dla międzynarodowych korporacji. Niemniej jednak think tanki, zdaniem Kallasa przestały być, jak dawniej „uniwersytetami bez dydaktyki”. Nie mają studentów, nie podlegają obiektywnej ocenie naukowej (*peer-review*) i różnią się od instytucji akademickich tym, że te drugie mają obowiązek najpierw przeprowadzić rzetelne badania, a dopiero na ich podstawie formułować konkluzje. Kallas opisując zjawisko think tanków na przykładzie praktyki amerykańskiej stwierdził, że niektóre z nich wydają się odwracać kolejność i najpierw stawiać tezę, a potem ją uzasadniać. Think tanki są w większości organizacjami korzystającymi ze statusu non-profit i non-tax, a także zwolnionymi z konieczności rejestracji lobbingowej. To daje im, nie do końca

lobby register) EurActiv.com: <http://www.euractiv.com/en/pa/eu-institutions-edge-closer-common-lobby-register/article-181565> publikacja z 23.4.2009, odczyt z 2.08.2011).

³⁷ *EU lobby register 'will never be mandatory'*, op. cit.

³⁸ *The changing face of European think-tanks*, EurActiv.com: <http://www.euractiv.com/en/pa/changing-face-european-think-tanks/article-142652>, publikacja z 26.2.2009, odczyt z 2.08.2011).

słusznie, przewagę w konkurencji z innymi podmiotami³⁹. Wypowiedź Kallasa spotkała się z natychmiastową reakcją Friends of Europe (FoE). Jego Sekretarz Generalny wyraził zaskoczenie słowami komisarza, wygłoszonymi podczas spotkania zorganizowanego przez inny think tank i zdecydowanie zaprzeczył sugestiom o lobbystycznej działalności instytutu oraz określaniu FoE jako lobbysty. Podobne treści były komentarze pochodzące od przedstawicieli innych brukselskich think-tanków. Prezes EPC tłumaczył, że powodem zgłoszenia się przez EPC do rejestru nie było uznanie, że instytut jest lobbystą, ale chęć uniknięcia posądzenia go o to, że „ma cokolwiek do ukrycia”. Sekretarz Generalny FoE stwierdził, że jedynym, ewentualnym powodem rejestracji jego think tanku byłoby wprowadzenie obowiązkowych przepustek niedostępnych dla podmiotów niezarejestrowanych⁴⁰. Nie zmienia to faktu, że FoE nie uznaje się w żadnym razie za lobbystę. W pisemnej odpowiedzi z 24 kwietnia S. Kallas zwrócił uwagę FoE, że rejestr nie jest przeznaczony tylko dla lobbystów, ale dla szeroko rozumianej grupy „reprezentantów interesów”. Dla think tanków stworzono odrębną kategorię, inną niż dla rzeczników spraw publicznych oraz bezpośrednich rzeczników interesów biznesowych. Zgłaszając się do rejestru think tanki nie określają się jako lobbysci. Utożsamienie think tanków z lobbystami w publicznej dyskusji na temat rejestru mogło być wynikiem nieporozumienia, ignorancji, ale również świadomą figurą retoryczną przeciwników rejestracji think tanków.

28 lipca S. Kallas opublikował listę 20 think tanków, które są największymi beneficjentami środków przyznawanych przez Komisję Europejską. Spośród nich aż 17 nie zgłosiło się do rejestru. Liczba wszystkich zarejestrowanych think tanków wzrosła od kwietnia do 32. W ciągu następnych tygodni na stronie komisarza pojawiły się szczegółowe informacje na temat sum przyznanych przez Komisję na działalność think tanków w roku 2007 i 2008, wśród nich niezarejestrowanych: Friends of Europe (186 i 174 tys. euro) i The Centre for European Policy Studies - CEPS (łącznie ponad 500 tys. euro). S. Kallas oraz J. Figel (komisarz ds. kultury i

³⁹ R. Farmer, *Think tanks as lobbyists*, Crickey.au, <http://www.crikey.com.au/2009/04/20/think-tanks-as-lobbyists/> publikacja z 20.4.2009, odczyt z 5.08.2011).

⁴⁰ *Lobby transparency spotlight falls on think-tanks*, EurActiv.com: <http://www.euractiv.com/en/pa/lobby-transparency-spotlight-falls-think-tanks/article-181404>, publikacja z 20.4.2009, odczyt z 2.08.2011).

edukacji) zapowiedzieli, że podmioty otrzymujące środki od Komisji będą w przyszłości zapraszane do zgłoszenia się do rejestru, jednak bez uzależniania przyznania środków od rejestracji. Rzecznik prasowy CEPS M. Incerti zaproponował przeciwko uznawaniu think tanków za lobbystów, określił działalność CEPS jako „promocję idei, a nie działalność biznesową związaną z rzecznictwem interesów”. Zwrócił także uwagę, że kategoria „organizacje pozarządowe/think tanki” pojawiła się w rejestrze po pewnym czasie od jego uruchomienia. Ciekawe były kolejne wypowiedzi Incertiego. Stwierdził, że ponieważ słowo lobbying ma negatywne konotacje, think tanki obawiają się napiętnowania jako lobbysci, bowiem ucierpiałyby na tym ich reputacja zbudowana na obiektywności i niezależności. Zauważyłem, że CEPS publikuje na swoich stronach informacje o wiele bardziej szczegółowe niż te, które zgłasza się do rejestru⁴¹. Ponadto, jeśli powstanie odrębny rejestr think-tanków, CEPS zadeklarował wolę objęcia go takim rejestrem. 8 września 2009 r. Siim Kallas przyznał, że projekt dobrowolnego rejestru lobbystów uznany początkowo za sukces, nie spełnił oczekiwań. Jednym z powodów rekapitulacji wcześniejszych, pozytywnych opinii na ten temat było odkrycie, że wiele firm lobbingsowych oraz think tanków nie zarejestrowało się. „Zawartość rejestru jest w pewnych kategoriach niewystarczająca. Niektóre główne think-tanki i lobbystyczne firmy prawnicze skutecznie bojkotują rejestr” – stwierdził na forum Parlamentu Europejskiego Kallas. „Odnosząc się do think-tanków, jestem nadal przekonany, że włączenie ich do grupy podmiotów podlegających rejestracji było uzasadnione (...). Wyraziłem się jasno, że rejestr jest przeznaczony dla »reprezentantów interesów« i rejestracja nie oznacza zaszeregowania think tanków do kategorii lobbystów”. W dalszej części wystąpienia odniósł się również do kwestii sprawozdań finansowych składanych przez zarejestrowanych rzeczników interesów. Regulacja rejestru nie precyzuje, czy powinny one obejmować tylko lobbying bezpośredni („kontakt twarzą w twarz z przedstawicielami instytucji UE”), czy również pośredni, a więc prowadzony za pośrednictwem m.in. think-tanków⁴².

⁴¹ S. Taylor, *Think-tanks object to lobbyist label*, EuropeanVoice.com, publikacja z 3.9.2009, odczyt z 3.08.2011.

⁴² Kallas: *Law firms, think-tanks 'boycotting' lobby register*, EurActiv.com: <http://www.euractiv.com/en/pa/survey-lobbyists-reluctant-sign-register/article-180017>, publikacja z 10.9.2009, odczyt z 2.08.2011.

Dyskusja wokół konieczności rejestracji think-tanków podzieliła zarówno polityków i urzędników unijnych, jak i środowisko think tanków. Ówczesną sytuację można określić jako patową. Jej dobrą ilustracją jest pytanie jakie wystosował do Komisji deputowany PE M. Tremopoulos 16 czerwca 2010 r. (na podstawie art. 117 Regulaminu PE). Deputowany przytoczył odpowiedź, którą Komisarz ds. Środowiska J. Potočnik udzielił 44 organizacjom pozarządowym: „Jako think tank, ale nie lobby „Friends of Europe” nie zgłosiło się do rejestru lobbystów prowadzonego przez Komisję Europejską. Nie uznajemy tego faktu za wystarczający powód zawieszenia współpracy z FoE, szczególnie, że rejestr pozostaje dobrowolny”. M. Tremopoulos przywołał wcześniejszą wypowiedź Komisarza Kallasa określając ją jako sprzeczną z obecnym stanowiskiem („Friends of Europe, tak jak pozostałe think tanki, powinno się zarejestrować”) i zadał 2 pytania: czy odpowiedź J. Potočnika oznacza zmianę stanowiska Komisji wobec kwestii rejestracji think tanków oraz czy Komisja zamierza skłaniać think tanki i lobbystów do rejestracji poprzez ograniczenie swojej współpracy z nimi (wspólnych inicjatyw, zaproszeń do udziału w dyskusji) do tych, które się zarejestrują. 8 lipca J. Barroso w imieniu Komisji stwierdził, że: Komisja nie zmienia swojego stanowiska i uważa, że think tanki powinny się zgłaszać do rejestru reprezentantów interesów; rejestr pozostaje dobrowolny, dlatego Komisja nie ma zamiaru stosować żadnych form dyskryminacji wobec nie zarejestrowanych podmiotów kierując się przy zapraszaniu do współpracy wyłącznie stopniem ich wkładu w inicjatywy służące interesowi ogólnemu⁴³.

Dyskusja polityczna na forum Unii Europejskiej była szeroko komentowana w mediach, a także w środowisku naukowym. Reakcją na wypowiedzi przedstawicieli think tanków odżegnujących się od uznawania ich za rzeczników interesów wywierających wpływ na bieżący proces decyzyjny było ujawnienie konkretnych przykładów lobbystycznego zaangażowania europejskich think tanków⁴⁴. Dyskusja

⁴³ Michail Tremopoulos (Verts/ALE) to the Commission (16 June 2010). Subject: Incentives for think tanks and other unregistered lobbyists to join the Commission's register of interest representatives Answer from the Commission (8 July 2010). Sygn. E-4383/10 (EN). "Official Journal of the European Union" C 170 E, Information and Notices, Vol. 54, 10 czerwca 2011. Tekst za: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=WQ&reference=E-2010-4383&language=EN>

⁴⁴ Zob. D. Cronin, *Are European Think Tanks Corporate Lobbyists By Another Name?* Intellectual Property Watch, <http://www.ip-watch.org/weblog/2011/01/31/are-european-think-tanks-corporate-lobbying-by-another-name/>, publikacja z 31.1.2011, odczyt z 4.08.2011.

znacznie na tym zyskała wychodząc poza dogmatyczny spór dotyczący interpretacji obowiązujących regulacji i dając asumpt do zmian w prawie.

Na marginesie wspomnieć należy, że problematyka relacji między lobbingiem a działalnością think tanków nie jest przedmiotem analiz tylko na forum Unii Europejskiej i w USA. W różnych częściach demokratycznego świata pojawiają się kolejne głosy optujące za lub przeciw uznaniu think tanków za lobbystów lub co najmniej rzeczników interesów. Ograniczę się do dwóch ciekawych przykładów. W stroniącej od idei regulacji i rejestracji lobbystów Wielkiej Brytanii pojawiły się głosy zarówno dotyczące użyteczności ustanowienia rejestru lobbystów jako metody poprawienia wizerunku parlamentu nadszarpniętego głośną aferą finansową⁴⁵, jak i wyrażające poparcie dla idei rejestracji think tanków. W tekście autorstwa prezesa międzynarodowego think tanku, opublikowanym w popularnym dzienniku, odnajdujemy tezę, iż nie tylko zawodowi, profesjonalni lobbyści, ale także organizacje non-profit, w tym think tanki wpływają na proces decyzyjny, a więc powinny ujawniać swoją działalność oraz jej finansowanie, szczególnie jeśli pochodzi ono z budżetu państwa. Autor proponuje nawet powołanie ombudsmana ds. lobbingu, który wzmocniłby działania służące zapewnieniu transparentności procesu decyzyjnego w państwie⁴⁶. Najnowszą dyskusję na temat think tanków w Australii wywołała informacja z 30 czerwca 2011 r. o planach byłego ministra przemysłu P. Reitha dotyczących powołania specjalistycznego think tanku ds. przemysłu jako części wpływowego think tanku Institute of Public Affairs zlokalizowanego w Melbourne. Zapowiedź spotkała się z pozytywną reakcją korporacji przemysłowych, a także wywołała szeroki odzew komentatorów, również ze świata naukowego, którzy uznali to wydarzenie za kolejne potwierdzenie tezy o lobbystycznym charakterze działalności wielu think tanków⁴⁷. Oczywiście dyskusja ta ma charakter głównie teoretyczny w państwach, gdzie nie przyjęto regulacji prawnych dotyczących działalności grup interesów i lobbingu.

⁴⁵ UK coalition to mimic EU lobby register, EurActiv.com: <http://www.euractiv.com/en/pa/uk-coalition-mimic-eu-lobby-register-news-494601>, publikacja z 28.5.2010, odczyt z 2.08.2011.

⁴⁶ M. Hammer, *Lobbyists must register donors and grassroots support*, [w:] "The Times", 17.4.2009, s. 48.

⁴⁷ Zob. P. Coorey, *Reith plans think tank to challenge labour laws*, [w:] "The Sydney Morning Herald" z 30.6.2011., G. Fuller, *That's no think tank, that's my lobbyist*, ABC.net <http://www.abc.net.au/unleashed/2779170.html>, publikacja z 1.7.2011, odczyt z 5.08.2011.

15 września 2010 r. Wiceprzewodnicząca Parlamentu Europejskiego D. Wallis poinformowała, że Rada, dotychczas przeciwna powołaniu wspólnego rejestru rzeczników interesów dla trzech organów UE (Rady, Komisji i Parlamentu), zamierza ponownie rozważyć sprawę. Media podały także informację, że przed połączeniem planuje się zmienić nazwę dotychczasowego rejestru reprezentantów interesów na Rejestr Jawności („Transparency Register”). Celem autorów pomysłu było przeciwdziałanie praktyce nazywania rejestru „lobbystycznym”. Nazwa ta przyłgnęła do niego powodując wiele nieporozumień. Nowa, neutralna nazwa ma stanowić zachętę do rejestracji wobec podmiotów, które nie są lub nie uważają się lobbystów i z tego powodu nie zgłaszały się do rejestru. Poinformowano również, że ówczesna liczba zarejestrowanych podmiotów przekroczyła 3000 oraz, że będą one stopniowo przenoszone do nowego rejestru⁴⁸.

W wywiadzie udzielonym 4 października 2010 r. D. Wallis stwierdziła m.in., że chociaż na razie rejestr jest dobrowolny, jego twórcy planują nadać mu obligatoryjny charakter. Pierwszym krokiem w tym kierunku ma być wprowadzenie obowiązkowych identyfikatorów dla osób przebywających na terenie Parlamentu Europejskiego⁴⁹. W marcu 2011 r. dziennikarze Sunday Times ujawnili, że podając się za lobbystów uzyskali od 3 eurodeputowanych zapewnienie, iż w zamian za 100 tys. euro rocznie każdy z nich gotowy jest zgłaszać ustalone poprawki do przepisów będących przedmiotem prac Parlamentu⁵⁰. Afera korupcyjna przyspieszyła prace nad nowym rejestrem, a także sprawiła, że temat znowu stał się popularny. Po raz kolejny zapowiedziano, że rejestr pod nową, neutralną nazwą obejmie podmioty działające zarówno przy Parlamencie Europejskim, jak i Komisji oraz Radzie. Będą to nie tylko lobbysci, ale także organizacje non-profit, jak think-tanki, organizacje charytatywne czy wyznaniowe. Chociaż rejestr będzie dobrowolny, ustanowienie jego obowiązkowego charakteru jest jedynie kwestią czasu. Komisja ds. Konstytucyjnych PE poparła również propozycję obowiązkowego ujawniania przez deputowanych

⁴⁸ *EU breakthrough on lobby register*, EurActiv.com: <http://www.euractiv.com/en/pa/eu-breakthrough-lobby-register-news-497831>, publikacja z 16.9.2010, odczyt z 5.08.2011.

⁴⁹ *Wallis MEP: EU budget 'must respect difficult times'*, EurActiv.com: <http://www.euractiv.com/en/priorities/wallis-mep-eu-budget-must-respect-difficult-times-interview-499438>, publikacja z 4.10.2010, odczyt z 5.8.2011.

⁵⁰ *Journalistic spoof traps MEPs in bribery affair*, EurActiv.com: <http://www.euractiv.com/en/future-eu/journalistic-spoof-traps-meps-bribery-affair-news-503281>, publikacja z 29.3.2011, odczyt z 6.8.2011.

będących autorami oficjalnych raportów i sprawozdań — wszystkich kontaktów jakie nawiązali z nimi lobbyści w trakcie przygotowywania rzeczonych dokumentów. Po tych oświadczeniach pojawiły się nowe postulaty adresowane do europejskich decydentów. Zaproponowano m.in., aby oprócz obligatoryjnej rejestracji wprowadzić także obowiązkowe, regularne raporty ujawniające wysokość sum przeznaczonych na finansowanie działalności „reprezentantów interesów”, ich źródło, a także podjęte działania i osiągnięte rezultaty⁵¹. Regulacja europejska ma więc zbliżać się do modelu amerykańskiego.

11 maja 2011 r. w Strasburgu oficjalnie zatwierdzono projekt porozumienia między PE, a Komisją o powołaniu wspólnego Rejestru Jawności. Wśród interesujących, szczegółowych rozwiązań, oprócz już wymienionych, warto wskazać nałożone na rejestrujące się podmioty obowiązki sprawozdawcze. Rzecznicy interesów działający jako osoby prawne i fizyczne oraz firmy prawnicze zaangażowane w taką działalność zostali zobligowani do ujawnienia wysokości sum zaangażowanych w działalność objętą rejestrem, z podziałem na kwoty (od 50.000 euro przy budżecie poniżej 0,5 mln euro do 250.000 przy budżecie powyżej 1 mln euro). Organizacje non-profit, samorządowe i pozarządowe, w tym think tanki będą ujawniać łączną wysokość swoich budżetów oraz określać główne źródła finansowania. Uruchomienie rejestru zaplanowano na czerwiec⁵². Propozycje spotkały się z pozytywnym przyjęciem zarówno ze strony polityków, lobbystów, jak i pozostałych podmiotów podlegających rejestracji. Organizacje działające w celu nadania procesom decyzyjnym w Unii maksymalnej jawności oceniły propozycje pozytywnie, ale jednocześnie zgłosiły szereg zastrzeżeń, propozycji dalszych prac nad regulacją, a także ostrzeżeń przed jej nieskutecznością. Przykładowo – w rejestrze nie podaje się nazwisk lobbystów pracujących dla określonego podmiotu, ani ich szczegółowych działań, a jedynie dane ogólne i statystyczne – liczbę zatrudnionych osób i tematykę zgłaszanych propozycji. Inne postulaty dotyczyły ujawniania nazwisk lobbystów, którzy naruszyli reguły Kodeksu Postępowania (każdy

⁵¹ *MEPs back joint Parliament, Commission lobby register*, EurActiv.com: <http://www.euractiv.com/en/pa/meps-back-joint-parliament-commission-lobby-register-news-504214>, publikacja z 20.4.2011, odczyt z 5.8.2011.

⁵² *New EU lobby register to go online in June*, EurActiv.eu: <http://www.euractiv.com/en/pa/new-eu-lobby-register-go-online-june-news-504751>, publikacja z 11.5.2011, odczyt z 6.8.2011.

zarejestrowany podmiot zobowiązuje się do jego przestrzegania), a także możliwe najszybszego przystąpienia do prac nad rejestrem obowiązkowym. Skrytykowano również, jako zbyt długi, 12-miesięczny termin, w jaki ma nastąpić przeniesienie danych ze starego do nowego rejestru. Oficjalnie Rejestr Jawności został uruchomiony 23 czerwca 2011 r.⁵³ kiedy przewodniczący Komisji i Parlamentu Europejskiego podpisali w tej sprawie stosowne porozumienie⁵⁴.

Po szerszej prezentacji problematyki think tanków i ich lobbystycznego charakteru w USA i UE kilka słów poświęcić należy stanowi regulacji i dyskusji na ten temat w Polsce. Będzie to w istocie kilka słów, bowiem problem nie należy w Polsce do popularnych, ani nie uchodzi za ważny. Abstrahując od polskiej regulacji działalności lobbingsowej, która została wielokrotnie surowo skrytykowana za jej fasadowość, niekompletność i wadliwość również z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej — warto przyjrzeć się tym wątkom prowadzonej w Polsce dyskusji, które możnaby odnieść do think tanków. Definicja działalności lobbingsowej zawarta w art. 2 ust. 1 ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa z 7 lipca 2005 r.⁵⁵, a więc „każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa” jest na tyle ogólna, że obejmuje również działalność think tanków⁵⁶. Wszystkie, nieliczne obowiązki, jakie na lobbystów nakłada ustawa (jak rejestracja) obejmują jednak wyłącznie lobbystów zawodowych, a więc prowadzących działalność zarobkową, jako przedsiębiorca lub osoba fizyczna nie będąca przedsiębiorcą na podstawie umowy cywilnoprawnej, na rzecz osób trzecich, w celu uwzględnienia ich interesów w procesie stanowienia prawa (art. 2 ust. 2 i 3 ustawy). Wobec wszystkich pozostałych lobbystów, wykonujących swoją działalność opisaną w art. 2 ust. 1, ale nie wypełniającą przesłanej określonych w ustępach 2 i 3 – ustawa nie przewiduje żadnych obowiązków ani praw, a więc ich zakwalifikowanie

⁵³ Council 'ready' to join EU transparency register, EurActiv.eu: <http://www.euractiv.com/en/pa/council-ready-join-eu-transparency-register-news-505920>, publikacja z 24.6.2011, odczyt z 6.8.2011.

⁵⁴ Agreement between the European Parliament and the European Commission on the establishment of a transparency register for organisations and self-employed individuals engaged in EU policy-making and policy implementation, tekst: http://europa.eu/transparency-register/pdf/agreement-transparency-register_en.pdf, odczyt z 5.8.2011.

⁵⁵ Dz. U. nr 169, poz. 1414 ze zm.

⁵⁶ Tak również: D. Ziętara, op. cit., s. 88

do kategorii lobbystów ma (abstrahując od krytykowanego, zbyt szerokiego zakresu definicji) charakter głównie teoretyczny.

Prace nad gruntowną nowelizacją, a nawet uchwaleniem zupełnie nowej ustawy, a co apelowały liczne środowiska, w tym naukowe, trwają od lat. Pomimo zapowiedzi uchwalenia nowej ustawy w obecnej, szóstej kadencji Sejmu RP — w lipcu J. Pitera Pełnomocnik Rządu do Spraw Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych poinformowała, że dwa projekty ustaw — lobbingowej i o niektórych sposobach unikania konfliktu interesów zostaną złożone w Sejmie dopiero w nowej kadencji⁵⁷. Wskazówki dotyczące kształtu przygotowywanej regulacji odnajdujemy w dokumencie pt. „Projekt założeń projektu ustawy lobbingowej” z 12 maja 2010 r. oraz w doprecyzowujących go dokumentach stanowiących zapis ponadrocznych konsultacji projektu⁵⁸. Należy zastrzec, że prace nad dokumentem nie zostały zakończone. Nie wiadomo więc, czy w przypadku zapowiedzianego wznowienia prac w przyszłej kadencji ich przedmiotem będzie ten, czy inny projekt. Można jednak spodziewać się, że dotychczasowe ustalenia będą stanowiły co najmniej punkt odniesienia dla przyszłych prac.

Projekt z maja 2010 r. (i jego zmieniona redakcja z 3 marca 2011 r.) pozostawiał w mocy krytykowany podział na lobbystów zawodowych i niezawodowych. Rozróżnienie obu kategorii zostało dokonane analogicznie do rozwiązań przyjętych w obowiązującej ustawie, co sprawia, że kategoria lobbysty niezawodowego obejmowała bardzo szeroki zestaw podmiotów, w tym również większość think tanków. Na lobbystów zawodowych nałożono liczniejsze obowiązki. Początkowo proponowane, dodatkowe uprawnienia dla lobbystów zawodowych (jak np. wyłączne prawo do prowadzenia lobbingu bezpośredniego) zostały zniesione po konsultacji projektu, na rzecz stwierdzenia „lobbystom zawodowym i niezawodowym przysługują równe prawa w prowadzeniu działalności lobbingowej”⁵⁹. Lobbyści niezawodowi nie zostali objęci obowiązkiem rejestracji, ani sprawozdawczości. Swoją działalność mieli prowadzić w formie pisemnej, zgłaszając zainteresowanie

⁵⁷ I. Kacprzak, *Z korupcją powalczą po wyborach*, [w:] „Rzeczpospolita” z 15.7.2011 r.

⁵⁸ Tekst projektu oraz zestaw dokumentów stanowiących zapis toczonych dyskusji i konsultacji zarówno wewnątrz Rady Ministrów, jak i z udziałem podmiotów zewnętrznych znajdują się na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa RM: http://bip.kprm.gov.pl/kprm/dokumenty/61_3632.html.

⁵⁹ Zob. Pismo Fundacji Batorego do J. Pitera z 4.4.2011 r. http://bip.kprm.gov.pl/g2/2011_04/4344_fileot.pdf

określonym aktem prawnym lub decyzją pochodzącą od władz publicznych z użyciem specjalnego formularza. Każdy akt działalności lobbingowej wymagałby złożenia takiego formularza. Zgłoszenia zainteresowania oraz konkretne propozycje, również lobbystów niezawodowych miały być publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej.

Wśród wielu krytykowanych lub dyskutowanych rozwiązań znalazło się również opisywane powyżej⁶⁰. Zwracano uwagę na fakt, że kategoria lobbysty niezawodowego jest zbyt ogólna i zbyt szeroka, co może prowadzić do wielu negatywnych konsekwencji (od znacznego wzrostu biurokracji do nieskuteczności ustawy). W opinii zgłoszonej przez Fundację Batorego zwrócono uwagę na niejasność kategorii lobbysty niezawodowego — czy obejmuje on organizacje pozarządowe i działające w „interesie publicznym”, a jeśli nie — czy oznacza to wyłączenie możliwości brania udziału w procesie decyzyjnym przez takie organizacje.

J. Pitera uzasadniając decyzję o pozostawieniu kategorii lobbystów niezawodowych i konieczności objęcia ich działalności regulacją prawną powołała się m.in. na przygotowaną przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego „Analizę negatywnych aspektów zjawiska lobbingu w życiu publicznym RP i ich uwarunkowaniach” ze stycznia 2010 r. W opracowaniu zwrócono uwagę m.in. na „udział tzw. ekspertów, którzy »potrafią umiejętnie uzasadnić wprowadzenie konkretnych zmian i jednocześnie zapewnić niezbędne pozory profesjonalizmu i obiektywizmu«”⁶¹.

Projektodawca polskiej ustawy lobbingowej stanął więc na stanowisku uznania nieomal wszystkich⁶² typów bezpośredniego wywierania wpływu na polityczny proces decyzyjny za działalność lobbingową (zawodową lub niezawodową) pozostawiając jednocześnie poza jej zakresem wiele przejawów lobbingu pośredniego. Chociaż

⁶⁰ Zob. np. pismo M. Boniego do M. Berka z 23.5.2011 r. sygn. DKRM-24-120(33)/11, s. 1.
http://bip.kprm.gov.pl/g2/2011_06/4736_fileot.pdf

⁶¹ Pismo J. Pitery do M. Berka, Sekretarza Rady Ministrów z 30 maja 2011 r., sygn. SJP-10-3(138)/11, s. 2.
http://bip.kprm.gov.pl/g2/2011_06/4736_fileot.pdf

⁶² Warto tutaj wspomnieć senacki projekt ustawy o petycjach zgłoszony 17 listopada 2010 r. (druk nr 1036 z 22.11.2011, Senat V kadencji) W przypadku jej uchwalenia (wciąż trwają prace legislacyjne, co zmniejsza szanse na ich ukończenie do końca kadencji) pojawiłaby się dodatkowa forma dostępu do procesu decyzyjnego i wpływania na niego — zarówno przez obywateli, jak i podmioty takie jak think tanki.

think tanki nie zostały w projekcie wymienione wprost można dostrzec niektóre elementy ich działalności, które mogłyby zostać uznane za przejawy lobbingu niezawodowego. Wydaje się, że temat objęcia regulacją prawną, w tym lobbingową, działalności think tanków w Polsce powróci podczas zapowiedzianych prac legislacyjnych w przyszłej kadencji Sejmu RP. W obecnym stanie prawnym na 204 podmioty jakie zarejestrowały się w rejestrze lobbystów prowadzonym przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji od początku jego istnienia nie ma think tanków⁶³. Jest to prostą konsekwencją faktu, iż co do zasady nie obejmuje ich ustawowa definicja podmiotu prowadzącego zawodową działalność lobbingową.

Na marginesie można zasygnalizować, że polskie think tanki mogą spełnić pożyteczną rolę w promocji lobbingu jako zjawiska pozytywnego i użytecznego dla demokratycznego procesu decyzyjnego, a także optymalnej regulacji prawnej tego zjawiska. Pierwsze inicjatywy tego typu już miały miejsce⁶⁴. Paradoksalnie również problematyka optymalnej regulacji prawnej działalności think tanków byłaby tematem idealnie wpisującym się w specyfikę działalności think tanków jako rzeczników interesu publicznego.

Zaprezentowane w niniejszym artykule rozważania sprowadzają się do znalezienia odpowiedzi na dwa pytania, które łączą się ze sobą. Po pierwsze — czy think tanki należą do kategorii lobbystów, po drugie — czy think tanki powinny podlegać szczególnej regulacji prawnej.

Jeśli, zgodnie z zasygnalizowaną wyżej propozycją, uznalibyśmy za think tanki wyłącznie tę ich odmianę, która wypełnia wszystkie przesłanki klasycznej definicji — wówczas należałoby odpowiedzieć, że think tanki nie są lobbystami. Jednocześnie, opisane tutaj tendencje w rozwoju think tanków prowadzą do rezultatu w postaci powstawania ich różnych odmian, w tym podobnych do lobbystów, a nawet wręcz lobbystycznych. Warta przytoczenia jest tutaj lapidarna charakterystyka think tanków zaprezentowana przez Association of Accredited Lobbyists to the European Union z

⁶³ Wg stanu na 4.8.2011 r. lista obejmuje 197 podmiotów, 7 zostało wykreślonych <http://bip.mswia.gov.pl/download.php?s=4&id=9616>

⁶⁴ Tytułem przykładu można wymienić programy badawcze realizowane przez Instytut Spraw Publicznych w Warszawie dotyczące lobbingu na poziomie ogólnokrajowym oraz samorządowym.

Brukseli: „W tradycyjnym think tanku, eksperci d/s programów politycznych i społecznych analizują konkretne problemy, aby odnaleźć optymalne rozwiązanie, ale można również napotkać takie think tanki, które działają w celu uzyskania poparcia dla ich idei wśród decydentów Unii Europejskiej oraz w mediach i w konsekwencji stają się lobbystami”⁶⁵. Doskonale ukazuje ona umowną granicę między rzecznictwem interesów partykularnych oraz reprezentowaniem „interesu publicznego”.

Popularne jest twierdzenie, że działalność think tanków prowadzona jest zawsze dla dobra publicznego lub w interesie publicznym i tym różni się od lobbingu. Te nacechowane neutralnością i pozytywnym ładunkiem określenia wzbudzają jednak kontrowersje, bowiem czym w istocie jest dobro wspólne i co świadczy o tym, że działalność think tanku rzeczywiście temu dobru służy? Czy jest możliwe abstrahowanie przez ekspertów think tanków od realiów życia i np. przedstawienie wyników służących dobru ogólnemu, ale niepoprawnych politycznie, dowodzących szkodliwości działań sponsora czy po prostu błędu w ideologii reprezentowanej przez dany think tank. Zapewne częściowo tak, ale w warunkach postępującej specjalizacji think tanków oraz dominacji wśród nich instytutów silnie związanych z partiami politycznymi lub konkretnymi ideami, problem obiektywizmu schodzi na drugi plan.

Problem ten występuje także w relacjach między think tankami a instytucjami akademickimi. Z jednej strony można wnioskując *ad absurdum* każdą opinię czy analizę, również uniwersytecką (artykuł naukowy, referat na konferencji z udziałem polityków) uznać za lobbing. Można także wskazując różnice między lobbystą, think-tankiem, a uniwersytetem dojść do wniosku, że naukowiec ma jedynie zbadać problem, zachowując bezstronność, a think-tank ponadto zaproponować jego rozwiązanie oraz je upowszechnić (renoma think tanków opiera się nie tylko na doniosłości tematów, którymi się zajmują, ale skuteczności ich działań tj. wywierania realnego wpływu na otaczający świat, szczególnie na decydentów politycznych). Lobbyista będzie zawsze działał w interesie klienta, a więc bez względu na to, czy interes ten pokrywa się z interesem publicznym. Nie można zapominać, dla wielu akademików think tanki stały atrakcyjnym źródłem dodatkowych dochodów, co

⁶⁵ *The case of think tanks explained*, Association of Accredited Lobbyists to the European Union, http://www.aalep.eu/the_case_of_think_tanks_explained, publikacja z 13.5.2011, odczyt z 5.8.2011.

stwarza niebezpieczeństwo uzależnienia się od niego i mniejszej wrażliwości na sugestie dotyczące wzmocnienia argumentów za którymś z rozwiązań, *ergo*: stronniczości wyników badań.

Ewolucja think tanków jest faktem, chociaż trudno przewidywać jej dalszy przebieg. Niewątpliwie wiele zależy tutaj od samych think tanków, chociaż zapewne pewnych tendencji i procesów nie da się odwrócić. Wśród propozycji płynących ze strony badaczy jako obserwatorów i komentatorów tego zjawiska warto przywołać opinie J. McGanna. Część z nich dotyczy kwestii, które mogą mieć wpływ na upodabnianie się think tanków do lobbystów: źródeł finansowania działalności think tanków; konieczności przedkładania szerokich badań strategicznych ponad drobne projekty z zakresu bieżących tematów politycznych i społecznych; wypracowania standardów dotyczących działalności think tanków i jej finansowania, których zachowanie stanowiłoby gwarancję niezależności; budowy płaszczyzn współpracy między think tankami, która eliminowałaby negatywne konsekwencje obecnej konkurencji w ich coraz liczniejszym gronie; stworzenia instytucji umożliwiających inne formy współdziałania między think-tankami, ich donatorami i decydentami politycznymi niż lobbying, zadbanie o nowe formy współpracy z mediami umożliwiające prezentację wyników badań think tanków w wersji nieuproszczonej.

Odpowiedź na drugie pytanie: czy think tanki powinny podlegać regulacji prawnej, wymaga kilku wstępnych uwag nawiązujących do wcześniejszych rozważań. Jeśli by uznać think tanki za lobbystów, objęcie ich regulacją lobbingsową byłoby oczywiste, jednak nie jako think tanków, ale jako lobbystów. Ten sposób wnioskowania może jednak okazać się zawodny. Dojrzałe regulacje lobbingsowe skupiają się na kwestiach przedmiotowych, a nie podmiotowych, w tym sensie, że definiują działalność lobbingsową a nie osobę lobbysty. Jest to efektem słusznej konstatacji, że lobbying może ograniczyć się do ledwie jednego udanego (skutecznego) działania, a więc mogą go „chwilowo” uprawiać bardzo różne podmioty stając się na tę „chwile” lobbystami. Ustawa lobbingsowa powinna więc przyjmować przedmiotową, a nie podmiotową metodę definiowania lobbingu. Aby uniknąć zbyt szerokiego zakresu definicji lobbingu stosuje się system wyłączeń podmiotowych i przedmiotowych. Zabieg ten może przynieść dwa rezultaty. Z jednej strony pozwala

uniknąć rozmycia pojęcia lobbysty i lobbingu i określenia tym mianem każdego działania. Z drugiej — niesie ze sobą niebezpieczeństwo stając się furtką dla wielu podmiotów, które będą próbowały omijać rygory ustawy upodabiając się do jednego z wyłączonych spod reżimu regulacji typów podmiotów lub działalności. Licznych przykładów takich zdarzeń dostarczyła praktyka stosowania pierwszej federalnej regulacji lobbingu w USA z 1946 r.

Kluczowa będzie odpowiedź na pytanie o fundamentalny cel regulacji lobbingowej, którym jest zapewnienie jawności procesu decyzyjnego i ujawnienie jego uczestników. Zaliczymy do nich na pewno think tanki. Czy należy więc poszerzyć definicję lobbingu, czy raczej zakres regulacji procesu decyzyjnego. Opowiadam się za drugim rozwiązaniem, tj. regulacją obejmującą różne odmiany wpływu wywieranego na proces decyzyjny, przez takie kategorie uczestników jak obywatele (prawo petycji), organizacje pozarządowe, think tanki i inne. Uściślanie, a raczej poszerzanie definicji lobbysty jest zadaniem wtórnym. Można prowadzić niekończące się rozważania nad lobbystycznym charakterem części think tanków uznając np., że co prawda lobbying to działanie w interesie klienta, ale przecież nie jest powiedziane, że musi to być interes ekonomiczny — więc te think tanki, które zajmują się upowszechnianiem określonych idei można uznać za lobbystów. Można także uznać, że pierwsze think tanki działając na zlecenie władz z pewnością nie były lobbystami. Ale i w tym wypadku należy zadać pytanie o charakter takiego think tanku — czy jest to ośrodek badawczy finansowany ze środków budżetowych, czy podmiot zewnętrzny, do którego odwołały się organy władzy (za sprawą jego renomy, lub z powodów oszczędnościowych). W pierwszym wypadku think tank będzie podejrzewany o sprzyjanie idei danej partii, w drugim – istnieje spore zagrożenie, że think tank będzie obiektem nacisków ze strony lobbystów lub wręcz podmiotem lobbingowym⁶⁶.

Skupienie uwagi decydentów na precyzowaniu kto zalicza się do kategorii lobbystów i w związku z tym podlega regulacji lobbingowej, zamiast uszczelnienia dostępu do procesu decyzyjnego prowadzi wciąż do udanych prób omijania

⁶⁶ Zob. np. J. Vidal, *Leading scientists accuse thinktanks of being logging lobbyists*, www.guardian.co.uk, publikacja z 26.10.2010, odczyt z 5.08.2011.

przepisów w drodze ich różnorodnej wykładni odwracając uwagę decydentów od kwestii istotnych. Proces decyzyjny pozostaje więc nadal tylko częściowo jawny, a przez to nie w pełni wolny od nadużyć. Zjawiska takie jak integracja europejska czy globalizacja powodują, że proces decyzyjny przechodzi obecnie znaczące zmiany. Wzrasta liczba i poziom zróżnicowania uczestników tego procesu. Rośnie rola czynników zewnętrznych oraz podmiotów, które chociaż nie pochodzą z wyborów uczestniczą w podejmowaniu decyzji politycznych. Lista takich podmiotów jest długa i dołączają do niej kolejne podmioty: agencje regulacyjne, banki centralne, czy organizacje i sądy międzynarodowe⁶⁷.

Idea demokracji deliberatywnej różni się od wcześniejszych koncepcji tym, że w przeciwieństwie do nich oparta jest nie na prostej agregacji preferencji indywidualnych, ale na ich przekładaniu na decyzje służące wspólnemu dobru publicznemu w drodze transparentności, racjonalności, argumentacji i uzasadniania swoich stanowisk. Think tanki są istotnym elementem tego modelu, którego rdzeniem jest „reasoning” – „racjonalny wywód, uzasadnienie, argumentacyjna podbudowa stanowisk politycznych”. W idealnych warunkach uczestnictwem w deliberacji rządzą zasady takie jak: równość i symetria, zgodnie z którymi wszyscy uczestnicy mają takie samo prawo inicjowania, kształtowania i kwestionowania debaty⁶⁸. Objęcie regulacją prawną działalności wszystkich uczestników procesu decyzyjnego w państwie, w tym zarówno lobbystów, jak i think tanków sprawiłoby, że kwestia zaliczenia określonego podmiotu do jednej z tych dwóch kategorii stałaby się drugorzędna. Obecnie ma ona pierwszorzędne znaczenie, bowiem decyduje o objęciu lub nieobjęciu regulacją prawną danej działalności, a więc o istnieniu sfer procesu decyzyjnego wolnych od kontroli państwa. Stąd zapewne zabiegi, aby do grupy podmiotów już objętych regulacją (lobbyści) włączyć pozostałych uczestników procesu decyzyjnego (np. think tanki). Taka metoda, nie uwzględniając specyfiki think tanków i dzieląc je na lobbingowe i nielobbingowe jest nieskuteczna, bowiem nadal pozostawia poza zakresem regulacji część think tanków, a dodatkowo —

⁶⁷ Zob. M. Thatcher, A. Stone Sweet, *Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions*, [w:] „West European Politics”, Vol. 25, No. 1 (styczeń 2002); F. Vibert, *The Rise of the Unelected Democracy and the New Separation of Powers*, Cambridge 2007.

⁶⁸ R. Riedel, op. cit., s. 209.

generuje niepotrzebną dyskusję („czy think tanki są lobbystami”), w której obie strony zmierzają do sprzecznych i niezgodnych z nadrzędnym (transparentność procesu decyzyjnego i równość jego uczestników) celów. Zwolennicy objęcia działalności think tanków regulacją prawną pragną uczynić to poprzez zaliczenie ich wszystkich, nawet niesłusznie, do kategorii lobbystów. Think tanki broniąc niezależności i nielobbystycznego charakteru wielu z nich sprzeciwiają się w ogóle objęciu regulacją prawną swojej działalności. Taka sytuacja, jako niezgodna z fundamentalną zasadą pełnej transparentności demokratycznego procesu decyzyjnego, wymaga jak najszybciej zmiany. Dopiero wówczas możliwe będzie pełne wykorzystanie, dla dobra ogółu, pozytywnych przejawów działalności zarówno think tanków, jako rzeczników ogólnych idei, czy wręcz interesu publicznego jak również lobbystów, jako rzeczników interesów prywatnych współtworzących, w drodze demokratycznej deliberacji, decyzje zgodne z dobrem ogólnym.