

Ewa Nowak*

Próby regulacji lobbingu¹ w instytucjach Unii Europejskiej. Zarys problematyki

„Lobby or not to be”

Thierry Lefebure, Editions Plume, 1991

Edith Cresson², Jack Abramoff³ oraz inni, których nazwiska wywołują skojarzenia ze stwierdzonymi przypadkami afer korupcyjnych na szczeblach władzy⁴, wzbudzają dyskusje w ramach, których stawiane są pytania: o kontrolę działalności grup interesu w systemie demokratycznym, konieczność określenia granic możliwości udziału środowisk lobbingowych w procesach decyzyjnych i wprowadzenie jasnego, zrozumiałego dla każdego obywatela, trybu powoływania organów i podziału władzy.

* Asystentka w Wyższej Szkole Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie.

¹ W niniejszej pracy przyjęto stosowanie pojęcia lobbingu zdefiniowanego jako *działalność, której celem jest wpływanie na decyzje organów władzy publicznej*. Powyższą definicję dopełnia, towarzyszący oddziaływaniu a określony jako istota lobbingu, *zamiar* wywierania wpływu oraz *obecność pośrednika*, stanowiącego ogniwo w procesie komunikacji pomiędzy społeczeństwem, a przedstawicielami władzy. Szerzej na temat definicji lobbingu: por. K. Jasiocki, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Kraków 2000, s. 19-22; B. Woszczyk, *Lobbing w Unii Europejskiej*, Toruń 2004, s. 10-21.

² Edith Cresson w latach 1995-1999 była komisarzem Unii Europejskiej ds. nauki i techniki za kadencji Jacquesa Santera. Była zmuszona ustąpić z funkcji po wysunięciu między innymi wobec niej oskarżeń o korupcję, oszustwa i nepotyzm.

³ Jack Abramoff wpływowi amerykański lobbysta, związany z Partią Republikańską, który przyznał się do korupcji i przestępstw podatkowych.

⁴ Szerzej na temat zjawiska korupcji w Unii Europejskiej: por. P. van Buitenen, *Oszustwa bez tajemnic. Korupcja w Unii Europejskiej*, Wrocław 2003.

Zjawisko rzecznictwa interesów towarzyszyło Wspólnotom Europejskim od początku ich powstania. Grupy nacisku wpływały na tworzenie i rozwój Wspólnot, których istnienie z kolei stawało się impulsem do powstawania nowych grup interesów. Początkowo lobbing rozwijał się w takich sektorach jak rolnictwo, przemysł wydobywczy, czy hutniczy, i miał raczej narodowy charakter, ukierunkowany na własne rządy. Przełom nastąpił wraz z wejściem w życie w lipcu 1987 roku Jednolitego Aktu Europejskiego. Swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału na terenie Wspólnoty w ramach jednolitego rynku wewnętrznego wiązał się z koniecznością ujednoczenia lub harmonizacji regulacji prawnych i standardów jakościowych przez instytucje wspólnotowe. Przeniesienie podejmowania wielu decyzji ze szczebla krajowego na wspólnotowy doprowadziło do sytuacji, w której krajowe grupy interesów skoncentrowały swoje działania na poziomie europejskim. Co więcej, postanowienia Jednolitego Aktu Europejskiego, wprowadzając procedurę współpracy, znacząco zmieniły proces decyzyjny Wspólnoty. Do tej pory większość grup lobbingowych usiłowała oddziaływać na proces podejmowania decyzji przez tzw. kanały narodowe, czyli narodowe reprezentacje w Radzie. Zmiany w procesie legislacji wpłynęły na taktykę działania lobbystów. Celem wpływu grup interesów stały się także Komisja Europejska i Parlament Europejski. Do głosu doszedł lobbing bezpośredni nastawiony na instytucje. Pojawiły się grupy jednoczące wspólne interesy we wszystkich krajach członkowskich, jak np. federacje europejskich konsumentów lub pracowników, a reprezentacja grup lobbingowych w Brukseli uległa podwojeniu⁵. Kolejne

⁵ K. Tarnowska, *Rozwój lobbyingu w Unii Europejskiej*, Sprawy Międzynarodowe, nr

zmiany przyniosły reformy Traktatu z Maastricht oraz powstanie w 1994 roku Komitetu Regionów, które zaktywizowały środowiska lokalne i doprowadziły do powstania w Brukseli licznych przedstawicielstw regionów państw członkowskich.

Paradoksalnie, wprowadzone rozwiązania utrudniły możliwości skutecznego rzecznictwa interesu. Liczebny wzrost grup lobbingowych już u progu lat 90. XX wieku doprowadził do zatłoczenia sceny europejskiej. Pojawiały się głosy krytyczne odnośnie pracy unijnych urzędników, którzy zarzuceni niezliczoną ilością dokumentów, raportów, opracowań dostarczanych przez coraz liczniejszych przedstawicieli grup interesu, dokonywali wysoce czasochłonnych selekcji otrzymywanych informacji. Brak regulacji i ograniczeń w dostępie do budynków organów Unii, a zwłaszcza Parlamentu, doprowadził do sytuacji, w której wysoce nieetyczne zachowania w postaci nadużyć, kradzieży dokumentów, przekupstw czy agresywnych zachowań wobec członków i pracowników instytucji europejskich, były na porządku dziennym. Wobec takiej sytuacji konieczne stało się wprowadzenie regulacji rzecznictwa interesów poziomu wspólnotowego⁶.

Poniżej przedstawione zostaną kroki, jakie na forum Parlamentu Europejskiego oraz Komisji Europejskiej podejmowano na rzecz regulacji działalności lobbingowej.

3/1999, s. 25-26; K. Jasiocki, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbing...*, dz. cyt., s. 198-199.

⁶ B. Woszczyk, *Lobbing...*, s. 39-40.

Nie ci, którzy podpisują decyzje, są najistotniejsi w procesie decyzyjnym, lecz ci, którzy przygotowują jej treść⁷.

Wzrastającej roli Parlamentu Europejskiego⁸ towarzyszyło rosnące zainteresowanie instytucją ze strony środowisk lobbingowych⁹. Wspomniana aktywność grup interesów w Parlamencie doprowadziła do konieczności ustanowienia standardów we wzajemnych relacjach.

U progu lat 90. XX wieku próby regulacji działalności lobbingowej podejmowali parlamentarzyści: Alman Metten¹⁰ i Marc Galle¹¹. Do zastosowania nowych rozwiązań Metten przekonywał m.in. na łamach wydanej prywatnym nakładem publikacji *Duch Brukseli*. Powołując się na własne doświadczenie, relacjonował, iż w ciągu trzech miesięcy otrzymał blisko 150 listów od grup lobbingowych, z czego 90% pochodziło z sektora przemysłu¹². Propozycje

⁷ Opinia praktyków lobbingu przytoczona przez R. van Schendelena, *Machiavelli w Brukseli – sztuka lobbingu w Unii Europejskiej*, Gdańsk 2006, s. 58.

⁸ Wpływ Parlamentu określaną jest na znacznie szerszy niż sugerowałyby przepisy prawne. Łączenie dossier konsultowanych z tymi, które podlegają procedurze współdecydowania umożliwia czynne włączenie się do procesu decyzyjnego. Podobny efekt można osiągnąć mobilizując media czy grupy lobbingowe. Źródło sukcesu stanowiąc mogą również umowy dżentelmeńskie z Radą czy Komisją.

Szerzej na temat możliwości wpływu Parlamentu Europejskiego: por. R. van Schendelen, *Machiavelli...*, dz. cyt., s. 64-67.

⁹ Szczególnie intensywną działalność lobbingową względem Parlamentu wykazują przedstawiciele organizacji zajmujących się ochroną środowiska, prawami socjalnymi i konsumentkami.

Szerzej na temat grup lobbingowych aktywnych na forum Parlamentu: por. J. Greenwood, *Representing Interests in the European Union*, London 1997, s. 36.

¹⁰ Alman Metten przedstawiciel Europejskich Socjaldemokratów w PE, w latach 1984-1999 był m.in. członkiem, a od 1994 wiceprzewodniczącym Komisji ds. Gospodarczych i Walutowych oraz Polityki Przemysłowej.

¹¹ Marc Galle – przedstawiciel Europejskich Socjaldemokratów w PE, w latach 1989-1992 był przewodniczącym Komisji ds. Regulaminu, Weryfikacji Mandatów i Imunitetów.

¹² R. van Schendelen, *Machiavelli...*, dz. cyt., s. 271.

Mettena i Galle'a¹³ dotyczyły wprowadzenia kodeksu postępowania oraz publicznego rejestru lobbystów akredytowanych przy Parlamencie. Przyjęcie zaproponowanych rozwiązań wprowadziłoby minimalne standardy zmierzające m.in. do zapobiegania sprzedaży dokumentów, nałożenia na parlamentarzystów obowiązku rejestracji przyjmowanych korzyści finansowych i materialnych od osób trzecich. Mimo, iż raport Galle'a nie zdobył zaufania parlamentarzystów i z przyczyn politycznych nie został przedstawiony na posiedzeniu plenarnym Parlamentu, podobnie jak wcześniejsza propozycja Mettena - opracowania kodeksu postępowania dla grup interesu - spotkała się z negatywną opinią Komisji, to działania parlamentarzystów zapoczątkowały dyskusję społeczną i doprowadziły w styczniu 1992 roku do pierwszej w historii debaty w Parlamencie na temat lobbingu¹⁴.

Wspomniana debata zaowocowała podjęciem problematyki lobbingu na forum Parlamentu Europejskiego przez Glyna Forda i Jeana-Thomasa Nordmanna¹⁵. Opublikowane w połowie lat 90. XX wieku raporty ich autorstwa jak również prace, którym przewodniczyli doprowadziły do włączenia do regulaminu Parlamentu zapisów dotyczących ogólnych zasad postępowania lobbystów oraz parlamentarzystów w ich wzajemnych stosunkach.

¹³ Kwestią opracowania kodeksu postępowania i rejestracji lobbystów Marc Galle zajmował się na wniosek ówczesnego przewodniczącego Parlamentu E. B. Crespo, który w liście do Komisji Regulaminowej zwrócił się z prośbą o podjęcie kwestii regulacji działalności lobbystów.

¹⁴ R. van Schendelen, *Machiavelli...*, dz. cyt., s. 271; U. Kurczewska, *Lobbing...*, dz. cyt.

¹⁵ Glyn Ford – przedstawiciel Europejskich Socjalistów w PE, Jean-Thomas Nordmann – przedstawiciel Europejskiej Liberalno-Demokratycznej Partii Reform.

W myśl zapisów najnowszej szesnastej wersji Regulaminu Parlamentu Europejskiego z 26 lipca 2007 r.¹⁶ kwestie lobbingu reguluje art. 9 dotyczący interesów finansowych posłów, norm postępowania i dostępu do Parlamentu oraz załączniki nr I i nr IX stanowiące przepisy wykonawcze do wspomnianego artykułu.

Pierwszy z aneksów dotyczy przejrzystości i kontroli finansowej posłów. Zgodnie z nim posłowie są zobowiązani do złożenia szczegółowych deklaracji na temat swojej zawodowej działalności wraz z listą osób trzecich, od których otrzymali na swoją działalność wsparcie w formie finansowej lub innej. Oświadczenia parlamentarzystów są jawne i udostępniane do wglądu w wersji elektronicznej. Obowiązek składania oświadczeń dotyczy również prezydiów międzyparlamentarnych grup oraz innych nieformalnych grup poselskich. Na mocy art. 2 załącznika nr I wspomniane grupy zobowiązane są do składania oświadczeń dotyczących każdego rodzaju wsparcia zarówno w formie pieniężnej czy innej, m.in. wykonywanie prac sekretarskich, które zostało indywidualnie udzielone posłowi. Kwestie te są istotne, gdyż w działalności lobbingowej w Parlamencie uczestniczą również tzw. intergrupy, rozumiane jako nieformalne zebrania posłów reprezentujących różne kraje członkowskie i ugrupowania polityczne, których łączy wspólne zainteresowanie daną tematyką. Intergrupy wyróżnia nieformalny charakter. Kwestie dotyczące zasad członkostwa, częstotliwości spotkań, formy współpracy znajdują się jedynie w gestii członków danej grupy. Intergrupy mogą być obiektem lobbingu, często jednak, ze względu na charakteryzu-

¹⁶ Regulamin Parlamentu Europejskiego: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20070710+TOC+DOC+XML+V0//PL&>

jącą je luźną strukturę i możliwość nawiązywania stosunków z zewnętrznymi grupami interesów na mniej sformalizowanych zasadach niż ma to miejsce w komisjach parlamentarnych, w odczuciu społecznym uważane są za grupy nacisku reprezentujące własne interesy¹⁷. Blisko dwudziestoletnią niejasną sytuację prawną intergrupy uregulowała decyzja Konferencji Przewodniczących z 1999 roku. Intergrupy nie są organami Parlamentu Europejskiego, nie mogą posługiwać się symbolami Parlamentu, ani występować w imieniu Izby. Działania intergrupy nie mogą stać w sprzeczności z oficjalną działalnością Parlamentu. Wraz z nadejściem kolejnej kadencji Parlamentu intergrupy tworzone są na nowo pod warunkiem uzyskania poparcia przynajmniej trzech parlamentarnych grup politycznych. Oficjalnie zarejestrowane intergrupy podczas swoich posiedzeń, które przeważnie odbywają się w Strasburgu w trakcie tygodnia sesji plenarnej, otrzymują obsługę techniczną, a informacja o spotkaniach wyświetlana jest na publicznych monitorach w budynku Parlamentu.

Drugi z wymienionych aneksów zatytułowany: *lobbying w Unii Europejskiej* dotyczy osób trzecich nie będących parlamentarzystami. Przedstawione w art. 3 załącznika nr IX zasady kodeksu nakładają na lobbystów następujące zobowiązania:

- obowiązek wpisu do rejestru prowadzonego przez kwestorów;
- przedstawienie posłom, ich asystentom oraz urzędnikom Parlamentu interesów jakie reprezentują;

language=PL

¹⁷ K. Kukier, *Lobbying w Unii Europejskiej*, Biuletyn Analiz UKIE, 2002; K. Tarnowska, *Rozwój lobbyingu w Unii Europejskiej*, Sprawy Międzynarodowe, nr 3/1999, s. 36-37.

- zakaz pozyskiwania informacji w sposób nieuczciwy;
- w kontaktach z osobami trzecimi zabronione jest wprowadzanie w błąd wymienionych osób przez powoływanie się na oficjalne kontakty z Parlamentem, jak również rozprowadzanie w celach zarobkowych dokumentów otrzymanych w Parlamencie;
- dołożenie starań, aby wsparcie jakie lobbysta zapewni posłowi, pracownikom posłów zostało zgłoszone do jawnego rejestru prowadzonego przez kwestorów;
- w przypadku zatrudnienia byłych urzędników instytucji, byłych parlamentarzystów stosować się odpowiednio do regulaminu pracowniczego i ustanowionych przez Parlament zasad dotyczących praw i obowiązków dotyczących byłych posłów.

Uregulowano również na mocy art. 9 kwestię dostępu do budynków Parlamentu, wprowadzając imienne identyfikatory o maksymalnej ważności jednego roku.

Inny stopień zaawansowania prac nad regulacjami działalności lobbینگowej prezentuje Komisja Europejska.

Możliwość kształtowania nowego prawa na poziomie europejskim, które uwzględniałoby partykularne interesy stanowi cel działalności wielu lobbystów. Prace nad projektami aktów prawnych są tym etapem w procesie legislacyjnym, w którym najłatwiej można wprowadzić modyfikacje. Kompetencje prawodawcze jako jeden z przejawów wielofunkcyjności¹⁸ Komisji Europejskiej ugruntowały

¹⁸ Szerzej na temat wielofunkcyjności Komisji: por. M. Cini, *The European Commission*, Manchester 1996.

jej pozycję jako obiektu działalności licznych przedstawicieli grup interesów. Mimo ponad 1000 zarejestrowanych grup specjalistów¹⁹ mających zapewnić rzetelne przygotowanie projektów legislacyjnych, uzależnienie pracowników Komisji od zaplecza informacyjnego, eksperckiego²⁰ rodziło wątpliwości społeczeństwa co do przejrzystości kontaktów Komisji i środowisk lobbingowych. W związku z powyższym również Komisja podjęła działania na rzecz regulacji działalności lobbingowej.

Osiągnięciu większej przejrzystości służyć miało oparcie reprezentacji interesów na bardziej sformalizowanej podstawie. Pierwszy komunikat dotyczący grup interesu wystosowany przez Komisję 2 grudnia 1992 roku. W komunikacie, podtrzymującym dotychczasowy kierunek polityki Komisji, opartej na otwartości i dialogu z grupami interesu, pojawił się nowy prąd zmierzający do wprowadzenia pewnych regulacji we wzajemnych kontaktach. Proponowane rozwiązania dotyczyły baz danych i kodeksu postępowania. Komisja zobowiązała się do sporządzenia baz danych organizacji niekomercyjnych (*non--profit*). Równocześnie zastrzeżono, że

¹⁹ Ze względu na brak rejestracji wszystkich grup eksperckich szacunki mogą być dwukrotnie wyższe, a prognozy przewidują wzrost grup eksperckich do rozmiarów agencji, porównywalnej z wysoko zinstytucjonalizowanym i zdecentralizowanym komitetem skupiającym specjalistów ze wszystkich dziedzin z krajowymi i regionalnymi oddziałami.

²⁰ Komisja Europejska, ze względów finansowych, dysponuje skromnymi zasobami ludzkimi porównywanymi do administracji miasta Rotterdam. Pracownicy merytoryczni (zaszeregowanie A i B) stanowią niewiele ponad 50% wśród zatrudnionych w Komisji. Zwiększeniu wydajności pracy Komisji, poprzez przekazywanie pewnych zadań ekspertom narodowym delegowanym przez państwa członkowskie, ekspertom niezależnym, przedstawicielom grup lobbingowych, służy metoda komitetów. Komitety uważane są za źródło taniej i fachowej siły roboczej, która obok wsparcia i reprezentacji interesów Komisji dostarcza informacje z „regionu”.

Szerzej na temat funkcjonowania Komisji: por. R. van Schendelen, *Machiavelli w Brukseli...*, dz. cyt., s. 58-64.

opracowane bazy danych będą dokumentami roboczymi, mającymi ułatwić pracę Komisji, nie zaś formą akredytacji, czy możliwością uzyskania specjalnych przywilejów. W przypadku organizacji komercyjnych tworzenie baz pozostawiono samym zainteresowanym. Kolejny postulat Komisji dotyczył opracowania kodeksu postępowania lobbystów w kontaktach z pracownikami instytucji europejskich. Stojąc na stanowisku, iż autorami kodeksu powinno być środowisko lobbystów, swoją rolę Komisja ograniczyła do opracowania minimalnych standardów, jakie powinny się znaleźć w kodeksie. Sugerowane przez Komisję standardy oraz przegląd zasad regulujących działalność lobbystów w PE, w wybranych państwach członkowskich (Niemcy, Wielka Brytania), w państwach trzecich (Kanada, USA) i Organizacji Narodów Zjednoczonych zostały załączone w postaci aneksów do komunikatu²¹.

Kolejne rozwiązania przyniósł rok 1993 i ostrzegawcza nota Komisji wystosowana do reprezentantów społeczności lobbingowej. Nota stanowiła reakcję na zignorowanie przez grupy interesu zaproszenia wystosowanego przez Sekretarza Generalnego Komisji, Davida Williamsona, na spotkanie okrągłego stołu, którego celem miało być wypracowanie regulacji normujących działalność środowiska. Komisja ostrzegła, iż w przypadku braku opracowania kodeksu przez grupy lobbingowe narzuci środowisku własne rozwiązania²².

W reakcji na notę Komisji, dwa lata później, dzięki ścisłej współpracy: Society of European Affairs Practitioners (SEAP),

²¹ *An open and structured dialog between the Commission and special interest groups*, 2.12.1992, Official Journal, 1993, No. C 63.

Public Affairs Practitioners (PAP), Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe (UNICE), European Round Table (ERT), The Association of European Chambers of Commerce and Industry (EUROCHAMBERS) oraz innych organizacji, w oparciu o zaproponowane przez Komisję standardy, został opracowany pierwszy kodeks postępowania lobbystów. Wśród sygnatariuszy kodeksu znalazły się organizacje doradcze, firmy public relations, konsultanci; w sumie kilkadziesiąt wpływowych podmiotów prowadzących profesjonalną działalność lobbującą²³.

Przyjęcie kodeksu nie wyeliminowało niebezpieczeństwa korupcji, nepotyzmu i innych patologii związanych z próbami wywierania wpływu na procesy decyzyjne. W marcu 1999 roku Komisja Santera po oskarżeniu jej o korupcję, kumoterstwo i postawieniu przez Parlament votum nieufności, podała się do dymisji. Po skandalach i śledztwie „Komisji Mędrców” nowa Komisja Prodiego, uznała zaostrenie zasad postępowania administracyjnego za jeden ze swoich priorytetów, zwłaszcza że komunikat Komisji z 1992 roku, choć był wyrazem jej oficjalnego stanowiska w stosunku do grup lobbujących, miał charakter deklaracyjny i nie stanowił prawnego uregulowania kwestii lobbingu w instytucjach europejskich. Jako uzupełnienie inicjatywy dyscyplinowania relacji z grupami interesów 18 września 1999 roku, na inauguracyjnym posiedzeniu Komisji, został przyjęty nowy kodeks postępowania (SEC 1999-1481) przeznaczony dla Komisji i Departamentów. W kodeksie zdefiniowano misję oraz założenia polityki w poszczególnych zakresach odpowiedzialności,

²² B. Woszczyk, *Lobbing...*, dz. cyt., s. 44.

²³ K. Jasiołki, M. Kołęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbing...*, dz. cyt., s. 76-77.

podkreślając znaczenie stosunków pomiędzy Komisją, a środowiskiem biznesowym. W intencji przepisów kodeksu Dyrekcje Generalne (DG) jako punkt kontaktowy dla biznesu i innych uczestników życia gospodarczego i politycznego, służąc wyjaśnianiu i upowszechnianiu założeń polityki wspólnotowej, pełnią ważną funkcję polityczną.

W 2001 roku została opublikowana *Biała Księga o Rządzeniu w Europie (White Paper on European Governance)*. Zgodnie z jej założeniami proces rządzenia w Unii Europejskiej powinien opierać się na pięciu zasadach: otwartości, partycypacji, odpowiedzialności, efektywności i koherentności. W sposób szczególny położono nacisk na jak najszersze zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w proces decyzyjny. Implementację Księgi stanowił wydany w grudniu 2002 roku komunikat: *W stronę wzmocnionej kultury konsultacji i dialogu – ogólne zasady i minimalne standardy konsultacji zainteresowanych stron przez Komisję*. Celem ustanowionych standardów było ujednoczenie i zobiektywizowanie procesu konsultacji w całej Komisji. Standardy dotyczyły przeprowadzania analiz wpływu (*impact assessment*), poprzedzających przedstawienie inicjatywy legislacyjnej oraz powoływania komitetów konsultacyjnych *ad hoc*. Postawionym wówczas w oparciu o powyższe dokumenty pytania o związek procesu konsultacji z lobbieniem oraz próby ewentualnego koncesjonowania przez Komisję dostępu grup interesu usiłują sprostać rozwiązania wprowadzane przez Komisję Barroso.

Jednym ze strategicznych celów Komisji na lata 2005-2009 jest zobowiązanie do poszerzenia możliwości aktywnego uczestnictwa zainteresowanych stron w kształtowaniu polityki unijnej. W

ramach realizacji powyższego zobowiązania w 2005 roku rozpoczęto kampanię „*Partnerstwo dla odnowy europejskiej*”. W ramach Kampanii w marcu 2005 roku podczas przemówienia w Nottingham wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej, a zarazem komisarz ds. administracji, audytu i zwalczania nadużyć Siim Kallas przedstawił zarys propozycji *Europejskiej Inicjatywy na Rzecz Przejrzystości (European Transparency Initiative, ETI)*. We wspomnianym przemówieniu komisarz Kallas poruszył m.in. kwestię lobbingu, w jego opinii większa przejrzystość stanowi wyzwanie w kontaktach między Komisją, Parlamentem, a przedstawicielami różnych grup interesu²⁴. Wspomniane powyżej wystąpienie zainicjowało szereg artykułów i przemówień, w których komisarz Kallas stając się orędownikiem idei przejrzystości przekonywał, iż kwestia regulacji działalności lobbingowej znajduje się wśród priorytetów Komisji²⁵. W maju 2005 roku w wyniku debaty informacyjnej przeprowadzonej przez kolegium komisarzy podjęto decyzję o powołaniu międzyinstytucjonalnej grupy planowania. Zadaniem grupy, której skład początkowo wzbudził obawy ze strony organizacji pozarządowych reprezentowanych m.in. przez Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation (ALTER-EU)²⁶ były prace przygotowawcze w zakresie europejskiej inicjatywy na rzecz przejrzystości. 9 listopada 2005

²⁴ Przemówienie komisarza Siima Kallasa, *The need for European transparency initiative* miało miejsce 3 marca 2005 r. w: The European Foundation for Management, Nottingham Business School: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/05/130&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

²⁵ Szerzej na temat działalności komisarza Siima Kallas dot. inicjatywy na rzecz przejrzystości europejskiej - por. http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/speeches_pl.htm

²⁶ A. Retman, *Barroso will face MEPs oper cruise affairs*, EU Observer, 18.05.2005.

roku Komisja przyjęła, a 3 maja 2006 roku opublikowała Zieloną Księgę w sprawie europejskiej inicjatywy na rzecz przejrzystości. Rozpoczęte w dniu publikacji Księgi publiczne konsultacje zainicjowały debatę, która miała odpowiedzieć na pytanie o rolę poszczególnych lobby oraz organizacji pozarządowych w procesie decyzyjnym instytucji europejskich²⁷.

Zielona Księga definiuje kluczowe pojęcia „*lobbyingu*” i „*lobbysty*”. Termin „*lobbying*” rozumiany jest jako „*wszystkie działania mające na celu wywarcie wpływu na procesy kształtowania polityki i podejmowania decyzji przez instytucje europejskie*”. „*Lobbystą*” w definicji przyjętej w Księdze jest „*osoba prowadząca tego typu działania, pracująca w różnych organizacjach, takich jak firmy doradcze w zakresie spraw publicznych, kancelarie prawne, organizacje pozarządowe, niezależne ośrodki badawcze, jednostki lobbyistyczne w przedsiębiorstwach czy stowarzyszenia branżowe*”.

Na łamach Zielonej Księgi Komisja przyznaje prawo do istnienia w systemie demokratycznym zjawiska lobbyingu. Uznaniu Komisji odnośnie wkładu lobbystów we współkształtowanie polityki europejskiej poprzez zwracanie uwagi instytucji europejskich na ważne zagadnienia towarzyszy dążenie do bardziej przejrzystego ukazania społeczeństwu europejskiemu relacji między Komisją, a przedstawicielami grup lobbyingowych. Postulat ten wychodzi na przeciw zgłaszanym Komisji obawom dotyczącym działań lobby-

²⁷ W Zielonej Księdze Europejska Inicjatywa na Rzecz Przejrzystości poruszono również kwestie dot. poprawy przejrzystości funduszy wspólnotowych oraz sposobu prowadzenia konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim, które nie będą stanowiły przedmiotu niniejszej pracy.

stów wykraczającym poza uzasadnione reprezentowanie interesów. Wśród niepożądanych praktyk wyszczególniono m.in.:

- dostarczanie instytucjom unijnym zmanipulowanych informacji dotyczących ewentualnych gospodarczych, społecznych i ekologicznych skutków wywołanych przez projekty wniosków legislacyjnych;
- organizowanie masowych kampanii informacyjnych na rzecz lub przeciwko danej sprawie, które w trudny do oszacowania stopień odzwierciedlają rzeczywiste obawy obywateli.

W opiniach przedstawionych Komisji w sposób szczególny uwidacznia się, że społeczeństwo odczuwa brak informacji na temat lobbystów, podmiotów które reprezentują, zadań oraz źródeł finansowania.

Wychodząc naprzeciw powyższym problemom Komisja zaproponowała politykę przejrzystości opartą na dwóch nurtach:

- wzmocnienia kontroli zewnętrznej – w ramach informowania społeczeństwa na temat przebiegu kontaktów między przedstawicielami grup interesu, a Komisją, zaproponowano uzupełnienie obowiązujących standardów określonych w *„Ogólnych zasadach i minimalnych standardach Komisji na potrzeby konsultacji wśród zainteresowanych stron”* o wprowadzenie elektronicznej ankiety umożliwiającej pozyskanie większej ilości informacji na temat uczestników otwartych konsultacji społecznych organizowanych za pośrednictwem internetu, a następnie stworzenie internetowego systemu rejestracji. W zamian za dokonanie rejestracji w systemie, czyli przekazanie przez organizację informacji na

temat swoich celów, reprezentowanych interesów i źródeł finansowania grupa lobbingowa byłaby powiadamiana przez Komisję o konsultacjach dotyczących obszarów działania grupy. Zaproponowany system obok motywującego posiadałby dobrowolny charakter.

- wzmocnienia zasad w zakresie uczciwości, regulujących kontakty z lobbystami – w ramach uzupełnienia dotychczasowych działań Komisji z 1992 roku, kiedy to grupy interesu i lobbyści zostali poproszeni, w oparciu o propozycje Komisji, o przyjęcie własnych kodeksów postępowania oraz zebranego przez ten okres doświadczenia, zaproponowano wprowadzenie monitorowanego systemu, który obejmowałby wspólny kodeks postępowania stosowany przez wszystkich lobbystów. Monitoring systemu dokonywany byłby przez wybraną organizację patronacką, a na naruszających zasady kodeksu postępowania lobbystów nakładane byłyby formalne sankcje. Propozycja Komisji zakłada również ewentualne połączenie systemu z prowadzonym przez Komisję systemem rejestracji²⁸.

Powyższe propozycje w okresie od maja do sierpnia 2006 roku stanowiły przedmiot szeroko zakrojonych konsultacji społecznych. W dyskusji za pośrednictwem strony internetowej swoje opinie przedstawiły niektóre państwa członkowskie, grupy interesu reprezentujące sektor prywatny, organizacje pozarządowe, organizacje o charakterze europejskim, jak również krajowym czy regional-

²⁸ Zielona Księga – Europejska Inicjatywa na rzecz Przejrzystości, COM (2006) 194, Bruksela, dnia 3.5.2006.

nym, a także poszczególni obywatele²⁹. W kilku państwach członkowskich za pośrednictwem reprezentacji Komisji przeprowadzono również spotkania konsultacyjne. Swoje opinie na temat propozycji Komisji przedstawiły również unijne organy doradcze: Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny oraz Komitet Regionów.

Jako podsumowanie dyskusji 21 marca 2007 roku Komisja wystosowała komunikat, *Zielona Księga „Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości” – działania następcze*³⁰. W związku z tym, iż w dyskusji wiele kontrowersji wzbudziła określona przez Komisję terminologia lobbingu, w komunikacie wykluczono konotację pejoratywną w postrzeganiu przez Komisję zjawiska lobbingu podkreślając zasadność i użyteczność działalności lobbingowej w systemie demokratycznym. Zapewniono o równoprawnym traktowaniu firm doradczych, organizacji biznesowych, organizacji pozarządowych, niezależnych ośrodków badawczych, związków zawodowych oraz kancelarii prawnych. Mimo powyższych deklaracji równocześnie zaznaczono, że zaproponowany przez Komisję rejestr nie będzie „rejestrem lobbystów”, ale „rejestrem grup interesów”.

Propozycja stworzenia rejestru spotkała się z akceptacją uczestniczących w konsultacjach stron, uwagi odnośnie rejestru dotyczyły konieczności narzucenia zdaniem organizacji pozarządowych obowiązku rejestracji, jako sposobu na zapewnienie pełnej

²⁹ W ramach konsultacji internetowych Komisja otrzymała opinie od ponad 160 adresatów. Wśród zamieszczonych opinii na temat inicjatywy znalazł się głos Polki Anny Witowskiej. Szerzej na temat dyskusji zainicjowanej publikacją Księgi na stronie Komisji, gdzie zgodnie z przyjętymi standardami konsultacji umieszczono wszystkie nadesłane opinie: http://ec.europa.eu/transparency/eti/index_en.htm.

³⁰ Zielona Księga – Europejska Inicjatywa na rzecz Przejrzystości – działania następcze, KOM (2007) 127, Bruksela, dnia 21.3.2007.

przejrzystości. Konsultacje wykazały, iż zaproponowany przez Komisję motywacyjny charakter systemu rejestracji, w opinii dyskutantów, jest niezadowolający. Funkcja automatycznego powiadamiania³¹ nie stanowi wystarczającej zachęty do rejestracji, zwłaszcza dla grup interesu posiadających swoje przedstawicielstwa w Brukseli, gdzie na bieżąco mogą monitorować działalność Komisji. W związku z powyższym Komisja rozważa wzbogacenie rejestru w system identyfikowania organizacji pozarządowych do wszczęcia wewnętrznej procedury odwoławczej³². Rozwiązanie to w opinii Komisji stanowiłoby kolejną zachętę dla rejestracji grup interesu.

Aby móc przedstawić swoją opinię w ramach konsultacji internetowych, strona musi udzielić informacji na swój temat, dlatego też Komisja zamierza połączyć dobrowolny rejestr z formularzem na potrzeby konsultacji internetowych.

W kwestii jawności informacji odnośnie sposobu finansowania grup interesu komunikat przybliży minimalne kryteria, jakie muszą być spełnione w przypadku poszczególnych jednostek uznawanych za grupy interesu, żeby uzyskać możliwość wpisu do rejestru.

Kolejną dyskusję wśród stron wzbudziła propozycja Komisji dotycząca kodeksu postępowania wspólnego dla wszystkich lob-

³¹ Lobbyści, którzy umieściliby w rejestrze określone informacje na swój temat, uzyskaliby możliwość wskazania konkretnych obszarów zainteresowania, w zamian zaś byłoby oni powiadamiani o konsultacjach prowadzonych w tych szczególnych obszarach.

³² Rozporządzenie 1367/2006 w sprawie zastosowania postanowień konwencji z Aarhus do instytucji wspólnotowych stanowi, że organizacje pozarządowe (spełniające kilka szczególnych warunków) będą uprawnione do złożenia wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej niektórych aktów administracyjnych z zakresu prawa ochrony środowiska.

bystów na arenie europejskiej. Wobec sugerowanych przez strony trudności, co do stworzenia przez lobbystów kodeksu postępowania, który spełniałby oczekiwania wszystkich grup interesu, a zwłaszcza grupy z sektora prywatnego i organizacji pozarządowych, Komisja w oparciu o wymogi minimalne z 1992 roku przygotowuje pod dyskusję propozycję kodeksu. W oparciu o rozwiązania przyjęte przez Parlament, uznanie kodeksu postępowania, zdaniem Komisji, winno stać się wymogiem przy rejestracji do systemu. Naruszenie kodeksu postępowania, jak również podawanie do rejestru nieścisłych informacji wiązało się z możliwością wykluczenia z rejestru.

Z przychylnością ze strony dyskutantów spotkała się propozycja wypracowania międzyinstytucjonalnego stanowiska w sprawie lobbingu. Został wystosowany przez opinię publiczną postulat, aby przyszły rejestr i kodeks postępowania były wspólne przynajmniej dla Komisji i Parlamentu.

Komisja zobowiązała się do otwarcia wiosną 2008 roku rejestru grup interesu. W ramach wsparcia nowo utworzonego systemu prowadzone będą działania zachęcające lobbystów do korzystania z systemu. Kontrola systemu nastąpi rok później, także na wiosnę 2009 roku Komisja zapowiedziała kolejne kroki, w tym możliwość zastosowania bardziej rygorystycznych kroków w postaci obowiązkowej rejestracji i sprawozdawczości.

*„Nie ma nic złego w lobbingu, co należałoby ukryć”
Siim Kallas, The Wall Street Journal Europe, 6.02.2006 r.*

Gdyby przypadek Abramoffa, którego nazwisko zostało przywołane we wstępie, wydarzył się w Europie jego konsekwencje, w opinii wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej i komisarza Siima Kallasa, byłyby znacznie poważniejsze i wywołały dramatyczny spadek zaufania do wszystkich instytucji Unii Europejskiej. A przecież jak uzasadnia Kallas środowiska lobbingowe Europy i Stanów Zjednoczonych mimo różnic w systemach politycznych, w jakich działają oraz wielkości zaangażowanych środków finansowych, znajdują się na różnych kontynentach, ale nie planetach. Wzajemne wpływy są nieuniknione. Przejawem ignorancji jak przyznaje komisarz było twierdzenie, że polityka europejska jest wolna od korupcji, dlatego też Bruksela powinna wyciągnąć lekcję z amerykańskich doświadczeń³³.

Obowiązujące w Unii Europejskiej regulacje dotyczące lobbingu zdają się być wypadkową dylematów i niejednokrotnie skrajnych podejść. Liczne wątpliwości dotyczą:

- wyboru między prawnie wiążącymi regulacjami, a wypracowanymi przez lobbystów standardami, do których stosowania się zobowiązują;
- międzyinstytucjonalnego rejestru lobbystów;
- wyznaczenia podmiotów odpowiedzialnych za przejrzystość decyzji publicznych;
- zasadności instytucjonalizacji i formalizacji lobbingu;
- relacji między dążeniem do przejrzystości procedur, a efektywnością podejmowania decyzji;

³³ Siim Kallas, *Mr. Smith Goes to Brussels*, The Wall Street Journal Europe, 6.02.2006 r.

- skuteczności procesu konsultacji;
- możliwości wypracowania takiego kodeksu postępowania, który zostałby zaakceptowany przez całe środowisko public affairs w Brukseli;
- skuteczności i rodzaju ewentualnych sankcji nałożonych na nieuczciwych lobbystów³⁴.

Regulować, nie regulować czy dopuścić samoregulację środowisk lobbingowych? Jaka będzie unijna polityka wobec lobbingu? Dotychczasowe propozycje nie dają jasnych odpowiedzi. Debata trwa.

³⁴ A. K. Cianciara, *Lobbing przejrzysty*, „Decydent”, 71/2007.