

Aneta Jakubiak-Mirończuk

## Lobbing – konflikt realizacji partykularnych interesów grup społecznych a ochrona interesu publicznego

### Wieloznaczność terminologiczna i jej skutki

Lobbing, określanany jako wywieranie wpływu na decyzje władzy publicznej, posiada zarówno długą historię, jak i cechuje się brakiem jednoznacznej definicji<sup>1</sup>. Tradycyjnie lobbing ujmowany jest jako jednostronne oddziaływanie podmiotów reprezentujących partykularne interesy na podmioty z mocy prawa reprezentujące interes publiczny. Lobbing jest zjawiskiem dynamicznym niemal w każdym aspekcie, zwłaszcza w zakresie metod działania. Zmiany wynikają zarówno z profesjonalizacji zawodu lobbysty, jak i z rozwoju techniki i zmian społecznych związanych z procesami globalizacji<sup>2</sup>.

Klasyfikacja lobbingu obejmuje takie kategorie, jak: pośredni i bezpośredni (kryterium celu), ofensywny i defensywny (kryterium strategii), legislacyjny, normatywny strukturalny, fałszywy, mix<sup>3</sup>. Oddziaływanie grup interesów dzieli się na ukryte i jawne. Może ono polegać na podejmowaniu działań lobbystycznych wobec decydentów oraz na stwarzaniu sytuacji oddziałującej na instytucje publiczne, tak jak w lobbingu *grass-roots*, w którym lobbysta stymuluje akcję wyborców. Do metod lobbingu są zaliczane również działania promujące, które mogą polegać na dostarczeniu określonych informacji, a także na wykreowaniu określonego nastawienia do promowanej polityki<sup>4</sup>. Typy polityk lobbingowych są również klasyfikowane na podstawie kryterium przedmiotu oddziaływania: polityki redystrybucyjne ukierunkowane na transfer zasobów, polityki dystrybucyjne zorientowane na rozdzielanie środków publicznych, polityki regulacyjne obejmujące legislację i egzekutywę<sup>5</sup>.

Dodatkowe działania zaliczane do lobbingu, np. przez regulacje stanowe w USA, to: uzyskanie przychylności organów władzy, umożliwienie kontaktu pomiędzy urzędni-

<sup>1</sup> Problemy pojęciowe dotyczą też rozróżnienia lobbingu od nieakceptowanych społecznie, i w większości systemów również prawnie, zachowań takich, jak: korupcja czy tzw. czarny lobbing. Podobnie rzecznicstwo interesów niejednokrotnie jest utożsamiane z innymi formami partycypacji obywateli w podejmowaniu decyzji publicznych, jak na przykład korzystanie z prawa do petycji przez obywateli we własnym imieniu czy uczestniczenie w konsultacjach społecznych przeprowadzanych w ramach przygotowywania projektu aktu normatywnego. Interesujący jest również zakres pojęć używanych w omawianym kontekście w różnych krajach, np. w USA – „działalność lobbingowa”, „aktywność lobbystyczna”, „promocja interesów”, „promocja spraw”, w Argentynie – „rzecznicstwo interesów”, w Peru i w Chile – „stosunki instytucjonalne”.

<sup>2</sup> M. Wiszowaty, *Regulacja prawna lobbingu na świecie. Historia, elementy, stan obecny*, Warszawa 2008, s. 30; oraz np. *Lobbying Registration and Reporting Manual for the Lobbyists Law* [online], rozdział 97, www.ethics.hawaii.gov [dostęp: 15 VII 2014].

<sup>3</sup> P. Dereszczczyński, *Rozwój lobbingu w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 2005, R. LXVII, z. 4, s. 210–211.

<sup>4</sup> R. van Schendelen, *Machiavelli w Brukseli*, Gdańsk 2006, s. 284.

<sup>5</sup> A. Surdej, *Czy Polska powinna inwestować w lobbing? O niektórych uwarunkowaniach efektywności lobbingu europejskiego*, materiały konferencji „Rola lobbingu w procesie integracji Polski z Unią Europejską”, Uniwersytet Jagielloński, 12–13.05.2000, s. 3; U. Kurczewska, M. Mołęda-Zdziech, *Lobbing w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 19.

kiem a zleceniodawcą, zwrócenie uwagi deputowanego lub urzędnika przez świadczenie usług, prezenty, rozrywkę, spowodowanie decyzji o zakupie towarów lub usług oferowanych przez zleceniodawcę lobbysty, reklamowanie w mediach i kontakt z mediami mający na celu oddziaływanie na administrację publiczną<sup>6</sup>. W prawodawstwie kolumbijskim z 2003 r. oprócz wymienionych działań za lobbying uznano również reprezentację interesów obcych państw, monitorowanie prawa i wpływ na opinię publiczną<sup>7</sup>. W brytyjskiej koncepcji za lobbying uznano komunikowanie się z urzędnikiem w celu wpływania na jego decyzję. Stosowane formy wywierania wpływu na proces decyzyjny można opisać na przykładzie Francji: udział w pracach komitetów rządowych, działalność w Radzie Ekonomicznej i społecznej, formalne i nieformalne spotkania z urzędnikami, kampanie public relations, działania prawne, lobbying parlamentarny, wpływanie na partie i ich liderów, demonstracje, strajki, próby blokowania i sabotowania decyzji politycznych<sup>8</sup>.

W litewskiej klasyfikacji wprowadzono podział na działania lobbyingowe legalne i nielegalne. Działanie nielegalne poza standardowym działaniem bez rejestracji czy w imieniu fikcyjnego zleceniodawcy obejmuje również działania, które w innych porządkach prawnych należą do legalnych działań lobbyingowych, np. doprowadzanie do mianowania określonej osoby na stanowisko publiczne, lub do katalogu przestępstw, np. wprowadzenie w błąd władz publicznych przez podawanie nieprawdziwych informacji. Wyodrębniono też kategorię działalności nielobbyingowej, do której zaliczono działalność wykładowców, dziennikarzy i urzędników prowadzoną w ramach obowiązków, bez dodatkowego wynagrodzenia, wykonywaną w interesie indywidualnym<sup>9</sup>. W polskiej ustawie lobbying został uregulowany tylko w odniesieniu do procesów stanowienia i jako zarobkowa działalność lobbyingowa.

Instytucjonalizacja lobbyingu na świecie nie ma jednolitego wzorca. Za takie działania są uznane działania pośrednie i bezpośrednie, a także lobbying *grass-roots*. Odnoszą się one zarówno do działań wobec władzy legislacyjnej, jak i wykonawczej oraz sądowniczej. Co do przedmiotu lobbyingu również nie ma jednoznacznego stanowiska, ponieważ dotyczy on: decyzji legislacyjnych, a także interpretacyjnych, decyzji stosowania prawa, wpływu na stworzenie lub zmodyfikowanie programu oraz decyzji personalnych, w tym obsadzania stanowisk, działań związanych z wyborami, a także uzyskiwania od władz dotacji, subwencji lub jakiegokolwiek gratyfikacji finansowej, zlecenia lub zamówienia<sup>10</sup>.

Regulacje prawne odnoszą się do kwestii, kto może, a kto nie może zostać lobbyistą. Przykładowo – w Stanach Zjednoczonych ograniczona jest aktywność lobbyingowa byłych pracowników administracji wysokiego szczebla ze względu na zjawisko „drzwi obrotowych”<sup>11</sup>. Można też znaleźć reguły dotyczące jawności i ograniczenia wsparcia finansowego, zasad kontaktowania się lobbystów z decydentami publicznymi oraz spo-

<sup>6</sup> Np. *The Florida Legislature Guide to Lobbyist Registration and Reporting*, Tallahassee 2004; *A Guide to the Texas Law* [online], [www.ethics.state.tx.us](http://www.ethics.state.tx.us) [dostęp: 15 VII 2015]; *Guide to Lobbying in Oregon* [online], [www.gspc.state.or.us](http://www.gspc.state.or.us) [dostęp: 15 VII 2015]; *Lobbying Registration and Reporting...*

<sup>7</sup> M. Wiszowaty, *Regulacja prawna...*, s. 45.

<sup>8</sup> F.L. Wilson, *French Interest Group Politics: Pluralist or Neocorporationist?*, „The American Political Review” 1983, nr 4, s. 898.

<sup>9</sup> *Ustawa Republiki Litewskiej nr VIII-1749 z 27 czerwca 2000 r. o działalności lobbystycznej*, tłum. M. Markuza-Białostocka, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów I Ekspertyz” 2005, nr 1(5), s. 156–162.

<sup>10</sup> Zob. M. Wiszowaty, *Regulacja prawna...*, s. 33, 39–46.

<sup>11</sup> Dane liczbowe za: M. Wiszowaty, *Regulacja prawna...*, s. 156.

sobu wynagradzania lobbystów<sup>12</sup>. Lobbyingiem nie są wystąpienia publiczne w imieniu jawnie określonego mocodawcy. Podobnie odróżniono lobbystę od „rzecznika zagranicznego mocodawcy”<sup>13</sup>.

Przedstawiona różnorodność pojęć i klasyfikacji wskazuje na brak jednolitego stanowiska. Takie same działania na gruncie różnych systemów prawnych mogą być klasyfikowane jako legalne i nielegalne. W ujęciu historycznym, co najlepiej jest widoczne na przykładzie Stanów Zjednoczonych, jest widoczna zmiana polityki ustawodawcy wobec lobbyingu. Często polityka ta przebiega według schematu: brak regulacji, zakaz lobbyingu skutkujący zjawiskami patologicznymi oraz regulacja dzieląca wywieranie wpływu na decyzje władzy publicznej na: zachowania legalne i nielegalne.

Wynikiem tego są przeszkody w przeprowadzeniu analizy prawoporównawczej, ponieważ trudno jest formułować wnioski w sytuacji tak dużych różnic nie tylko w polityce regulacyjnej, lecz także w samym rozumieniu działań lobbyingowych. Utrudniona jest również aktywność międzynarodowa państw i ich organów w sytuacji, w której korporacje międzynarodowe podejmują zaplanowane i skoordynowane działania na wybranych rynkach wielu państw. Główną motywacją tych działań jest zysk, z wyjątkiem firm realizujących politykę TBL (*Triple Bottom Line*), czyli uwzględniania w swojej działalności oprócz wartości ekonomicznych również ekologicznych i społecznych<sup>14</sup>. Dążenie do maksymalizacji dochodów może odbywać się kosztem interesów społecznych w danym państwie.

### Lobbying – ujęcia pozytywne i negatywne

Lobbying jako część życia społecznego może być postrzegany negatywnie jako gra o decyzję prowadzona na zasadach wymiany lub gra prowadzona między administracją publiczną a grupami interesów. Jest to gra, która polega na wywieraniu wpływu. W tym wypadku argumenty, informacje, obrazy są środkami do osiągnięcia zmian na powszechnie znanych zasadach<sup>15</sup>. Lobbying jest również rozumiany pozytywnie jako ważny element komunikacji prowadzonej w ramach przewidzianych przez prawo procedur oraz jako działanie wspomagające dialog społeczny<sup>16</sup>. W tym ostatnim przypadku jest on szczególnym rodzajem komunikacji ukierunkowanym na uzyskanie pożądanego wyniku, którego skuteczność jest uzależniona od kontekstu organizacyjnego i kulturowego<sup>17</sup>.

Analizując zjawisko lobbyingu, należy wziąć pod uwagę założenia współczesnych form państw demokratycznych oraz przyjętych standardów praw człowieka. Konstytucje oraz prawo międzynarodowe przyznają jednostkom prawo do szeroko pojętej wolności osobistej, prawo do wolności myśli i słowa, prawo do zrzeszania się, a jednocześnie prawo do partycypacji w sprawowaniu władzy. Oczywiście żadne z tych uprawnień nie

<sup>12</sup> B. McDowell, *The Legality of 'Lobbying Contracts'*, „Boston University Law Review” 1961, nr 41, s. 54–68; M. Wiszowaty, *Regulacja prawna...*, s. 35.

<sup>13</sup> M. Wiszowaty, *Regulacja prawna...*, s. 38.

<sup>14</sup> Szerzej zob. J. Elckington, *Potrójna linia przewodnia – wprowadzenie*, w: A. Henriques, J. Richardson, *TBL czy wszystko się zgadza?*, Warszawa 2010, s. 39–56.

<sup>15</sup> M. Clamen, *Lobbying i jego sekrety*, Warszawa 2005, s. 1, 4, 15.

<sup>16</sup> Tamże, s. 15–16, 216.

<sup>17</sup> Zob. B. Sobkowiak, *Public relations jako forma komunikowania masowego*, w: B. Dobek-Ostrowska, *Studia z teorii komunikowania masowego*, Wrocław 1999, s. 64; J. Sroka, *Lobbying jako strategia promocji interesów grupowych*, w: *Marketing polityczny w teorii i praktyce*, A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), Wrocław 2002, s. 216; K. Jasiński, M. Molęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbying. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Kraków 2006, s. 30.

ma charakteru bezwzględny, niemniej jednak konstytuują one pewien zakres warunków wpływających na treść regulacji lobbingu. Obecnie jest on uznawany za stały i niezbędny element demokracji, jedną z form uczestnictwa obywateli w sprawowaniu i kontrolowaniu władzy<sup>18</sup>.

W Stanach Zjednoczonych sformułowano tezę, że dopóki każda grupa interesów, która zgłaszała się do deputowanego, była wysłuchana, dopóty nie było konieczności uciekania się do lobbingu. Dopiero silna konkurencja grup oraz fakt, że tylko zorganizowane grupy były traktowane jako „polityczni klienci” przyczyniły się do wytworzenia profesjonalnych mechanizmów wpływu oraz, niestety, do wzrostu praktyk korupcyjnych. W tym ujęciu lobbing jest naturalną konsekwencją działalności grup interesów w warunkach wielości i różnorodności interesów społecznych<sup>19</sup>.

W Unii Europejskiej założono, że umożliwienie grupom interesu jak najszerszej partycypacji w sprawowaniu władzy pozwoli na rozwiązywanie istotnych konfliktów politycznych w ramach procedur konsultacyjnych, a nie egzekucyjnych, poza tym szerokie spektrum legalnych możliwości powinno ograniczyć przypadki oddziaływania nielegalnego<sup>20</sup>. Podmioty podejmujące działalność lobbingową są traktowane jako partnerzy społeczni, a Komisja Europejska w *Protokole o polityce społecznej*, dołączonym do traktatu o Unii Europejskiej art. 3 ust. 1, została zobowiązana do podejmowania rozmów z partnerami społecznymi w zakresie polityki społecznej.

Rozważając kryteria podmiotowe, należy wziąć pod uwagę dwie sytuacje: w pierwszej grupa interesu prowadzi działalność lobbingową jako jedną z metod realizacji własnych celów, w drugiej ma się do czynienia z podmiotem (osobą lub organizacją), który świadczy usługi lobbingowe zarówno jako główną, jak i dodatkową formę działalności, np. kancelarie prawne.

Lobbing to przede wszystkim działanie lobbysty. Istnieje podział na lobbystę zewnętrznego (ang. *consultant-lobbyist*) oraz lobbystę wewnętrznego (ang. *lobbyist in house*). Lobbystą nie jest pracownik, którego działania lobbingowe są uboczne w kontekście wykonywanych obowiązków. W amerykańskiej literaturze przedmiotu przyjęto podział na lobbing dokonywany podczas procesów tworzenia i zmiany prawa, lobbing legislacyjny oraz lobbing wobec władzy wykonawczej. Z punktu widzenia nauki analiza obszarów wpływu na procesy decyzyjne jest domeną nauk o zarządzaniu i psychologii.

We wszystkich opracowaniach dotyczących lobbingu – w tym, co szczególnie istotne, w uzasadnieniach aktów prawnych – występują problemy ze zdefiniowaniem lobbingu. Problemy z konstruowaniem definicji lobbingu niejednokrotnie przesądzały o braku powodzenia w uchwalaniu aktów normatywnych (np. w Izraelu) lub wydłużeniu czasu ich uchwalenia (np. w Unii Europejskiej) czy wręcz uchyleniu ustawy (w Australii)<sup>21</sup>. Ten rodzaj definicji lobbingu jako wywierania wpływu na decyzje władzy publicznej obejmuje szerokie spektrum zjawisk i działań o skrajnie zróżnicowanym charakterze, w tym podlega ocenie zarówno prawnej, jak i moralnej.

Wywieranie wpływu na procesy decyzyjne władzy publicznej może się odbywać przez podmioty trzecie dokonujące takich czynności we własnym imieniu lub w imieniu zleciodawców. Co do zasady lobbing odnosi się do tej drugiej sytuacji. Wywieranie wpływu dotyczy działania przewidzianego w ramach procedur, np. konsultacje społecz-

<sup>18</sup> U. Kurczewska, M. Mołęda-Zdziech, *Lobbing w Unii...*, s. 13.

<sup>19</sup> M. Wiszowaty, *Regulacja prawna...*, s. 86.

<sup>20</sup> Zob. *A Business Guide to European Community Legislation*, European Practice Library, KPMG, 1993, s. 49.

<sup>21</sup> Zob. M. Wiszowaty, *Regulacja prawna...*, s. 27.

ne, oraz działania podejmowanego poza takimi procedurami. Klasyfikacja form wpływu grup interesu na władzę publiczną nie jest jednoznaczna. Przykładowo korporatyzm, jako instytucjonalne włączenie grup interesu w procesy decyzyjne władzy publicznej, jest uznawany za alternatywę dla lobbingu lub jego odmianę<sup>22</sup>. Zasadnicza różnica między tymi zjawiskami odnosi się do stopnia ich instytucjonalizacji. Korporatyzm jest oparty na stałych i jasnych zasadach uczestnictwa grup w ciałach doradczych<sup>23</sup>.

W tego rodzaju rozwiązaniach są przewidziane roszczenia grup w nich uczestniczących, które wynikają z rozwiązań ustrojowych. Mogą one dotyczyć roszczenia do udziału w podstępowaniu decyzyjnym oraz – w zależności od konkretnych rozwiązań – roszczenia o uznanie wyniku procesu decyzyjnego za nieważny w przypadku braku możliwości realizacji tego uprawnienia do udziału<sup>24</sup>. Lobbing przez niski zakres instytucjonalizacji charakteryzuje się większą swobodą, a przede wszystkim zapewnia możliwość dynamicznej zmiany społecznej. Siła grupy społecznej nie zależy tylko od miejsca, jakie przewidział dla niej ustawodawca, ale jest związana z jej faktycznymi możliwościami oddziaływania na życie publiczne. Sytuacja oddziaływania na decyzje władzy publicznej jest zdeterminowana logiką trzech perspektyw: grup interesów dążących do realizacji własnych interesów, organów władzy publicznej zobowiązanych do ochrony interesu publicznego oraz potencjalnego i realnego konfliktu interesów partykularnych i interesu publicznego.

W tym obszarze, zdaniem autorki artykułu, są uzasadnione dwie główne perspektywy analizy – państwa i grup interesu. Perspektywa państwa jest determinowana obowiązkami władzy publicznej do ochrony interesu publicznego, perspektywa grup interesu zaś uprawnieniami do bycia wysłuchanym i reprezentowanym w zakresie realizacji własnych interesów. Między nimi istnieje zarówno potencjalny, jak i realny konflikt. Pojęcie konfliktu interesów w nauce prawa najczęściej jest używane w kontekście podejmowania decyzji przez osoby pełniące funkcje publiczne, które z racji powierzonych im zadań są zobowiązane do ochrony interesu publicznego i jednocześnie posiadają interesy prywatne pozostające w określonych sytuacjach z sobą w konflikcie<sup>25</sup>. System prawa reguluje tę sytuację zasadami: bezstronności, neutralności lub zakazem łączenia stanowisk. Ustawodawca, podejmując decyzję regulacyjną, jednocześnie postanawia o zakresie, sposobie ochrony, a przede wszystkim pierwszeństwie czy nadrzędności jednych interesów wobec drugih.

W literaturze można znaleźć pogląd, że ujawnienie konfliktu interesów jest niezbędne do efektywnego zarządzania<sup>26</sup>. Skuteczność regulacji prawnych zależy między innymi od adekwatności oceny uwarunkowań stosunków społecznych, szczególnie w określeniu *in abstracto* interesów społecznych oraz zakresu konfliktu między nimi. Szeroki zakres uprawień podmiotowych w warunkach demokracji liberalnych umożliwia podmiotom dążenie do realizacji własnych interesów. Wobec powyższego nad-

<sup>22</sup> Zob. A. Pawłowska, *Spoleczeństwo obywatelskie – koncepcja i jej współczesna implementacja*, w: *Konstytucjonalizm we współczesnym świecie*, K. Motyka (red.), Lublin 1998, s. 37–38.

<sup>23</sup> Zob. R.B. Kvavik, *Interest Groups in Norwegian Politics*, Oslo 1976.

<sup>24</sup> Przykład: rozwiązania niemieckie przewidywały możliwość udziału w procesie decyzyjnym na podstawie decyzji administracyjnej, która mogła być zaskarżona, podobne rozwiązania były przyjęte w Austrii czy Szwajcarii – zob. K. Działocha, *Udział związków zawodowych w procesie tworzenia prawa w RFN*, w: K. Działocha, J. Trzciniński, K. Wójtowicz, *Studia nad udziałem grup interesów w procesie tworzenia prawa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1987, nr 918, Prawo CLII, s. 90, 125–138.

<sup>25</sup> Więcej: *Zapobieganie konfliktowi interesów w III RP*, M. Zubik (red.), Warszawa 2003.

<sup>26</sup> P. Suwaj, *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 14–15; W. Skrzydło, *Oce-  
na rozwiązań prawnych w zakresie zapobiegania konfliktom interesów*, w: *Zapobieganie konfliktowi*, s. 11; A. Kojder, *Mechanizmy zapobiegania konfliktom interesów*, w: *Zapobieganie konfliktowi...*, s. 20.

mierne ograniczanie możliwości legalnego działania podmiotów społecznych na rzecz własnych interesów jest niewłaściwe. Lobbying jest działaniem charakterystycznym dla demokracji liberalnych. Jako dziedzina społeczna podlega profesjonalizacji. Jest zjawiskiem stałym, z którym są związane pozytywne aspekty dialogu społecznego i dostępu do informacji, opinii i argumentacji, a jednocześnie niosącym zagrożenia zaburzenia procesów podejmowania decyzji przez władze publiczne.

Debata publiczna na temat lobbyngu jest utrudniona ze względu na jego wizerunek. Przykładowo w Polsce w 2003 r. 59 proc. badanych było przekonanych, że za pomocą przekupstwa polityków można spowodować uchwalenie ustawy lub zmianę prawa, 73 proc. twierdziło, że urzędnicy i zawodowi politycy często osiągają osobiste korzyści w zamian za uleganie naciskom w kwestii kontraktów i zamówień publicznych<sup>27</sup>. W 2013 r. 57 proc. badanych osób krytycznie oceniało zgodną z prawem działalność lobbystów. Podobne krytyczne nastawienie do zjawiska „drzwi obrotowych” prezentowało od 47 do 55 proc. badanych, w zależności od tego, jaką funkcję w przeszłości sprawował lobbysta. W ocenie 47 proc. badanych Polaków wpływ lobbystów na stanowienie prawa jest duży albo bardzo duży<sup>28</sup>. W Stanach Zjednoczonych 45,5 proc. obywateli uważa, że grupy interesu powinny mieć zakaz kontaktowania się z członkami Kongresu, a według 80 proc. grupy te mają zbyt mocny wpływ na rząd<sup>29</sup>. W dyskusji społecznej brakuje rozróżnienia działań lobbyngowych na legalne i nielegalne. Niska świadomość uwarunkowań i celów rzecznictwa interesów oraz ich znaczenia dla jakości rozwiązań legislacyjnych w połączeniu z medialnymi doniesieniami o tzw. aferach lobbyngowych skutkuje brakiem otwartej i rzeczowej dyskusji na ten temat.

W społeczeństwie obywatelskim działanie grup interesów jest zjawiskiem naturalnym i odpowiadającym zasadzie pomocniczości. Grupy interesu mogą posiadać stałe struktury i formy prawne, takie jak stowarzyszenie czy związek zawodowy, ale też mogą funkcjonować na zasadzie ruchów społecznych wykształcających się pod wpływem zdefiniowania interesu społecznego, np. ruch rodziców protestujących przeciw zmianom w sposobie edukacji. Nie można jednoznacznie przyjąć, że każda grupa społeczna jednocześnie jest grupą nacisku ani że lobbyng jest przyjętym i z góry założonym sposobem działania każdej z grup społecznych. Wobec powyższego istotne jest sklasyfikowanie lobbyngu jako specyficznej formy działania ukierunkowanej na realizację określonych interesów przez oddziaływanie na organy władzy publicznej za pomocą pośrednika lub przedstawiciela w sposób zgodny z prawem i normami społecznymi<sup>30</sup>.

## Perspektywa realizacji interesów partykularnych

Z perspektywy grup interesów lobbyng jest uzasadnionym rzecznictwem interesów grup społecznych w strukturach władzy<sup>31</sup>. Uzasadnienie to ma głównie charakter ekonomiczny. Skoro otoczenie gospodarcze, w tym uwarunkowania dające się zdefiniować jako generujące koszty lub zyski ostatecznie zależą od decyzji instytucji publicznych, to

<sup>27</sup> *Polacy o korupcji, lobbyngu i „kupowaniu” ustaw*, Centrum Badania Opinii Społecznej (dalej: CBOS); luty 2003 (BS/37/2003), *Korupcja, nepotyzm, nieuczciwy lobbyng*, CBOS, luty 2004, (BS/2/2004).

<sup>28</sup> *Konflikt interesów i lobbyng – dylematy polityków*, CBOS wrzesień 2013 (BS/122/2013).

<sup>29</sup> A. Lewicka-Strzalecka, *Etyka lobbyngu*, w: *Kompendium wiedzy o lobbyngu*, A. Protas (red.), Warszawa 2009, s. 74 i literatura tam przywołana.

<sup>30</sup> Por.: E. Karpowicz, *Działalność lobby w Stanach Zjednoczonych. Główne zasady funkcjonowania*, „Materiały i Dokumenty” 1994, nr 198, s. 3; U. Kurczewska, M. Mołęda-Zdziech, *Lobbyng w Unii...*, s. 14.

<sup>31</sup> Np. K. Jasiocki, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbyng. Sztuka...*, s. 13.

podjęcie działań na rzecz ograniczenia kosztów i maksymalizacji zysków jest racjonalne. Z tej perspektywy wymogi efektywności determinują zakres i metody działania. Dobrze zorganizowane i zaplanowane rzecznictwo interesów, oparte również na lobbingu prewencyjnym, jest uznanym elementem uzyskiwania przewagi konkurencyjnej<sup>32</sup>. Na przykładzie Stanów Zjednoczonych lobbing dla firm jest inwestycją o bardzo wysokiej stopie zwrotu. Na podstawie badań prowadzonych przez Center for Responsive Politics – jeden dolar przeznaczony na działania lobbingowe powoduje obniżenie podatków od 6 do 20 dolarów. Szacunki mówią o 150 000 proc. zwrotu kapitału zainwestowanego w lobbing<sup>33</sup>.

Działania bezpośrednie obejmują wszelką działalność podejmowaną w kontakcie z przedstawicielami władzy publicznej. Jej przykładem są spotkania z przedstawicielami władz publicznych w celu prezentacji stanowiska, przedstawienia punktu widzenia lub dostarczenia informacji. Podstawą działań pośrednich jest założenie, że organy władzy publicznej zawsze funkcjonują w otoczeniu instytucjonalnym, politycznym i społecznym. Decyzje, które podejmują, są wynikiem oddziaływania wielu czynników. Wobec tego faktu jest możliwe oddziaływanie pośrednie. W tym kontekście lobbing jest dodatkowo rozumiany jako marketing, promocja spraw i idei<sup>34</sup>. Odnoszony jest również do prowadzenia kampanii na rzecz określonego podmiotu lub koncepcji<sup>35</sup>. W tym ujęciu jest on strategicznym działaniem, którego adresatami są różni decydenci społeczni, a nie tylko organy władzy publicznej.

Lobbing w ujęciu społecznej odpowiedzialności biznesu (Corporate Social Responsibility – CSR) jest elementem długofalowej strategii zarządzania organizacją, opartej na proaktywnym podejściu do otoczenia oraz zarządzaniu relacjami z interesariuszami, pozwalającej na osiąganie celów długofalowych<sup>36</sup>. Między innymi lobbing, w tym jego forma *grass-roots*, ma na celu propagowanie lub wykształcanie określonych preferencji konsumentów. Lobbing prowadzony zgodnie z założeniami teoretycznymi CSR ma silny społeczny aspekt i powinien odpowiadać zasadom etyki społecznej odpowiedzialności biznesu<sup>37</sup>. W praktyce istotny jest podział wszystkich podmiotów otoczenia gospodarczego na interesariuszy wewnętrznych i zewnętrznych, ponieważ strategie działania są dostosowane do celu gospodarczego oraz zakresu oddziaływania interesariusza lub grupy interesariuszy na sytuację firmy. Analiza strategii CSR znajduje się poza zakresem tego artykułu, niemniej jednak są one dowodem, że rzecznictwo interesów stanowi nieodzowny element prowadzenia działalności i gospodarczej, i społecznej. Na gruncie nauki o zarządzaniu pytaniem nie jest: *czy prowadzić taką działalność*, tylko: *jak ją prowadzić*, a zwłaszcza: *jak robić to najbardziej efektywnie?*

Częściową odpowiedzią jest profesjonalizacja zawodu lobbysty. Propozycja definicji lobbysty zaproponowana przez Association of Secretaries General of Parliaments obejmuje sześć kategorii osób:

- osoby podejmujące działania mające na celu wywarcie wpływu na decyzje dotyczące strategii i programów rządowych, przyznawania dotacji i zawierania umów, mianowania na stanowiska rządowe lub organizowania kontaktów i spotkań,

<sup>32</sup> Por.: K. Obłój, M. Trybuchowski, *Zarządzanie strategiczne*, w: *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, A. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), Warszawa 1995, s. 124; A. Sławik, *Lobbing w strategiach przedsiębiorstw. Pięć ciekawych analiz przypadków*, Kraków 2009, s. 11.

<sup>33</sup> A. Lewicka-Strzałecka, *Etyka lobbingu...*

<sup>34</sup> Koncepcja przedstawiona przez J. Symonds w wywiadzie P. Kościńskiego, *Grupy nacisku są elementem demokracji*, „Rzeczpospolita” z 14–15 maja 1994; za: K. Jasiecki, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbing. Sztuka...*, s. 17.

<sup>35</sup> Zob. A. Sławik, *Lobbing w strategiach...*, s. 27–28 i literatura tam przywołana.

<sup>36</sup> Tamże, s. 11.

<sup>37</sup> Tamże, s. 17.

- osoby zatrudnione na pełny etat w przedsiębiorstwach w wydziałach ds. kontaktów z rządem,
- osoby pracujące dla grup założonych w celu popierania określonej sprawy,
- osoby zatrudnione w organizacjach niedochodowych,
- osoby zatrudnione w agencjach prowadzących kampanie reklamowe,
- osoby zatrudnione w specjalistycznych agencjach prowadzących działalność lobbystyczną<sup>38</sup>.

Drugim obszarem zwiększenia efektywności rzecznictwa interesów jest różnicowanie i poszerzanie zakresu metod oddziaływania. Zakres działań lobbingsowych, zrekonstruowany na podstawie współcześnie podejmowanych działań ukierunkowanych na wywieranie wpływu, jest bardzo szeroki. Ma on charakter kompleksowego wykorzystania wszelkich obszarów bezpośredniego i pośredniego przekazywania informacji, w tym kształtowania opinii. Przykładowo wydatki Japonii w Stanach Zjednoczonych obejmują: zatrudnianie lobbystów, prawników i byłych urzędników państwowych wysokiej rangi, doradców politycznych oraz specjalistów ds. public relations; budowanie politycznej sieci poparcia w całym kraju w celu wywierania wpływu na opinię publiczną; kampanie polityczne ukierunkowane na wspieranie interesów gospodarczych i sprzyjającej polityki handlowej; kształtowanie sposobów opisywania spraw gospodarczych przez dziennikarzy, a także promocja osób reprezentujących ich punkt widzenia na uniwersytetach i w instytucjach badawczych<sup>39</sup>. Aktorzy społeczni podejmujący działania lobbingsowe to: stowarzyszenia branżowe i handlowe, korporacje, związki zawodowe, grupy obywatelskie, kościoły oraz grupy charytatywne<sup>40</sup>.

Lobbing kojarzony z podejmowaniem określonych działań może polegać również na powstrzymaniu się od działania, niemniej jednak jest stale ukierunkowany na osiągnięcie celu<sup>41</sup>. Oznacza to, że lobbing jest strategią osiągnięcia określonego celu, na którą składają się działania o różnorodnym charakterze, zarówno formalne, jak i nieformalne, a także powstrzymanie się od działania o ile jest to korzystne. Definicja ta oddaje z punktu widzenia prawnika pewien paradoks, że lobbing jest również *wplywaniem nieformalnymi środkami na formalny w swojej istocie proces decyzyjny*<sup>42</sup>. Ta cecha lobbingu przesądza między innymi o niepowodzeniach instytucjonalizacji tego zjawiska.

Interesujące wnioski wynikają z analizy sposobu postrzegania lobbingu w UE przez praktyków. Ich punkt widzenia z konieczności uwzględnia regulacje prawne, ponieważ uważają się oni za partnerów dla instytucji publicznych, ale ponieważ są zorientowani na osiąganie wyników, w długiej perspektywie czasowej kierują się zasadami pozaprawnymi. Wśród nieformalnych zaleceń praktycznych są formułowane zasady określane często jako etyczne. Tymczasem praktycy formułują je jako warunki skutecznego działania obliczone na prowadzenie własnej, skutecznej i długoterminowej działalności lobbingsowej. Jest to podejście charakterystyczne dla logiki europejskiej. Zasada

<sup>38</sup> Zob. K. Jasiocki, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbing. Sztuka...*, 23–14; *Lobbying na świecie. Podstawowe zagadnienia*, Warszawa 1993, s. 8.

<sup>39</sup> Ph. Kotler, S. Jatusripitak, S. Maesincee, *Marketing narodów. Strategiczne podejście do budowania bogactwa narodowego*, Kraków 1999, s. 419; K. Jasiocki, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbing. Sztuka...*, s. 18.

<sup>40</sup> M. Wiszowaty, *Regulacja prawna...*, s. 98.

<sup>41</sup> R. Schendelen van, *Machiavelli in Brussels, The Art of Lobbying the UE*, Amsterdam 2005, s. 230; J. Czub, *Lobbing grup biznesu w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 20 i literatura tam przywołana.

<sup>42</sup> A. Nowak-Far, *Funkcjonowanie gmin w Unii Europejskiej. Kompendium dla gmin wiejskich*, Warszawa–Poznań 2002, s. 71; por.: K. Jasiocki, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbing. Sztuka...*, s. 17.



wiarygodności osobistej i merytorycznej jako standard obejmuje poufność, posługiwanie się prawdziwymi informacjami, realizację własnych zobowiązań oraz dysponowanie wiedzą ekspercką<sup>43</sup>.

Preferowanym podejściem jest szacunek do informacji, który dodatkowo wpływa na wiarygodność, ale przede wszystkim wymaga podejścia analitycznego<sup>44</sup>. W przyjętym przez instytucje europejskie modelu działania informacja jest często ogólnodostępna publicznie, co przekłada się na jej ilość i wymaga prowadzenia monitoringu oraz weryfikacji jej pod kątem użyteczności. Założenie, że grupy interesów są pożądaną częścią społeczeństwa obywatelskiego, przekłada się na szerokie spektrum dostępu lobbystów do przedstawicieli instytucji. Szerokie spektrum działających podmiotów wymaga od lobbystów stałej partycypacji w dialogu społecznym, budowania relacji, a jednocześnie strategicznego podejścia przy realizacji konkretnego zlecenia<sup>45</sup>.

Siła grup interesów jest postrzegana w możliwości formułowania przez nie merytorycznych argumentów, w tym ekspertyz technicznych (tzw. lobbying techniczny) oraz umiejętności współdziałania w rozwiązywaniu problemów zorientowanej na osiągnięcie konsensusu<sup>46</sup>. Jednocześnie wielość podmiotów wymaga od liderów grup interesów umiejętności prowadzenia odpowiedzialnej polityki komunikacyjnej, budowania wizerunku, budowania koalicji oraz elastyczności w działaniu<sup>47</sup>. Grupy interesu tworzą koalicje stałe i czasowe, ponadto często są członkami więcej niż jednej eurogrupy<sup>48</sup>. Powyższej charakterystyce odpowiada zjawisko platform i lobbyingu przekrojowego. Podmioty o różnym statusie, formach organizacji czy zasięgu działania jednoczą się w ramach wspólnego projektu. Przykładem może być Platforma UE ds. żywienia, aktywności fizycznej i zdrowia. Założona i finansowana przez Komisję Europejską, obejmuje ona szerokie spektrum podmiotów, a jej działalność jest zorientowana na integrację, szerzenie, wymianę i weryfikację informacji, a nie na podejmowanie decyzji<sup>49</sup>. W tej formie działania lobbying polega na znalezieniu rozwiązania. Zgodnie z teorią komunikacji siła lobbyingu zależy od siły przytoczonych argumentów na rzecz rozwiązania, które jest osiągnięte w określonych warunkach dyskursu.

W wyniku analizy sposobu działania grup interesów w ramach oddziaływania na instytucje publiczne sformułowano teorię wymiany międzyorganizacyjnej. Zakłada ona, że w wymianie uczestniczą takie podmioty pozostające z sobą w zależności, które oferują i poszukują wartościowych dóbr<sup>50</sup>. Obszarem wymiany między instytucjami władzy publicznej i grupami interesów jest wiedza ekspercka, informacja i legitymizacja rozumiana jako poparcie społeczne<sup>51</sup>.

Z punktu widzenia racjonalności działania grup interesów istotna jest identyfikacja „punktów dostępu”, czyli poszukiwanie instytucjonalnych możliwości wywierania

<sup>43</sup> Zob. D. Guéguen, *Lobbying europejski*, Warszawa 2011, s. 80, 99.

<sup>44</sup> Tamże, s. 77–80.

<sup>45</sup> Tamże, s. 66–69.

<sup>46</sup> E. Karpowicz, *Lobbying we współczesnym świecie – zarys uwarunkowań prawnych i działań praktycznych*, Warszawa 1999.

<sup>47</sup> D. Guéguen, *Lobbying...*, s. 30–32, 38, 52, 86–93, 130.

<sup>48</sup> E. Karpowicz, *Lobbying we współczesnym świecie...*, s. 15.

<sup>49</sup> D. Guéguen, *Lobbying...*, s. 134.

<sup>50</sup> Ph. Schmitter, W. Streeck, *The Organisation of Business Interests. Studying the Associative Action of Business Advanced Industrial Society*, MPIFG Discussion Paper 1999/I, Koln, s. 31.

<sup>51</sup> U. Kurczewska, *Socjologia spotyka lobbying w Unii Europejskiej: o użyteczności teorii socjologicznych słów kilka*, w: *Grupy interesu i lobbying. Polskie doświadczenia w unijnym kontekście*, K. Jasiołki (red.), Warszawa 2011, s. 77.

wpływu. Proces ten jest określany jako *venue shopping*<sup>52</sup>. Pojęcie to nie tylko dotyczy poszukiwania miejsca i sposobu wywierania wpływu, lecz także podejmowania takich działań, aby miejsca czy struktury stawały się głównymi centrami decyzyjnymi. Zasada ta dotyczy również oddziaływania na instytucje na szczeblu ponadpaństwowym. Grupa blokowana na szczeblu państwowym szuka możliwości działania np. na szczeblu unijnym<sup>53</sup>.

Analiza zagrożenia interesu publicznego w kontekście dążenia przez grupy społeczne do realizacji interesów partykularnych, w przekonaniu autorki artykułu, powinna zostać rozpoczęta od zdefiniowania „punktów dostępu”. Zgodnie z założeniami *venue shopping* należy określić wszystkie możliwości wpływu z uwzględnieniem faktu, że lobbging może występować pod postacią działań bezpośrednich i pośrednich – taka analiza musi również być przeprowadzona dwutorowo. Wymaga to określenia wszystkich procedur podejmowania decyzji przez organy władzy publicznej. Jednocześnie trzeba uwzględnić zakres dyskrecjonalności tych organów oraz fakt, że większość procedur decyzyjnych, a zwłaszcza regulacyjnych, jest procesem. W nauce funkcjonują pojęcia zburzenia racjonalności podejmowania decyzji, a analiza uwarunkowań procedur prawnych pod tym kątem pozwoliłaby wskazać obszary, w których występuje ryzyko największego oddziaływania<sup>54</sup>. Z tego względu przede wszystkim należy się odnieść do decyzji w ramach procesów tworzenia prawa. Oczywiście, zgodnie z ugruntowanym poglądem, lobbging wobec władzy wykonawczej, również w kontekście analizowanego konfliktu interesów, ma kluczowe znaczenie.

Kontekst uwarunkowań materialnych wyznacza teoria wymiany. Analiza sposobu działania, w tym możliwości pozyskania zasobów koniecznych do podjęcia decyzji, ze szczególnym uwzględnieniem wiedzy eksperckiej, informacji i poparcia społecznego, wyznacza stopień otwartości instytucji na wpływ oparty na wymianie. Ten aspekt niekiedy jest uważany za definiujący lobbging jako wkład w procesy publiczne, który polega na współpracy między politykami i grupami interesów w taki sposób, że każda ze stron otrzymuje coś w zamian<sup>55</sup>.

Odniesienie tych dwóch koncepcji – punktów dostępu i teorii wymiany – wskazuje na potrzebę określenia, jakie instytucje w jakich procesach jakich potrzebują zasobów oraz jakie mają możliwości samodzielnego ich pozyskania. Za kluczowy obszar zarówno dla podejmowania decyzji, jak i lobbgingu uznaje się informację<sup>56</sup>. O ile z punktu widzenia władzy publicznej istotna jest jak najpełniejsza informacja, zarówno informacja publiczna, zwana „białą”, oraz informacje pochodzące z monitoringu wewnętrznego, czyli „szare”, jak i informacja „czarna”, czyli poufna lub tajna. Z pozycji lobbysty szczególną wartość ma informacja „szara” będąca informacją spoza oficjalnego obiegu<sup>57</sup>. Informację „czarną” lobbysta może uzyskać tylko w sposób nielegalny, co oznacza niemożność posługiwania się nią bez narażenia się na poniesienie konsekwencji prawnych.

---

<sup>52</sup> F.R. Baumgartner, B.D. Jones, *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago 1993; U. Kurczewska, *Socjologia spotyka lobbging...*, s. 70.

<sup>53</sup> Za: U. Kurczewska, *Socjologia spotyka lobbging...*, s. 71–72.

<sup>54</sup> Na przykład M. Zdyb, *Istota podejmowania decyzji*, Lublin 1993; T. Tyszka, T. Zaleśkiewicz, *Racjonalność decyzji*, Warszawa 2001.

<sup>55</sup> J. Fitzgerald, *Lobbying in Australia: You Can't Expect Anything to Change If You Don't Speak Up*, Sydney 2006, s. 20.

<sup>56</sup> M. Clamen, *Lobbging i jego sekrety*, Warszawa 2005, s. 8, 47, 53, 56.

<sup>57</sup> Tamże, s. 56.

## Perspektywa ochrony interesu publicznego

Z punktu widzenia zadań administracji publicznej zjawisko lobbingu dotyczy kilku aspektów. Organy te są przede wszystkim powołane do realizacji interesu publicznego, w tym do działania na rzecz dobra wspólnego. Dobro wspólne jako wartość wynika z przestrzeni ponadjednostkowej i ponadindywidualnej<sup>58</sup>. W każdym obszarze działania władzy publicznej jest ono określane adekwatnie do obszaru merytorycznego oraz zawsze w kontekście zasad konstytucyjnych i kultury prawnej danego państwa. W każdym państwie szczególnym rodzajem interesu publicznego jest ochrona bezpieczeństwa i w tym obszarze zagrożenia wynikające z wywierania wpływu na decyzje publiczne mają szczególny charakter.

Naruszeniem interesu publicznego jest działanie godzące w praworządność działania instytucji państwowych, w tym podjęcie decyzji naruszających warunki sprawiedliwości proceduralnej i standardy demokratycznego państwa prawnego. W literaturze można spotkać poglądy, że na gruncie europejskim *dobro wspólne jest postrzegane jako wynik sprawiedliwych i uczciwych pertraktacji pomiędzy grupami interesu*<sup>59</sup>. Takie ujęcie wymaga akceptacji założeń sprawiedliwości proceduralnej jako gwarancji sprawiedliwego wyniku. Z perspektywy materialnej możliwe jest też przyjęcie katalogu wartości istotnych w danym porządku prawnym i w danej kulturze składających się na definicję dobra wspólnego<sup>60</sup>. Ta perspektywa widoczna jest na przykład w Stanach Zjednoczonych.

Lobbing jako zjawisko wpływania na procesy decyzyjne władzy publicznej jest oceniany w sposób ambiwalentny. W dużej mierze wiąże się to z historią lobbingu, szczególnie w Stanach Zjednoczonych. Pozytywistyczna wizja prawa zakładająca autorytet i autonomię prawa implikuje również autonomiczny sposób podejmowania decyzji władzy publicznej, a każde jej naruszenie ocenia w sposób negatywny. W konsekwencji działaniem pożądanym jest ograniczenie jakiegokolwiek wpływu na instytucje publiczne. To założenie, kształtujące politykę regulacyjną w wielu państwach, zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych, jest oparte na fikcji, że władza publiczna realizuje swoje zadania w oderwaniu od otoczenia społecznego i bez jakichkolwiek relacji z nim. Pomijając krytykę takiego rozumienia działania państwa, należy zauważyć, że nie przyniosło ono oczekiwanych rezultatów. Chociaż przyczyny braku skuteczności regulacji lobbingu na świecie mają złożony charakter, to istnienie różnego rodzaju relacji między władzą publiczną a otoczeniem społecznym jest faktem.

W ramach kreowania polityki państwa w tym zakresie istotne jest określenie, czy i w jakim stopniu są one zagrożeniem, a w jakim i pod jakimi warunkami szansą na wykorzystanie zasobów społecznych. Relacjami łączącymi administrację i grupy nacisku są: legalny charakter powiązań, klientelizm, parantelizm oraz nieprawomocny charakter powiązań<sup>61</sup>. Związki legalne mogą mieć formę neokorporatyizmu i mogą być oparte na idei dialogu z partnerami społecznymi, którym przyznano takie uprawnienie, na

<sup>58</sup> R. Prostack, *Rzecz o sprawiedliwości. Komunitarystyczna krytyka współczesnego liberalizmu amerykańskiego*, Kraków 2004, s. 169; G. Radbruch, *Ustawa i prawo*, Ius et Lex 1/2002, s. 183–184.

<sup>59</sup> J. Steiner, *Demokracje europejskie*, Rzeszów 1993, s. 262.

<sup>60</sup> Przyjęcie stanowiska pozytywistycznego będzie skutkowało ograniczeniem zakresu norm, które ze względu na swoją istotność zostaną zaliczone do kategorii dobra wspólnego do regulacji prawnych. Współcześnie, szczególnie w Stanach Zjednoczonych, należy odnotować tendencję do szerszego ujęcia obejmującego kulturę prawną i społeczną. Argumentacja w tym zakresie zob. R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 1998, s. 42–154.

<sup>61</sup> G.B. Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999, s. 216.

obowiązkowych konsultacjach z przedstawicielami grup interesów funkcjonujących w ciałach doradczych oraz na zleceniach organizacjom pozarządowym wykonywania zadań publicznych<sup>62</sup>. Klientelizm jest modelem, w którym administracja publiczna uznaje określone grupy interesów za reprezentantów interesów i współuczestników w zarządzaniu daną dziedziną. Termin ten jest stosowany do określenia faktycznego wpływu grup interesów na administrację publiczną. Jest to zjawisko oceniane negatywnie. Parantelizm jest modelem zbliżonym do klientelizmu, ale oddziaływanie na administrację odbywa się przez partie polityczne<sup>63</sup>.

W literaturze wyodrębniono dwa główne modele wpływów, dzięki którym grupy biznesu realizują swoje cele, są to modele korporatywizmu i pluralizmu. Oprócz nich zdefiniowano modele reprezentacji i legitymizacji demokratycznej w UE: pluralizm, etatyzm, formy neokorporacyjne i relacje przemysłowe<sup>64</sup>. Pluralizm zakłada możliwość szerokiej rywalizacji grup interesów w ramach reguł przewidzianych przez państwo<sup>65</sup>. Etatyzm odnosi się do sytuacji, w której państwo bierze udział w procesach decyzyjnych, a reprezentacja grup jest minimalna. Formy neokorporatywistyczne polegają na organizowaniu podejmowania decyzji na podstawie mediacji i negocjacji z udziałem instytucji państwowych i przedstawicieli grup biznesu. W relacjach przemysłowych funkcjonuje zakaz aktywnego uczestnictwa pracowników korporacji w organizacjach, a reprezentacja interesów odbywa się przez organizacje biznesowe<sup>66</sup>.

Współczesną formą korporatywizmu jest funkcjonowanie pewnego rodzaju platform, partnerstw czy innego typu forów zrzeszających grupy interesów z danej dziedziny, która posiada określony status w kontaktach z rządem lub innym organem władzy publicznej. Zakres uprawnień takiego forum zależy od zakresu kompetencji i uprawnień wynikających z prawa. Przykładowo w Austrii Partnerstwo Ekonomiczne i Społeczne ustala wzrost cen, a także decyduje o terminach zbiorowych przetargów. Silną pozycję ma prezes Partnerstwa, który reprezentuje je w bezpośrednich rozmowach<sup>67</sup>. W Polsce taki model ma regulacja dotycząca Komisji Trójstronnej. Zaletą tego rodzaju rozwiązania jest konieczność przeniesienia działań na rzecz własnego interesu danej grupy na poziom forum podmiotów o podobnym zakresie działania. Przetarg sił jest rozstrzygany w ramach forum bez udziału instytucji publicznych. Niemniej jednak powstaje podmiot pośredniczący między grupami interesów a władzą publiczną, co oznacza, że uwidocznione są tylko te informacje i argumenty, które zostały zaaprobowane przez podmiot pośredniczący. O ile w modelu pluralistycznym szeroki zakres udziału grup interesów gwarantuje szerokie spektrum opinii, informacji i perspektyw, to w przypadku korporatywizmu czy neokorporatywizmu dochodzi do ich ograniczenia. Ustalona struktura podmiotów zrzeszających grupy interesów sprzyja przejrzystości kontaktów oraz form oddziaływania. Jednak nie wyklucza to lobbingu grup niezrzeszonych lub takich, w których ocenie ich punkt widzenia nie jest dostatecznie reprezentowany.

Na gruncie Unii Europejskiej przyjęto założenie, że lobbing jest nie tylko zjawiskiem akceptowanym, lecz także pożądanym. Takie stanowisko jest uzasadnione zakre-

<sup>62</sup> H. Izdebski, *Administracja w systemie politycznym*, w: J. Hausner, *Administracja publiczna*, Warszawa 2006, s. 227.

<sup>63</sup> Tamże, s. 228.

<sup>64</sup> J. Czub, *Lobbing grup biznesu...*, s. 73–74.

<sup>65</sup> Zob. J. Sroka, *Europejskie stosunki przemysłowe w perspektywie porównawczej*, Wrocław 2000, s. 42–46.

<sup>66</sup> J. Czub, *Lobbing grup biznesu...*, s. 75–76.

<sup>67</sup> K. Ners, *Moving beyond The EU White Paper and Approximation of Law*, Warszawa 1996, s. 8; K. Jasiecki, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbing. Sztuka...*, s. 61.

sem obopólnych korzyści, a zwłaszcza są podnoszone możliwości szerokiej konsultacji społecznej, dialogu, w tym korzystania przez instytucje publiczne z profesjonalnych badań, projektów i analiz. Ponadto podkreśla się fakt możliwości uzyskania akceptacji rozwiązania przez przyszłych adresatów. Przyjęcie takiej koncepcji jest możliwe dzięki szerokiej reprezentacji społecznej przez organizacje i agencje lobbingowe<sup>68</sup>.

W literaturze wręcz została zrekonstruowana polityka Komisji Europejskiej wobec podmiotów podejmujących działania lobbingowe przez wykazanie, jakie obszary aktywności i cechy zostały uznane za pożądane z punktu widzenia tej instytucji. Za najistotniejsze aspekty uznano: dostarczanie informacji i specjalistycznej wiedzy ze względu na „deficyt zarządzania” oraz obowiązek konsultacji; pozyskiwanie wiedzy o stanowiskach podmiotów dysponujących znaczną siłą ekonomiczną i jednocześnie angażowanie ich w kluczowe polityki unijne, takie jak przyspieszenie rozwoju gospodarczego czy wzrost konkurencyjności; promowanie organizacji o wysokim prestiżu i tych, które proponują innowacje, np. w zakresie technologii informatycznej, biotechnologii, przemysłu; możliwości implementacyjne organizacji, z którą współdziałanie ma na celu ograniczenie ryzyka niewłaściwego wdrożenia czy odrzucenia regulacji, tak jak w przypadku organizacji rolniczych; nastawienie organizacji na współpracę jako cecha pożądana ze względu na tryb działania instytucji europejskich, szczególnie tych, które przyjęły zasadę działania konsensualnego; spójność i zdolności organizacyjne przejawiające się w możliwości przedstawienia przez organizację jasnego, jednoznacznego i uzgodnionego ze zleceniodawcami stanowiska, co wpływa pozytywnie na szybkość i efektywność zarówno lobbingu, jak i działania instytucji europejskich; zaangażowanie organizacji w problemy instytucji i pomoc w ich rozwiązywaniu, w tym skłonność do samoregulacji<sup>69</sup>.

Potencjalnym zagrożeniem jest nacechowanie racjonalnością rywalizacyjną działań grup interesów zgodnie z założeniami *government relations*, co oznacza, że ich celem jest dążenie do uzyskania uprzywilejowanej pozycji wobec innych podmiotów<sup>70</sup>. Z badań wynika, że integracja europejska wzmacnia pozycje silnych graczy<sup>71</sup>. W tym kontekście warto zauważyć, że rozwiązania prawne w USA zawierają ograniczenia działań grup o silnej pozycji przez określenie progów finansowania. Na gruncie UE wykształciły się specyficzne formy porozumień stałych i ad hoc, w ramach których mniejsze podmioty szukają sojuszników w określonych sprawach. Dynamiczny charakter europejskiego lobbingu wiąże się dodatkowo ze zjawiskiem sieci powiązań w różnych strukturach organizacyjnych.

Grupy interesów i ich lobbyści nie są bezstronni, ich charakter jest określany jako bycie adwokatem interesów. W tym ujęciu władzy publicznej przypada rola bezstronnego sędziego, który w ramach procedury, zasad i reguł prawa rozstrzyga konflikt interesów. Od sędziego orzekającego w indywidualnej sprawie odróżnia go fakt, że rozstrzygnięcie to ma charakter generalny i abstrakcyjny. Należy wziąć pod uwagę zastrzeżenia co do jakości informacji dostarczanych przez lobbyistów. Z oczywistych względów lobbyści często dostarczają informację wybiórczą, która nie jest obiektywną analizą sytuacji, ale argumentacją na rzecz preferowanego przez nich rozwiązania.

<sup>68</sup> Już w 1998 r. Komisja Europejska odnotowała działalność ponad 3 tys. grup interesu, za: O. Gray, *The Structure of Interest Group Representation in UE*, w: *Lobbying, Pluralism and European Integration*, Brussels 1998, s. 282.

<sup>69</sup> J. Greenwood, *Reresenting Interests in the European Union*, London 1997, s. 18–20; U. Kurczewska, M. Mołęda-Zdziech, *Lobbying w Unii...*, s. 14–17.

<sup>70</sup> K. Jasiński, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbying. Sztuka...*, s. 49.

<sup>71</sup> R. Eising, *Institutional Context, Organizational Resources and Strategic Choices*, „European Union Politics” 2007, 8(3), s. 329–362.

Profesjonalizacja działań lobbingowych, która nieodzwrotnie wiąże się z aspektem finansowym, zaburza funkcjonowanie społeczeństwa demokratycznego w ten sposób, że realny wpływ na procesy decyzyjne mają nie grupy najbardziej reprezentatywne, ale te, które dysponują największym kapitałem, co stwarza groźbę tyranii dobrze zorganizowanej mniejszości<sup>72</sup>. Z drugiej strony stwarza ona zagrożenia w przypadku praktyk niedozwolonych i braku pełnej reprezentacji społecznej. Przykładem może być lobbing grup biznesowych, który ze względu na szerokie możliwości finansowania może zdominować strefy wpływu. Odrębną kategorią jest lobbing podmiotów spoza państwa, zarówno korporacji jak państw, i związane z nim zagrożenie uzależnienia realizacji interesów narodowych od tych podmiotów. To ostatnie zagadnienie jest szczególnie istotne ze względu na możliwość podejmowania działań przez podmioty gospodarcze, które w rzeczywistości realizują interesy innych państw zagrażające bezpieczeństwu państwa polskiego, pod pozorem realizowania akceptowanych społecznie celów.

### Typy rozwiązań regulacyjnych

Zasadniczymi celami regulacji lobbingu są: potrzeba przywrócenia zaufania obywateli do władzy publicznej w kontekście cyklicznie ujawnianych afer i innych zjawisk patologicznych; potrzeba „oczyszczenia pola politycznej gry interesów”, czyli ograniczenia działań lobbingowych w możliwie dużym zakresie do działań pożądaných z punktu widzenia interesu publicznego; zwiększenie przepływu informacji w ramach jawności i transparentności procesów decyzyjnych<sup>73</sup>. Należy rozważyć, jakie regulacje uniemożliwiłyby działania godzące w interes publiczny, co oznacza kwalifikacje wszystkich rzeczywistych praktyk lobbystycznych z tego punktu widzenia. Zadaniem współczesnych ustawodawców nie jest wyeliminowanie działań lobbingowych, ale nadanie im właściwej formy i zakresu wśród innych form partycypacji obywateli. Jak podkreślono w literaturze, „brak regulacji może być w istocie regulacją”<sup>74</sup>.

Regulacja lobbingu może polegać na zakazie działalności lobbingowej, jej rejestracji, może też wiązać się z obowiązkiem ujawnienia danych, albo też z brakiem regulacji. Zakaz działalności lobbingowej jako legalnego oddziaływania na decyzje władzy publicznej nie mieści się w ramach liberalnych ustrojów demokratycznych, rozwijających instytucje dialogu społecznego. Rejestry lobbystów są prowadzone w większości porządków prawnych, również w USA, UE, a także większości państw członkowskich. Ujawnienie dotyczy: danych osobowych lobbysty, danych zleceniodawcy, treści umowy pomiędzy lobbystą a zleceniodawcą, wydatków oraz osób, na które wpływał lobbysta<sup>75</sup>.

Z instytucją rejestru może być związana kwalifikacja legalności rzecznictwa interesów. W takich przypadkach kryterium legalności działań nie jest ich charakter, ale fakt podjęcia ich przez podmiot, który spełnił wymogi formalne. W przypadku naruszenia obowiązków przewiduje się sankcje karne. Skrajnym przykładem jest zakwalifikowanie

<sup>72</sup> Zob. S. Ehrlich, *Władza i interesy. Studium struktury politycznej kapitalizmu*, Warszawa 1967, s. 261; M. Wiszowaty, *Regulacja prawna...*, s. 99.

<sup>73</sup> Por.: C.S. Thomas, *Interest Group Regulation Across the United States: Rationale, Development and Consequences*, „Parliamentary Affairs” 1998, nr 4; M. Wiszowaty, *Regulacja prawna...*, s. 154.

<sup>74</sup> M. Wiszowaty, *Regulacja prawna...*, s. 149.

<sup>75</sup> Tamże, s. 109, 151.

lobbingu jako przestępstwa, tak jak w konstytucji stanu Georgia z 1887 r. oraz konstytucji Kalifornii z 1879 r.<sup>76</sup> W Unii Europejskiej dla zarejestrowanych podmiotów przewidziano „zachęty” w formie ułatwień w dostępie do wybranych instytucji<sup>77</sup>.

Komisja Europejska w 1992 r. zaproponowała lobbystom i ich stowarzyszeniom określenia przez nich samych przepisów ich działalności. Na wyznaczone spotkanie z ponad 200 zaproszonych nikt się jednak nie zgłosił. Dopiero po ostrzeżeniu Komisji, że brak współpracy w tej kwestii spowoduje podjęcie arbitralnej decyzji, poskutkowało przyjęciem w 1994 r. kodeksu lobbystów. Spotkał się on jednak z krytyką, że nie jest w istocie aktem samoregulacji, ponieważ jego treść w pełni odpowiada zaleceniom Komisji<sup>78</sup>. Kolejnym działaniem, również odnoszącym się do lobbingu, jest Europejska Inicjatywa na Rzecz Przejrzystości, w ramach której funkcjonuje m.in. *Rejestr* służący przejrzystości<sup>79</sup>.

Z przedstawionego przez J. Czuba zestawienia regulacji prawnych funkcjonowania grup biznesu w UE wynika, że w porównaniu z regulacjami w USA ta dziedzina jest w niewielkim stopniu regulowana<sup>80</sup>. Działanie grup biznesu podlega następującym regułom: ustawy przewidują prowadzenie obowiązkowych rejestrów; działalność grup interesów jest podporządkowane normom określającym funkcjonowanie stowarzyszeń lub prowadzenie działalności gospodarczej; uregulowane są także kwestie wstępu do budynków władz państwowych i dodatkowo wręczania upominków i darowizn. W Słowenii uchwalono ustawę o działaniu etycznym i zapobieganiu korupcji, a we Włoszech dodatkowo funkcjonuje porozumienie lobbowe w sprawie prowadzenia konsultacji z rządem.

Kolejnym działaniem ukierunkowanym na sprawowanie kontroli nad lobbingiem są regulacje określające powinności i obowiązki funkcjonariuszy władzy publicznej, tak jak amerykański *Code of Ethics*, szkocki Kodeks Deputowanego czy zobowiązanie argentyńskich urzędników do zgłaszania kontaktów, które próbowano z nimi nawiązać<sup>81</sup>. Cechy regulacji dotyczące zachowań osób zaufania publicznego są sklasyfikowane w cztery obszary: podział władzy, rozdzielność stanowisk, przejrzystość działania, kontrola<sup>82</sup>. Ten rodzaj polityki wobec lobbingu mieści się w rekomendacjach praktyków. Podkreślają oni, że działania lobbingowe są koncentrowane na faktycznych ośrodkach władzy, wobec czego należy skupić się na kontrolowaniu właściwego przedmiotu oraz zweryfikowaniu zarówno procedury podejmowania decyzji, jak i obowiązków funkcjonariuszy publicznych<sup>83</sup>. Dodatkowym działaniem rekomendowanym na rzecz przejrzystości jest strukturalizacja forów i platform grup interesów wokół kluczowych obszarów interesów publicznych, jak: gospodarka, edukacja, zdrowie, wraz z określoną regulacyjnie rolą uczestniczących podmiotów w procesach podejmowania decyzji.

<sup>76</sup> Tamże, s. 53.

<sup>77</sup> L. Graniszewski, C. Piątkowski, *Grupy interesu w Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 30.

<sup>78</sup> Zob. U. Kurczewska, *Lobbing w Unii Europejskiej*, „Przegląd dyplomatyczny” 2002, nr 1, s. 108; B. Wolszczak, *Istota lobbingu i prawne aspekty jego funkcjonowania w Unii Europejskiej*, w: *Polska w Unii Europejskiej. Bilans otwarcia*, J. Marszałek-Kawa (red.), Toruń 2005, s. 105–106; M. Wiszowaty, *Regulacja prawna...*, s. 51, 155.

<sup>79</sup> *Zielona Księga – „Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości” – działania następcze* [online], COM (2006)194, [www.ec.europa.eu/civil\\_society/interest\\_groups/definition\\_pl.htm](http://www.ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/definition_pl.htm). [dostęp: 15 VII 2014].

<sup>80</sup> J. Czub, *Lobbing grup biznesu...*, s. 79–83.

<sup>81</sup> M. Wiszowaty, *Regulacja prawna...*, s. 44, <http://www.scottish.parliament.uk/parliamentarybusiness/CurrentCommittees/29890.aspx>; <http://www.counseling.org/resources/aca-code-of-ethics.pdf>. [dostęp: 15 VII 2014].

<sup>82</sup> K. Jasiołki, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbing. Sztuka...*, s. 78.

<sup>83</sup> M. Wiszowaty, *Regulacja prawna...*, s. 160–161.

Rekomendacje dotyczą też:

- metryczki ustawy, rejestru interesów, rejestru rozmów urzędników z interesariuszami zewnętrznymi. Metryczka ustawy to publikowany dokument zawierający pełną dokumentację pracy nad ustawą wraz z jego wszystkimi wersjami, poprawkami, stanowiskami i zgłaszanymi dokumentami. Dokumentacja powinna obejmować wszystkie etapy procesu, w tym rządowy, parlamentarny, a także działania Kancelarii Prezydenta<sup>84</sup>. Rejestr interesów to część metryczki ustawy zawierająca listę podmiotów, które zarejestrowały się w celu przedstawienia opinii, stanowiska, ekspertyzy, protestu, poparcia w zakresie projektu ustawy oraz opublikowanie go na stronie internetowej,
- udostępnienia podmiotom zgłoszonym do rejestru interesów udziału w podkomisjach oraz sporządzanie i publikowanie protokołów z ich prac oraz generalny obowiązek protokołowania i publikowania całości parlamentarnego procesu legislacyjnego<sup>85</sup>,
- wprowadzenia obowiązku dla wszystkich, którzy biorą udział w pracach komisji i podkomisji, deklarowania, czyj interes reprezentują. Deklaracje członków komisji i podkomisji oraz posłów, gości i ekspertów powinny potwierdzać, że nie znajdują się oni w sytuacji konfliktu interesu prywatnego i publicznego,
- ujednoczenie standardów publikacji informacji w „Biuletynie informacyjnym”,
- wprowadzenie jednolitych standardów przyjmowania interesariuszy zewnętrznych ubiegających się o kontakt w związku z projektem ustawy,
- wprowadzenie rejestracji i okresowej sprawozdawczości rozmów z interesariuszami zewnętrznymi, nie tylko zawodowymi lobbystami, zamiast nieskutecznego wymogu określenia wpływu rozmówcy na zakres zmian w projekcie.

W świetle powyższych rekomendacji ocena polskiej *Ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa*<sup>86</sup> jest negatywna. Ze względu na przyjęte w niej ograniczenia podmiotowe i przedmiotowe nasuwa się pytanie o *rato legis* obowiązujących przepisów prawnych oraz kolejne – o jej stosunek do regulacji i polityki Unii Europejskiej. W obecnym kształcie przepisy prawne nie zapewniają przejrzystości procesu prawa w kontekście wpływu wywieranego przez podmioty działające na rzecz interesów partykularnych.

## Wnioski końcowe

Jak wynika z historii lobbingu podmioty gospodarcze zorientowane na osiągnięcie celów ekonomicznych i dysponujące środkami finansowymi dążą do zapewnienia sobie jak najkorzystniejszych warunków działania, również przez wywieranie wpływu na decyzje władzy publicznej. Oddziaływanie podmiotów gospodarczych i innych aktorów społecznych na władzę publiczną w porządkach demokratycznych państw prawnych jest ich uprawnieniem. Zbieg tych dwóch faktów przesądza kwestię lobbingu jako stałego elementu życia społecznego w większości porządków prawnych, poza państwami totalitarnymi. Działania te są determinowane logiką maksymalizowania realizacji własnych interesów.

Obowiązkiem władzy publicznej jest działanie na rzecz porządku publicznego i dobra wspólnego. Zakresy tych działań organów państwowych i pozostałych aktorów społecznych są częściowo zbieżne, a częściowo rozbieżne, w tym konfliktowe. Instytu-

<sup>84</sup> W. Michałek, *Praktyka lobbingu w Polsce i krajach Unii Europejskiej*, w: *Kompendium wiedzy...*, s. 37.

<sup>85</sup> Tamże, s. 37–38.

<sup>86</sup> Dz.U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.



cyjonalnie to organy władzy publicznej są powołane do rozstrzygania konfliktów interesów w sposób odpowiadający standardom sprawiedliwości proceduralnej. Z punktu widzenia ochrony interesu publicznego należy rozważyć, które z działań podejmowanych przez grupy interesów są w rzeczywistości zagrożeniem dla państwa, a które i pod jakimi warunkami należy uznać za akceptowalne lub pożądane.

Odpowiedzi na te pytania wymagają określenia stopnia otwartości każdej instytucji na wpływ oparty na wymianie, a następnie zdefiniowania obszarów potencjalnego wpływu, jego form i metod oraz oceny, w jakich przypadkach interes publiczny jest szczególnie zagrożony. Zagrożeniem otwartości na informacje dostarczane w ramach lobbingu jest brak ich wiarygodności i zupełności. Za jakość decyzji publicznych – a ta nie jest możliwa bez prawdziwych, rzetelnych i zupełnych informacji – odpowiadają organy władzy publicznej, które za pomocą odpowiednich procedur powinny zapewnić weryfikację tych informacji, szczególnie w obszarach uznanych za kluczowe ze względu na ochronę bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

### **Abstrakt**

W artykule zawarto analizę zjawiska lobbingu prowadzoną z perspektywy konfliktu interesu publicznego z interesami partykularnymi. Różnorodność regulacji lobbingu oraz fakt, że od lat jest poszukiwana metoda właściwej regulacji, dowodzi złożoności prezentowanej problematyki. W ostatnich latach ze względu na dynamiczny rozwój praw jednostki oraz zmiany w zakresie uczestnictwa podmiotów społecznych w procesach tworzenia prawa model lobbingu, a wraz z nim jego charakter i narzędzia uległy zmianie. Wobec powyższego istotne jest określenie jego roli w demokratycznych państwach prawa oraz weryfikacja regulacji prawnych w tym obszarze.

**Słowa kluczowe:** lobbing, tworzenie prawa, grupy interesów, konflikt interesów.

### **Abstract**

The article presents an analysis of the lobbying phenomenon conducted from the perspective of the conflict of the public interest with the interests of particular social groups. The diversity of lobbying regulation and the fact that the best regulation method has been sought for years demonstrate the complexity of the issue. In recent years, due to the dynamic development of the human rights as well as changes in the participation of social subjects in the process of law-making, lobbying model alongside with its character and tools have changed. In view of the above, it is important to define its role in the democratic states of law, as well as the verification of legal regulations in this area.

**Keywords:** lobbying, lawmaking, interest groups, conflict of interest.