

Jacek Srokosz
**Grupy nacisku i zjawisko lobbingu
we współczesnych państwach**

W systemie demokratycznym decyzje władz państwowych oraz stanowione przez nie prawo powinny mieć na celu zapewnienie realizacji interesu ogółu obywateli. Problem zaczyna pojawiać się w sytuacji dużej rozbieżności interesów poszczególnych grup społecznych. W politologii ukształtowały się dwa stanowiska dotyczące rozwiązywania tej kwestii. Pierwsze z nich – funkcjonalistyczne – zakłada możliwość eliminacji sprzecznych interesów w ramach społeczeństwa poprzez zawarcie konsensusu co do treści praw, istoty problemów oraz potrzeb. W takim ujęciu społeczeństwo ujmowane jest jako homogeniczna całość o wspólnym systemie wartości ustanowionym w drodze konsensusu¹.

Inaczej na ten problem patrzą rzecznicy teorii neofunkcjonalizmu, którzy wskazują na niemożność sprowadzenia do wspólnego mianownika częstokroć przeciwstawnych interesów i potrzeb jednostek w społeczeństwie. Społeczeństwo w tym ujęciu jest sumą jednostek i grup interesu, kierujących się partykularnymi interesami, której to sumy nie łączy żadne „dobro wspólne”. Rywalizujące ze sobą podmioty zgadzają się tylko co do jednego, a mianowicie co do ustalenia procedur utrzymania porządku w państwie oraz metod rozstrzygania konfliktów². W tej koncepcji wyartykułowane została olbrzymia rola grup interesu (nacisku) oraz lobbing, czyli metody wpływania na kształt rozwiązań politycznych i prawnych.

Pojęcie grup nacisku i lobbingu

O grupie interesu możemy mówić, jeśli istnieje jakaś zbiorowość połączona wspólnymi celami lub interesami, która podejmuje działania wpływające na politycznych decydentów, mające na celu realizacji

¹ S. Konopacki, *Neofunkcjonalistyczna teoria integracji politycznej Ernsta Haasa i Leona Lindberga*, Studia Europejskie, nr 3 z 1998, s. 106.

² Ibidem.

swoich postulatów¹. Jak więc można zauważyć, grupy interesu nie są czymś nowym w dziejach ludzkości i pojawiły się wraz z tworzeniem się pierwszych ognisk władzy państwowej. Podobnie rzecz się ma z lobbieniem, zwanym inaczej rzecznictwem interesu.

Samo pojęcie lobbying pochodzi od angielskiego słowa *lobby* oznaczające kuluary jakiegoś budynku. Nowe znaczenie to pojęcie uzyskało w XIX, wskutek praktyki spotkań obywateli z parlamentarzystami brytyjskimi w kularach Izby Gmin. W czasie takich spotkań interesanci zazwyczaj próbowali nakłaniać deputowanych do podejmowania konkretnych działań w pewnych interesujących ich dziedzinach życia publicznego. Z czasem taką działalność określono jako lobbying.

Współcześnie praktyki lobbystyczne rozumie się jako „zdolność przekonywania decydenta do zrobienia czegoś, czego w normalnych warunkach nie zrobiłby bez perswazji lobbysty, lub też do zaniechania czegoś, co normalnie by zrealizował”². Jak wynika z powyższego, lobbying polega na oddziaływaniu na rządzących, które ma doprowadzić do korzystnych ustaleń dla oddziaływującego.

Nie każde działanie mające na celu wpływanie na władzę można określić mianem lobbingu. Zdaniem Krzysztofa Jasiockiego o lobbingu możemy mówić dopiero wtedy, gdy jest spełnionych łącznie kilka warunków, a mianowicie: gdy podmiotem oddziaływania jest władza publiczna, oddziaływanie jest zamierzone, prowadzone przez jakiegoś pośrednika w imieniu innych osób (można być lobbystą, także gdy występuje się we własnym imieniu, pod warunkiem jednak, że równocześnie reprezentuje się interesy innych), wreszcie musi być to forma komunikacji, jako technika wpływu na decydenta³. Lobbystą w takim układzie jest osoba, która w interesie jakiejś grupy interesu podejmuje działania mające na celu skuteczne wpłynięcie na treść rostrzygnięcia organu władzy publicznej.

¹ S. Ehrlich, *Władza i interesy – studia struktury politycznej kapitalizmu*, Warszawa 1974, s. 47–51; B. Szmulik, M. Żmigrodzki, *Grupy Nacisku*, [w:], M. Chmaj, *Państwo, ustrój, samorząd terytorialny*, Lublin 1997, s. 72.

² D.R. Mastromarco, A.P. Saffar, M. Zieliński, U. Biedrzycka, K. Hryciuk, *Sztuka lobbingu w Polsce*, Warszawa 1995, s. 10.

³ K. Jasiocki, M. Mołęda-Zdzech, U. Kurczewska, *Lobbying. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Kraków 2000, s. 20.

Przedmiot i podmioty oddziaływania lobbystycznego

Podmiotem, na który jest skierowane oddziaływanie lobbysty, jest organ władzy publicznej. Lobbysta będzie chciał, aby odpowiedni organ podjął określone działania (np. ustanowił odpowiednie przepisy, uchylił obowiązujące prawo, wydał korzystną decyzję) lub też by swoich działań zaniechał (np. zrezygnował z planów regulacji prawnej jakiejś dziedziny życia)¹. Główny ciężar nacisku wywieranego przez rzecznika interesu jest skierowany na ustawodawstwo oraz jednostkowe decyzje administracyjne. Nie jest to oczywiście katalog zamknięty działań rzecznictwa interesu, gdyż w praktyce obejmuje wszelkie działania organu władzy publicznej mieszczące się w jego kompetencji.

Podmiotami, na których będzie wywierany wpływ, będą funkcjonariusze publiczni mający kompetencje do decydowania o kwestiach politycznych, prawnych i administracyjnych. Dotyczy to w pierwszej kolejności parlamentarzystów i urzędników administracji państwowej (zwłaszcza na szczeblu rządowym) i obejmuje radnych i urzędników samorządowych, ale także np. pracowników agencji gospodarczych, czyli jednym słowem wszystkich podmiotów w jakikolwiek sposób decydujących o w sprawach o charakterze publicznym, nawet jeśli by uprawnienia do podejmowania decyzji zostały im tylko delegowane.

Na przeciwnym biegunie znajdują się konkretne grupy zainteresowane przyjęciem określonych rozwiązań ustawowych, politycznych lub administracyjnych.. Grup takich może być oczywiście nieskończenie wiele. Charakter konkretnej grupy interesu decyduje o celu oddziaływania. Ogólnie rzecz ujmując, lobbystów można podzielić na trzy grupy, a mianowicie środowiska gospodarcze, grupy zawodowe oraz grupy społeczne².

Celem środowisk gospodarczych zazwyczaj jest korzystne rozwiązanie prawne dotyczące danej branży gospodarki. Czasami działania te mają na celu rywalizację o koncesje lub przywileje przetargowe. Najczęściej oddziałują na rząd, zwłaszcza ministrów, ale także na urzędników agencji gospodarczych. Z kolei grupy zawodowe najczęściej domagają się korzystnych regulacji płacowych i prawnych, np. górnicy – wcześniejszych emerytur. Organizacje pozarządowe i społeczne zwykle ubiegają się o środki finansowe i uprzywilejowany dostęp do

¹ B. Szmulik, M. Żmigrodzki, op. cit., s. 74.

² Ibidem.

mediów publicznych, a także o wpływ na ustawodawstwo dotyczące ich statusu prawnego¹.

Wśród typowych grup interesu w Polsce najczęściej wymienia się duże przedsiębiorstwa i korporacje, polityków i grupy interesu powiązane z władzą państwową, branżowe grupy interesów, związki zawodowe, organizacje i stowarzyszenia gospodarcze, związki, organizacje i stowarzyszenia społeczne, władze lokalne i samorządowe, wyspecjalizowane firmy doradcze i konsultingowe².

Strategia i taktyka lobbysty

Strategia działania lobbysty zależeć będzie w głównej mierze od celu prowadzonej kampanii. Wyróżnić tu można strategię ofensywną i defensywną. Ze strategią ofensywną będziemy mieli do czynienia, gdy jakaś grupa interesu dostrzega problemy, mogące się dopiero pojawić, i podejmuje działania, mające zapobiegać zmianom w prawodawstwie bądź w działaniach politycznych, które mogłyby zmniejszyć znaczenia danej grupy. Przykładem zastosowania tej strategii były działania podjęte przez Kazimierza Grabka, mające na celu ochronę jego uprzywilejowanej pozycji na rynku żelatyny³. Z kolei celem strategii defensywnej utrzymanie dotychczasowego *status quo*, mającego korzystny wpływ na interesy grupy, przy jednoczesnym dążeniu decydentów do zmian w tym zakresie, np. kampania obrony województwa opolskiego w roku 1997⁴.

Po wyborze strategii działania określa się taktykę oddziaływania w celu osiągnięcia zamierzonego rezultatu. Ze względu na sposób oddziaływania lobbystów można wyróżnić lobbings bezpośredni –

¹K. Jasiocki, *Lobbing Gospodarczy*, artykuł zamieszczony na stronie internetowej: <http://www.epr.pl/czytelniatrzy.php?id=262&itemcat=1>; B. Woszczyk, *Lobbing w Unii Europejskiej*, Toruń 2004, s. 113.

²Szerszą charakterystykę wymienionych podmiotów zob.: K. Jasiocki, *Lobbing Gospodarczy...*; K. Jasiocki, M. Mołęda-Zdzech, U. Kurczewska, op. cit., s. 179–192, zob. też: G. Rippel, *Skuteczność wchodzi kuchennymi drzwiami...rzecz o lobbingu*, artykuł zamieszczony na stronie internetowej: http://swiatmarketingu.pl/index.php?rodzaj=01&id_numer=667579; *Lobby: pociąg do władzy*, artykuł zamieszczony na stronie internetowej: <http://www.cafebaba1.com/pl/article.asp?T=T&Id=8541>; M. Biernacka, J. Inorowicz, *Silna grupa nacisku*, Puls Biznesu, 12 września 2005.

³Szerzej o metodach działań K. Grabka zob.: K. Jasiocki, M. Mołęda-Zdzech, U. Kurczewska, op. cit., s. 99–101.

⁴Ibidem, s. B. Woszczyk, op. cit., s. 113.

docierający do decydentów bezpośrednio, oraz pośredni, gdy wpływa się na środowisko danego polityka, które to dopiero wpłynie na jego zachowanie. Pierwsza forma oddziaływania jest najskuteczniejszym sposobem działań lobbystycznych¹.

Najlepszą metodą zaliczaną do lobbingu bezpośredniego jest osobisty, najlepiej jak najczęstszy, kontakt z decydem oraz przekonanie go do konkretnych postulatów, albo chociaż wywołanie życzliwego zainteresowania omawianym problemem. Bardzo skuteczne jest znalezienie osoby, spośród grona decydującego, przychylnie nastawionej do danej sprawy. W takiej sytuacji osoba z środowiska decydenta ma zawsze ma większe możliwości oddziaływania niż ktoś z zewnątrz. Na takiej zasadzie działa w Sejmie Polskie Lobby Kobiet². Inną metodą jest ubiegnięcie ruchu nieprzychylnego sprawie polityka tłumaczącego swoje propozycje rozwiązań jakimś określonym dobrem społecznym. Lobbyista dostarcza gotowe propozycje regulacji z wskazaniem korzyści, jakie przyniosą dla dobra społecznego, np. zwiększenie bezpieczeństwa, zmniejszenie emisji zanieczyszczeń. Ważną kwestią jest, by wartości postulowane były w odbiorze decydenta ważniejsze niż te, na które się powołuje.

Lobbyista często występuje jako ekspert, specjalista w danej dziedzinie, dostarczając informacji, wyniki badań i ekspertyzy³. W tym zakresie określone środowiska mogą wносить gotowe propozycje tekstu regulacji bądź też teksty ekspertyz, opisy aktualnej sytuacji czy też postulaty zmian. Ułatwia to osobie, na którą się wywiera wpływ, ustosunkowanie się do danego zagadnienia, zwalniając ją z konieczności zbytniego wgłębiania się w poszczególne problemy. Pozwala też dostarczone projekty traktować jako własną propozycje regulacji. Taką taktykę częstokroć stosuje Business Centre Club – m.in. postulując zmiany w zakresie przepisów podatkowych⁴.

Jeżeli przedmiotem oddziaływania jest polepszenie statusu prawnego danej grupy, a zmiana reguły ustanowionej w prawie jest zadaniem karkołomnym ze względu na oddźwięk społeczny i zbyt duże trudności uniemożliwiające przeprowadzenie ponownego procesu

¹ Ibidem, s. 117.

² Szerzej o programie i działalności zob.: *Lobby Kobiet w parlamencie polskim 1989–2005*, Warszawa 2005.

³ B. Szmulik, M. Żmigrodzki, op. cit., s. 75.

⁴ K. Jasiński, M. Molęda-Zdzech, U. Kurczewska, op. cit., s. 20; B. Woszczyk, op. cit., s. 110.

legislacyjnego, łatwiejszą metodą jest po prostu skłanianie do stworzenia wyjątków zamiast zmiany całości rozwiązywania prawego. Do tej metody chętnie sięgają grupy nacisku, jeśli toczą walkę o uprzywilejowanie pozycji jakiejś branży gospodarki¹.

Nakłaniając ustawodawcę do uregulowania jakiejś dziedziny, lobbysta wskazuje zwykle na olbrzymi ciężar społeczny problemu. W takim wypadku tworzy się też sieć zainteresowanych daną kwestią, co ma przekonać decydującego, iż dane rozwiązanie nie jest tylko widzimisię jednej osoby, ale problemem istotnym dla obywateli. Pomocnymi mogą być pozarządowe zespoły doradcze składające się z szerokiego przedstawicielstwa różnych środowisk zainteresowanych regulacją danej kwestii. W literaturze takie zespoły doradcze określa się mianem *think tanks*².

Do oddziaływania wykorzystywane jest także tworzenie ramy instytucjonalnych grupy nacisku. Najlepszym przykładem takich działań jest tworzenie stowarzyszeń i grup, które są postrzegane jako wiarygodny partner do rozmów ze względu na dziedzinę działalności. Organy władzy niejednokrotnie zasięgają opinii i konsultują projekty regulacji u takich podmiotów, np. w sprawie zmian w zakresie prawa pracy u przedstawicieli związków zawodowych i pracodawców. Podobną metodą jest tworzenie grup poparcia w ramach własnego środowiska, aby stworzyć jednolite stanowisko wobec władzy, w ramach tzw. okrągłych stołów, takich jak np. Europejski Okrągły Stół Przemysłowców. W Polsce można przykładowo wymienić Konsorcjum Polskich Producentów Urządzeń Rolniczych, a także Polskie Lobby Przemysłowe³.

W ramach utrzymywania silnych więzi z politykami stosuje się działania polegające na eliminowaniu najgłośniejszych zdań opozycyjnych. Następuje to poprzez zapraszanie oponenta na serie odczytów i konferencji, szeroko prezentujących zagadnienie, w celu ukazania konkretnych realiów i zapoznania z postulatami grupy interesu.

Gdy wszystkie te metody zawodzą, można z powodzeniem stosować taktykę gry na zwłokę. Polega to na angażowaniu wszelkich możliwych instytucji w rozwiązywanie problemu, co ma na celu opóźnienie wprowadzenia regulacji. Przy dużej przewlekłości postępowań

¹ K. Jasiocki, M. Mołęda-Zdzech, U. Kurczewska, op. cit., s. 121.

² Ibidem, s. 122; B. Woszczyk, op. cit., s. 113.

³ Szerzej o ostatnim podmiocie zob.: *Polskie Lobby Przemysłowe im. Eugeniusza Kwiatkowskiego*, Warszawa 2004.

sądowych, metodę tę można z bardzo dobrym rezultatem stosować w Polsce.

Lobbing pośredni jest mniej widoczny i dostarcza mniej spektakularnych wyników w krótszym czasie. Za zadanie ma odpowiednio przedstawić problem środowisku decydenta, by wpłynęło na procesy decyzyjne w pożądanym kierunku¹. Najważniejszą kwestią dla lobbysty jest zbudowanie pozytywnego odbioru problemu u danego decydenta, co pozwoli stworzyć klimat do zamierzonych zmian. Duże znaczenie może mieć tutaj odpowiednie rozreklamowanie kampanii i podmiotu, na którego rzecz się lobbuje.

Odmianą lobbingu pośredniego jest tzw. lobbing oddolny, polegający na zainteresowaniu problematyką jak największej liczby obywateli. Ukazywane są negatywne skutki dotychczasowego lub projektowanego rozwiązania. Następnie obywatele są mobilizowani do masowej akcji poparcia dla konkretnego rozwiązania. Poparcie następuje np. w formie bojkotu, petycji, kampanii masowego wysyłania listów, maili, faksów, czy też manifestacji². Przykładem takich działań są parady równości organizowane przez środowiska lewicowe, zbieranie podpisów pod wnioskiem o wprowadzenie zawodowej służby wojskowej itp.

Wreszcie koronną metodą wpływania na decyzje jest powoływanie niezależnych ekspertów. Najlepszym ekspertem jest osoba medialna i rozpoznawalna z olbrzymim autorytetem w danej dziedzinie. Wspomniane wyżej cech pozwolą taką osobę zakwalifikować jako wiarygodną dla decydenta, co może zaważyć na kierunku podjętego przez niego działania.

Na koniec rozważań o taktyce działań rzecznictwa interesów warto na chwilę się zatrzymać przy metodach, co do których istnieją duże wątpliwości, czy są jeszcze lobbingiem – przy tzw. dzikim lobbingu. Dzikie lobbing w pewnych momentach wykracza poza normy prawne i przede wszystkim etyczne, posługując się powiązaniem towarzyskimi, przekonując za pomocą podawania nierzetelnych informacji bądź też po prostu korumpując odpowiednie władze. Przykładem takiego działania była tzw. afera żelatynowa, gdzie Kazimierz Grabek doprowadził, za pomocą układów towarzyskich i podawania nieprawdziwych oraz niesprawdzonych informacji, do monopolizacji polskiego rynku żelatyny

¹ B. Szmulik, M. Żmigrodzki, op. cit., s. 78.

² Ibidem, s. 79. K. Jasiołkowski, M. Molęda-Zdzech, U. Kurczewska, op. cit., s. 132

poprzez wprowadzenie wysokich ceł na żelatynę sprowadzaną z zagranicy¹.

Inną odmianą działań, które, jak się wydaje, nie mają zbyt wiele wspólnego z przedstawionym lobbingsiem, jest tzw. lobbying „partyzancki” bądź „kowbojski”. W takim wypadku wykorzystywane są radykalne środki nacisku typu: blokady dróg, wysypywanie zboża na torty, niszczenia własności innych osób bądź zajmowanie obiektów użyteczności publicznej². Sztandarowym przykładem stosowania takich metod były działania podejmowane przez „Samoobronę” Andrzeja Leppera.

Regulacje prawne i etyczne lobbingu w poszczególnych państwach

Prawodawstwo poszczególnych państw rozmaicie podchodzi do kwestii działalności lobbystycznej. Zwykle jest to problem nieuregulowany, a sama działalność podlega tylko różnym kodeksom etyki zawodowej lub pozostaje poza jakąkolwiek regulacją³. Przyjrzyjmy się prawnym rozwiązaniom instytucji rzecznictwa interesu w kilku państwach.

Najpełniej problem lobbingu został uregulowany w Stanach Zjednoczonych. Ustawa federalna z 1946 r. o kontroli lobbingu (*Federal Regulation of Lobbying Act*) definiuje lobbying jako działalność mającą na celu wpływanie na proces tworzenia prawa zarówno w Izbie Reprezentantów, jak i w Senacie, przy czym chodzi tu o wpływy bezpośrednie podejmowane przez grupy interesów⁴. Podmioty prowadzące taką działalność są zobligowane do rejestracji u sekretarza Kongresu, podając nazwę klienta, na którego rzecz działają, z kim współpracują, wskazując wysokość honorarium za usługi oraz fundusz, jakim dysponują. Co kwartał lobbysta powinien składać sprawozdania ze swojej działalności oraz informować sekretarza Kongresu o wszelkich zmianach w wymienionych wyżej kwestiach. Sprawozdania są publikowane i podawane do publicznej wiadomości. Odchodzący urzędnicy mają roczny zakaz reprezentowania bądź też doradzania

¹ K. Jasiocki, M. Mołęda-Zdzech, U. Kurczewska, op. cit., s. 99–101.

² B. Szmulik, M. Żmigrodzki, op. cit., s. 78.

³ Taka sytuacja do niedawna miała miejsce w polskim systemie prawnym, obecnie pojawiły się pierwsze regulacje na wzór rozwiązań w Unii Europejskiej.

⁴ Taki zawężenie wprowadziło orzecznictwo Sądu Najwyższego – K. Wójtowicz, *Grupy nacisku w procesie tworzenia prawa*, Prawo CXII, *Acta Universitas Vratislaviensis*, Wrocław 1984.

partiom politycznym i obcym rządów, a jeżeli brali udział w negocjacjach handlowych lub traktatowych, mają zakaz reprezentowania osób biorących udział w takich negocjacjach¹. Za złamanie postanowień ustaw lobbyście grożą sankcje grzywny w wysokości do 10.000 USD, pozbawienia wolności do 5 lat oraz zakaz prowadzenia działalności hobbystycznej przez okres do 3 lat od daty wykonania wyroku².

Politycy zobligowani są do deklaracji prezentów o wartości powyżej 20 USD, jeśli całkowita wartość prezentu w ciągu roku przekroczyła 50 USD. Oprócz ustaw problematykę lobbingu reguluje Kodeks etyki kongresmana. Dotyczy to zwłaszcza kwestie podarunków, podróży i honorariów. Kodeks wprowadza tu limity dochodów, jakich nie może przekroczyć kongresman, prowadząc działalność pozaparlamentarną, oraz zabrania przyjmowania większości prezentów (poza prezentami od rodziny, przyjaciół, innych członków Kongresu bądź podarków o minimalnej wartości).

Z krajów europejskich tylko nieliczne zdecydowały się na częściowe prawne usankcjonowanie praktyk lobbystycznych. Do państw wprowadzających obowiązek rejestracji lobbystów należą Niemcy. Przewodniczący Bundestagu prowadzi odpowiedni rejestr, w którym zapisuje się dane adresowe lobbysty, skład władz podmiotu, przedmiot działalności oraz liczbę członków i nazwiska przedstawicieli. Spis jest jawny i raz w roku publikowany w Gazecie Federalnej³. Lobbyista z poza rejestru nie ma co liczyć na wejście do Bundestagu i możliwość spotkań z deputowanymi. Podobne regulacje występują w Danii, z tą różnicą, że brak rejestracji nie uniemożliwia, ale mocno utrudnia lobbystom wstęp do budynków parlamentu oraz przedstawianie opinii na zebraniach komisji parlamentarnych.

W pozostałych państwach nie istnieją żadne oficjalne rejestry, a praktyki lobbystyczne nie są „uznanym” zjawiskiem. We francuskim Zgromadzeniu Narodowym regulamin zabrania istnienia w izbie grup interesów, które miałyby oddziaływać na parlamentarzystów, w obronie partykularnych interesów. Parlamentarzystom z kolei zakazuje się przyjmowanie ogólnych poleceń od przedstawicieli grup nacisku. Nie

¹ Problematykę służby byłych urzędników potencjalnym lobbystom nazwano „kwestią drzwi obrotowych”, zob. K. Jasiocki, M. Mołęda-Zdzech, U. Kurczewska, op. cit., s. 65.

² K. Jasiocki, M. Mołęda-Zdzech, U. Kurczewska, op. cit., s. 66.

³ Ibidem, s. 71; B. Woszczyk, op. cit., s. 30.

oznacza to całkowitego zakazu wstępu lobbystów do budynków parlamentu. Istnieje taka możliwość na zaproszenie przewodniczących Izby Reprezentantów, Senatu bądź też jednego lub grupy deputowanych. Poza tym niektóre podmioty uzyskują roczne przepustki uprawniające do nieograniczonego wstępu do parlamentu. Liczba takich przepustek jest ograniczona¹.

W Wielkiej Brytanii obowiązek rejestracji parlamentarzystów prowadzących działalność lobbystyczną obowiązuje tylko w Izbie Gmin i to tylko w wypadku, gdy osoba wpływająca na kształt decyzji parlamentarzystów czerpie z tego korzyści materialne. Rejestr taki jest jawny i udostępniony do publicznego wglądu. W Izbie Lordów żadnych wymogów w tym zakresie nie ma. Tutaj gwarancją i uczciwych praktyk ma być honor i tradycja lordów. W latach 90. ubiegłego wieku podejmowane były próby wprowadzenia pewnych etycznych reguł postępowania w sytuacji wywierania wpływu na parlamentarzystów w zakresie podejmowanych decyzji, jednakże bez trwałych efektów². Udałe próby podjęły środowiska zawodowych lobbystów, wprowadzając kodeksy postępowania oraz tworząc we własnym zakresie rejestry podmiotów prowadzących działalność lobbystyczną. Przyjęcie tych uregulowań jest dobrowolne, jednakże podejmowane są próby wprowadzenia bardziej restrykcyjnych uregulowań³.

Odseparowaną kwestią jest regulacja działalności grup nacisku w ramach Unii Europejskiej. Tutaj należy rozpatrzeć uregulowania w Parlamencie Europejskim i Komisji Europejskiej. W PE obowiązuje rejestracja zawodowych lobbystów i to zarówno parlamentarzystów, jak i osób spoza tego grona. Parlamentarzyści są zobowiązani do składania deklaracji na temat swojej działalności zawodowej oraz nieprzyjmowania żadnych korzyści majątkowych za głosowanie zgodnie z intencją mocodawcy, a także do rejestrowania podarunków o wartości powyżej 600 ECU. Dla lobbystów niebędących parlamentarzystami został wprowadzony rejestr,

¹ K. Jasiołki, M. Molęda-Zdzech, U. Kurczewska, *dz.cyt.*, s. 73, B. Woszczyk, *op. cit.*, s. 30.

² Zob. *Pierwszy Raport Komisji Nolana*, [w:] E. Popławska [red.], *Dobro wspólne, władza, korupcja. Konflikt interesów w życiu publicznym*, Warszawa 1997.

³ B. Woszczyk, *op. cit.*, s. 30.

który umożliwia uzyskiwanie przepustek do pomieszczeń PE oraz do publicznych spotkań komitetów parlamentarnych¹.

W Komisji Europejskiej wprowadzono rejestr organizacji lobbystycznych, ale ma on charakter tylko informacyjny i w pełni dobrowolny. Swoje stanowisko wobec grup nacisku KE sformułowała w dokumencie „Otwarty i strukturalny dialog między Komisją a specjalnymi grupami interesu”, wydanym 2 grudnia 1992 r., w którym zaleca się przede wszystkim stosowanie przejrzystych i uczciwych zasad postępowania przed instytucjami europejskimi oraz stworzenie jednej lub kilku organizacji grupującej zawodowych lobbystów. Jednocześnie KE zadeklarowała jawny i otwarty dostęp do jej przedstawicieli dla reprezentantów grup interesu nienależących do wyżej wymienionych organizacji².

Postrzeżenie zjawiska lobbingu w Polsce i jego postulaty regulacji

W Polsce pojęcie lobbingu kojarzy się raczej negatywnie i zazwyczaj oznacza zjawisko dwuznaczne moralnie, oparte na „sieci nieformalnych powiązań, w których wspólne interesy mieszają się z kontaktami towarzyskimi, a główna zasada brzmi »dziś ty mnie, jutro ja tobie«”³. W takim ujęciu o powodzeniu realizacji poszczególnych grup interesu nie decyduje siła argumentów, lecz po prostu znajomości. Stąd też naturalne wydaje się łączenie lobbingu także z ułatwianiem kariery politycznej oraz ze zjawiskami korupcyjnymi. Ze wskazanych wyżej powodów w Polsce niechętnie jest używane słowo lobbying, za to popularne są pojęcia *public relations*, *public affairs*, *parliamentary relations* i *government relations*, gdyż nie niosą z sobą tyle negatywnych skojarzeń⁴. Niejednokrotnie lobbying kojarzy się z hałaśliwymi żądaniem korzystnych dla siebie rozwiązań, poprzez demonstracje, okupowanie urzędów czy blokowanie dróg⁵.

W zasadzie nie ma kompleksowych rozwiązań dotyczących działalności lobbystycznej. Podejmowane są jednak starania mające na

¹ U. Kurczewska, M. Mołęda-Zdziech, *Lobbing w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 57; B. Woszczyk, op. cit., s. 42

² U. Kurczewska, M. Mołęda-Zdziech, op. cit., s. 59; B. Woszczyk, op. cit., s. 43.

³ P. Gabriel, M. Zieleniewski, *Piąta władza, czyli kto naprawdę rządzi Polską?*, Warszawa 1998, s. 40.

⁴ M. Łań, *Lobbing narzędziem demokracji*, artykuł zamieszczony na stronie internetowej: <http://www.marketingwpolityce.zgora.pl/artykuły/mrt8.htm>.

⁵ *Obłudny lobbying*, Wprost, 9 lipca 1995.

celu także regulację tej dziedziny życia publicznego. Propozycje uregulowania lobbingu zazwyczaj idą w trzech kierunkach – prawnego określenia zachowań osób profesjonalnie zajmujących się taką działalnością, uregulowania obszaru tej działalności albo samoregulacji środowiskowej. Pierwsza propozycja kładzie nacisk na określenie obowiązków i wzorców zachowań osób zajmujących stanowiska publiczne, a także konsekwencje naruszeń regulacji. Druga dotyczy bardziej reguł współżycia społecznego i skupia się na określeniu relacji pomiędzy lobbystami a decydentami. Trzecia wreszcie sprawę pozostawia do rozstrzygnięcia przez specjalne kodeksy etyki, dobrowolnie przyjmowane przez środowiska lobbystyczne¹. Trudno w tym momencie wyrokować, w którą stronę pójdzie ewentualna regulacja lobbingu w Polsce.

Trudno jest jednoznacznie zaklasyfikować i ocenić zjawisko lobbingu i aktywności grup interesów. Z jednej strony jest się czymś absolutnie naturalnym i towarzyszącym ludzkości od samego początku dziejów. Nawet w najbardziej prymitywnej strukturze społecznej jednostki będą dążyć do zaspokojenia swoich partykularnych potrzeb. Jeśli natomiast jest takich jednostek więcej, tworzy się naturalnie grupa interesu. Bez artykułowania oczekiwań obywateli rządzący częstokroć zapominają o wielu ważnych kwestiach istotnych dla społeczeństwa. Stąd też lobbing na rzecz swoich interesów może i powinien odgrywać dużą rolę w demokracji, będąc wskazówką, na jakie problemy rządzący powinni zwracać szczególnie uwagę. Można zaryzykować stwierdzenie, iż działania, pozostające oczywiście w granicach prawa i etyki, takie jak np. udział w pokojowych demonstracjach czy też akcjach wysyłania listów, uczą obywatela, jak w pełni korzystać ze swoich praw, oraz dają poczucie, że udział w życiu publicznym państwa nie jest czystą iluzją.

Jednocześnie przedstawiciele określonych środowisk, występując jako znawcy danej problematyki, potrafią przeforsować rozwiązania korzystne dla ogółu bądź też zapobiec planowanemu wprowadzeniu rozwiązań niekorzystnych. Aktywność i zainteresowanie określonymi problemami środowiska mogą przyczyniać się do kontrolowania poczynań władzy. Ze względu na dużą skuteczność takich działań lobbing określa się jako „piątą władzę” w państwie.

¹ K. Jasiocki, *Lobbing w USA, Europie Zachodniej i Polsce. Podobieństwa i różnice*, Studia Europejskie nr 4, 2002, s. 128–133.

Z drugiej jednak strony nie brak negatywnych konsekwencji działań poszczególnych grup interesu. Zazwyczaj określone grupy walczą o korzyści tylko dla siebie, a o przyznaniu takowych przesądza siła, jaką dana grupa dysponuje. Przykładem tego są liczne przywileje górnicze, jakich brak w innych branżach. Niekoniecznie oznacza to, że górnictwo jest tak istotną branżą gospodarki w Polsce, ale raczej dowodzi to skuteczności działań podejmowanych przez rzeczników interesów tego środowiska. Uprzywilejowanie tylko jednego środowiska prowadzi zwykle do atomizacji i wzajemnej rywalizacji grup w społeczeństwie oraz poczucia nierównego traktowania obywateli.

Nie zawsze działalność lobbystyczna wywołuje patologiczne zjawiska takie jak skorumpowanie oraz „kolesiostwo”, ale niejednokrotnie do nich prowadzi. Dzieje się tak zwłaszcza w państwach, gdzie lobbying jest zjawiskiem nowym bądź też nie istnieje społeczeństwo obywatelskie, a stopień etyki rządzących pozostawia wiele do życzenia. Nasuwa się pytanie: na ile szeroka regulacja prawna lobbyngu mogłaby te wszystkie negatywne zjawiska wyeliminować?

Wydaje się, że takich zjawisk nie da się wyeliminować tylko za pomocą instrumentów prawnych, lecz co najwyżej w jakimś stopniu ograniczyć. Prawdziwą tamą dla związanej z tym patologii, zwłaszcza zjawisk korupcjogennych, może być raczej powszechna dezaprobatą społeczną dla tego typu działań oraz wprowadzenie i przestrzeganie zasad etyki lobbystów.