

LOBBING I RZECZNICTWO W PROCESIE STANOWIENIA PRAWA

Dr Małgorzata Molęda-Zdziech, SGH

Grzegorz Ziemiak, Instytut Demokracji, SPLP Obywatelskie Forum Legislacji

Plan prezentacji

2

1. Lobbying i rzecznictwo (*advocacy*) – różne definicje a wspólna praktyka
2. Różnorodność aktorów lobbingsowych
3. Regulacje lobbingsowe – przegląd sytuacji w świecie i w UE
4. Sytuacja lobbingu w Polsce – „*żywy problem, martwe prawo*”
5. Uwagi końcowe – kwestie do dyskusji

1. Lobbying i rzecznictwo (*advocacy*) – różne definicje a wspólna praktyka

3

Lobbying

- *działalnością lobbyingową jest każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa*

Za:

Ust. o działalności lobbyingowej w procesie stanowienia prawa z dnia 7 lipca 2005 r.

Rzecznictwo (*advocacy*)

- **Rzecznictwo** – to występowanie w sprawie, w imię wartości, zabieganie o interes organizacji lub grupy organizacji
- charakter niekomercyjny (wg. OFOP)
- **Orędownictwo** - to systematyczne przedstawianie kluczowych interesów określonej grupy, okręgu wyborczego czy danego sektora liderom opinii publicznej i organom decyzyjnym, mające na celu skłonienie ich do wprowadzania zmian (Dragan Klaić http://www.culturecongress.eu/ngo/ngo_bestpractice_klaic)

Lobbing w UE - definicja

4

„ *Działania mające na celu wywarcie wpływu na procesy kształtowania polityki i podejmowania decyzji przez instytucje europejskie*”

(Europejska Inicjatywa na Rzecz Przejrzystości, 2005)

wszelkie rodzaje działalności, prowadzonej w celu wywarcia bezpośredniego lub pośredniego wpływu na procesy opracowywania lub realizacji polityki oraz podejmowania decyzji przez instytucje UE (...)

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=PL&reference=ANN-10>

Prowadzone przez:

- Organizacje zawodowe
- Organizacje pozarządowe
- Stowarzyszenia branżowe
- Ekspertów (*think tanks*)

Czym jest lobbying ?

5

Definicja szeroka

***zjawisko
społeczno-
polityczno-
ekonomiczne***

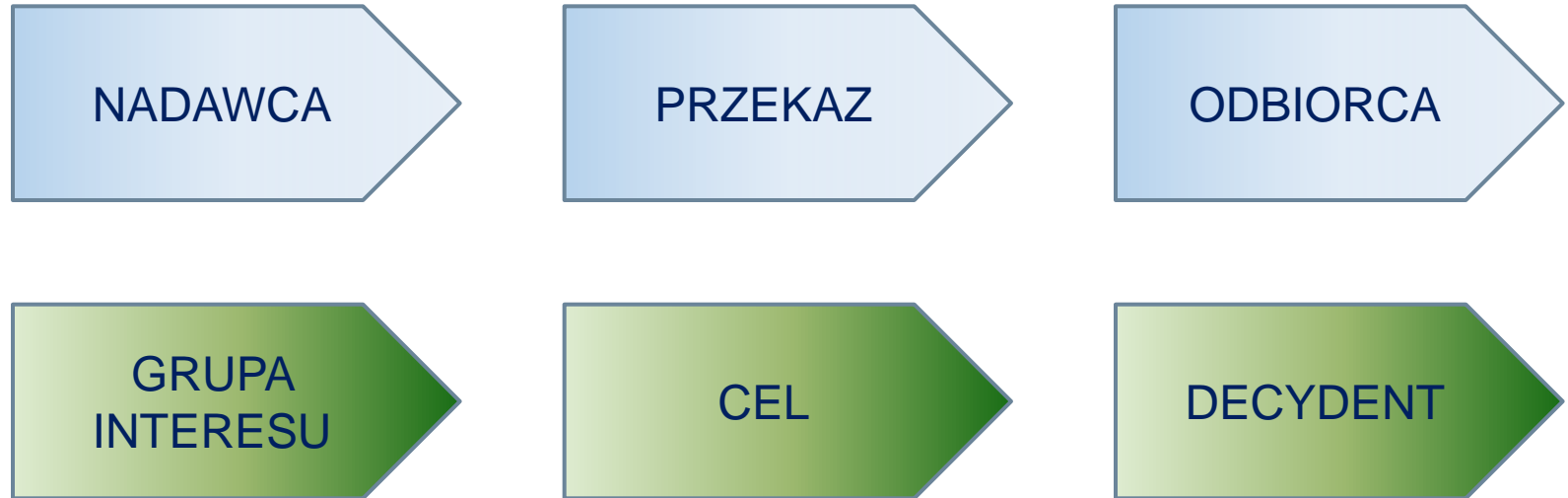
(np. lobbying
parlamentarny/legisla-
cyjny, społeczny,
gospodarczy, kulturowy)

Definicja wąska

***technika
komunikowania,
narzędzie
wywierania
wpływu***

Lobbing – jako proces komunikowania

6



Kto? Co? Do kogo? Kiedy? Jakiego użył kanału (środków)? Z jakim efektem? (wg. *H. Laswella*)

Porównanie dwóch logik działania

(M. Clamen, Lobbying i jego sekrety, 2005, s. 12)

7

WŁADZA PUBLICZNA

- ▣ Teoria
- ▣ Zasady ogólne
- ▣ Centralizacja
- ▣ Formalna perfekcja
- ▣ „kompleks Gutenberga”
- ▣ Nieufność/ostrożność
- ▣ Mało rzeczywistych sankcji
- ▣ Mała troska o terminy
- ▣ Mała troska o czas

LOBBYŚCI (także NGO's i środowiska zawodowe)

- ▣ Konkret/praktyka
- ▣ Adaptacja do konkretnych przypadków
- ▣ Działanie w terenie
- ▣ Skuteczność
- ▣ Mała troska o formę (chyba, że ma to znaczenie formalne)
- ▣ Wielka waga czasu

2. Różnorodność aktorów lobbujących

8

Prowadzący lobbując we własnym imieniu

- ▣ Korporacje międzynarodowe i firmy;
- ▣ Różne grupy interesów (np. organizacje biznesu, związki zawodowe, NGO's);
- ▣ Rząd i jego agendy (m.in. agencje rządowe, instytuty kultury, attachaty);
- ▣ Media i dziennikarze;
- ▣ Kręgi opiniotwórcze i liderzy opinii publicznej (celebryci)

Działający w imieniu zlecającego

- ▣ Profesjonalne kancelarie lobbujące
- ▣ Niektóre agencje public relations
- ▣ Niezależni lobbyści (zwykle byli politycy i parlamentarzyści, dawni pracownicy zaplecza politycznego)
- ▣ Firmy doradcze i kancelarie prawne

Lobbing zawodowy w Polsce, USA i w UE

9

- Polska – wg. Rejestru MSWiA **207 czynnych firm i lobbystów** (na dzień 30.11.2011)
od 2003, *Stowarzyszenie Profesjonalnych Lobbystów w Polsce*
(www.splp.pl)
- USA – ok. **35.000 lobbystów**,
od 1979, *American League of Lobbyists* (www.alldc.org)
- Forum UE w Brukseli **ok. 500 firm lobbingowych i ok. 18.000 lobbystów**, wspólny rejestr **liczy 3256 podmiotów** + (1693 podmiotów ze „starego” rejestru Komisji) stan na;
od 1997 **SEAP SOCIETY OF EUROPEAN AFFAIRS PROFESSIONALS**, www.seap.eu.org,



3. Regulacje lobbingowe – przegląd sytuacji na świecie i w UE

10

Mapa regulacji obowiązujących na świecie:

<http://www.regulatelobbying.com/images/map.swf>

za Chari, R., Hogan, J., Murphy, G. (2010) **Regulating Lobbying: a Global Comparision**,
Manchester: Manchester University Press.

Regulacje ustawowe obowiązują jedynie w poniżej wymienionych krajach:

USA, Kanada, Australia, Izrael, Tajwan, Litwa, Francja, Niemcy, Węgry, Polska, Słowenia, UE (PE, KE), Ukraina

Regulacja lobbingu w UE –

od bazy CONECCS ku Rejestrowi służącemu przejrzystości

11

- **Komisja Europejska:**
 - Baza danych CONECCS;
- **Parlament Europejski:**
 - Regulamin PE, art.9
 - Przepisy wykonawcze do art.9 ust. 4 (Załącznik IX, art.1. identyfikator, art. 2 Asystenci, art. 3.Kodeks postępowania)
 - Rejestr
 - Samoregulacja środowiskowa kodeksy etyczne – (np. SEAP, EPACA)
- 9 listopada 2005 r. **Inicjatywa na rzecz przejrzystości** (Siim Kallas)
- 21. marca 2007 r. KE tworzy **rejestr publiczny** dla przedstawicieli różnych grup interesu
- [czerwiec 2011 – Wspólny \(dla KE i PE\) Rejestr służący przejrzystości](#);
rejestr **liczy 3322 podmiotów** + (1418 podmiotów ze „starego” rejestru Komisji) (stan na 17.01.2011)
http://europa.eu/transparency-register/index_pl.htm
- wspólny kodeks postępowania
- Listopad 2011 – przyjęcie przez PE **regulaminu dla europosłów**

Rejestr służący przejrzystości – wyróżnione kategorie i liczebności (stan na 17.01.2012)

12

Sekcja I- Firmy konsultingowe/ kancelarie prawne/samozatrudnieni konsultanci (373 podmiotów)

- 3 podsekcje: Firmy konsultingowe, Kancelarie prawne, Samozatrudnieni konsultanci

Sekcja II- Lobbyści zatrudnieni przez przedsiębiorstwa i stowarzyszenia branżowe (1 553 podmiotów)

- 4 podsekcje: Przedsiębiorstwa i grupy, Stowarzyszenia branżowe, przemysłowe i zawodowe, Związki zawodowe, Inne podobne organizacje

Sekcja III- Organizacje pozarządowe (980 podmiotów)

- Podsekcja: Organizacje pozarządowe, platformy i sieci itp.

Sekcja IV- Ośrodki analityczne, instytucje naukowe i badawcze (213 podmiotów)

- 2 podsekcje: Ośrodki analityczne i instytucje badawcze, Instytucje naukowe

Sekcja V- Organizacje reprezentujące kościóły i wspólnoty religijne (23 podmiotów)

- podsekcja: Organizacje reprezentujące kościoły i wspólnoty religijne

Sekcja VI- Organizacje reprezentujące władze lokalne, regionalne i gminne, inne podmioty publiczne lub mieszane itd. (180 podmiotów)

- 2 podsekcje: Lokalne, regionalne i gminne organy władzy (na szczeblu niższym od krajowego); - Inne podmioty publiczne lub mieszane itp.

Regulamin- kodeks postępowania posłów do Parlamentu Europejskiego w zakresie interesów finansowych i konfliktu interesów (2011/2174(REG)), 1.12.2011 (1)

13

Regulamin wszedł w życie 1 stycznia 2012 r.

<http://www.europarl.europa.eu/news/pl/pressroom/content/20111201IPR32927/html/Nowy-Kodeks-Post%C4%99powania-dla-Parlamentarzyst%C3%B3w-zatwierdzony>

i wprowadził:

□ **deklaracje finansowe:**

- prawo nakazuje europosłom ujawnianie dodatkowych dochodów (pow. 5 tys. euro rocznie) publicznie i on-line, w tym wszelką aktywność zawodową podejmowaną na trzy lata przed wyborami, tak samo jak każde członkostwo w zarządach firm, organizacjach pozarządowych i/lub innych stowarzyszeniach, pełnione w tamtym okresie lub w chwili obecnej,

□ **podarunki:**

- regulamin zakazuje przyjmowania prezentów o wartości powyżej 150 euro, każe zgłaszać potencjalny konflikt interesów, gdy posłowie pracują nad konkretnymi aktami prawnymi

□ **sankcje za złamanie przepisów:**

- nagana,
- utrata dziennej diety przez okres od 2 do 10 dni,
- tymczasowe zawieszenie w pełnieniu obowiązków poselskich na czas maks. 10 dni (bez utraty prawa do głosowania),
- utrata urzędu, na który poseł został wybrany.
- ogłoszenie na stronie internetowej Parlamentu Europejskiego.

Regulamin- kodeks postępowania posłów do Parlamentu Europejskiego w zakresie interesów finansowych i konfliktu interesów (2011/2174(REG)), 1.12.2011 (2)

14

□ **Byli parlamentarzyści :**

członkowie Parlamentu, którzy po ukończeniu kadencji podjęli prace w charakterze lobbystów i to na polu, bezpośrednio związanym w Unią Europejską, nie będą korzystać z udogodnień (w innym wypadku im przysługujących) w trakcie trwania tej działalności.

□ **Komitet Doradczy:**

Komitet Doradczy będzie przekazywał wytyczne posłom, a także doradzał Przewodniczącemu, jakie kroki podjąć w przypadku domniemanego naruszenia postanowień kodeksu.

□ **Dalsze kroki:**

Prezydium Parlamentu Europejskiego musi podjąć stosowne środki, aby nowy Kodeks Postępowania mógł być realizowany. W szczególności chodzi tu o wprowadzenie procedury monitorowania.

Trzy podejścia do regulacji lobbingu

15

- Regulacje ustawowe – w mniejszości państw
- Rejestry w parlamencie (+kodeksy postępowania)
- Samoregulacje środowiska lobbystów (stowarzyszenia zawodowe i kodeksy etyczne)

4. Sytuacja lobbingu w Polsce - „żywy problem - martwe prawo”*

16

- Problem z definicją i wizerunkiem lobbingu
- Regulacja ustawowa lobbingu nie spełnia stawianych jej celów
- Niski stopień rozwoju rynku lobbingowego
- Brak edukacji i wiedzy o lobbingu i o rzecznictwie
- Brak kultury przejrzystości procesów decyzyjnych

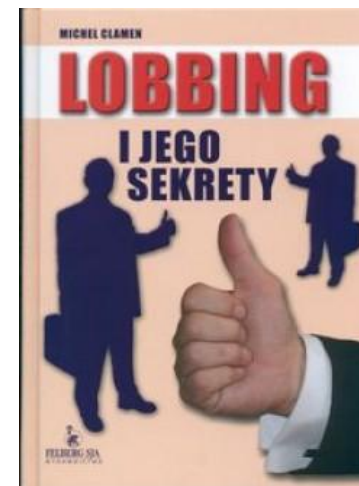
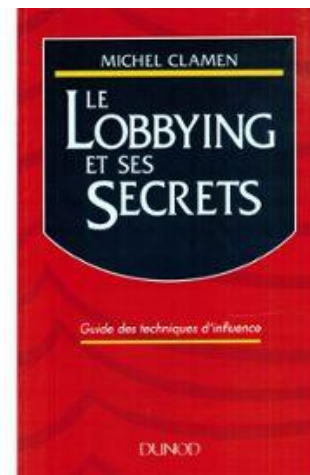
* cyt. za: J. Zbieranek, G. Makowski, „Lobbing w Polsce. Żywy problem, martwe prawo”, Analizy i Opinie nr 79, Warszawa 2007

dr M. Molęda-Zdziech, G. Ziemiak, OFL, 13.01.2012

Jaki jest jego wizerunek w Polsce ?

17

- „Lobbing” jako negatywna etykieta, pojęcie stygmatyzujące
- potwierdzone wynikami badań: CBOS, (2003, 2004, 2010), PAN (2000), porównawczych europejskich (2009); częściowo raport Programu Przeciw Korupcji (2008)



Co wpływa na wizerunek lobbingu

18

- W jakim kontekście lobbing funkcjonuje w sferze publicznej? - **dominuje kontekst afer i personalizacja problemów**
- **Brak pozytywnych wzorów** - sukcesów lobbingowych (rzadko się o tym mówi ze względu na specyfikę rynku)
- **Brak zaufania do partnerów w debacie publicznej, konsultacjach** (element kapitału społecznego)
- Wyłącznie **represyjne** podejście nawet w sferze etymologii - projekt Min. Pitery – CBA jako regulator; (vide stanowiska OFL w w/w kwestii)

Potrzeba edukacji w zakresie lobbingu

19

- **edukacja** w zakresie lobbingu skierowana **do różnych grup**: dziennikarzy, decydentów, studentów
- **interdyscyplinarne** podejście do lobbingu
- **popularyzacja** tej problematyki (publikacje specjalistyczne, konferencje, merytoryczne, a nie sensacyjne artykuły prasowe)
- lobbining jako **temat prac dyplomowych** (licencjackie, magisterskie, podyplomowe, doktorskie)

5. Uwagi końcowe – kwestie do dyskusji

20

- **Konieczne myślenie o lobbingu całościowo jako o procesie komunikacji**
(relacja kontekstowa grupa interesu – decydenci)
- **Traktowanie lobbingu jako instytucji neutralnej**, wpisującej się w demokratyczne reguły gry (demokracja deliberatywna, partycypacyjna, konsultacje, społeczeństwo obywatelskie)

Postulaty i kierunki regulacji

21

- **konieczność uporządkowania regulacji dotyczących lobbingu, aby:**
 - w sposób kompleksowy i przejrzysty ujmowały kwestie lobbingu,
 - zapewniając udział obywateli w stanowieniu prawa (legitymizacja i racjonalizacja podejmowanych decyzji)
 - w tym także rozważenie zmian sposobu rejestracji oraz uwzględnienie znaczenia samoregulacji.

Polecane lektury

22

- D. Gueguen, Lobbing europejski, KSAP 2011
http://www.ksap.gov.pl/ksap/file/publikacje/Lobbing_europejski.pdf
- M. M. Wiszowaty, Regulacja prawna lobbingu na świecie, Wyd. Sejmowe 2008
- J. Zbieranek, G. Makowski, „Lobbing w Polsce. Żywy problem, martwe prawo”, Analizy i Opinie nr 79, Warszawa 2007
- K. Jasiński, M. Molęda-Zdziech, U. Kurczewska, Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu, OE Kraków 2006
- U. Kurczewska, Lobbing i grupy interesu w UE, PWN Warszawa 2011
- P. Kuczma, Lobbing w Polsce, Paweł Kuczma, "Lobbing w Polsce", TNOiK Toruń 2010
- M. Clamen, Lobbing i jego sekrety, Felberg Warszawa 2005
- R. Chari, J. Hogan, G. Murphy, Regulating lobbying: a global comparison, 2010; http://regulatelobbying.com/book_reviews.html