

Lobbing w Europie

Stan dyskusji nad przejrzystością procesów decyzyjnych w Radzie Europy i Unii Europejskiej¹

Spis treści

Podsumowanie	2
Wprowadzenie	3
Rekomendacje Grupy Państw Przeciwko Korupcji dla Polski.....	4
Senat	5
Sejm	5
Rada Europy	6
Zgromadzenie Parlamentarne	6
Komitet Ministrów.....	7
Unia Europejska	9
Komisja Europejska.....	9
Parlament Europejski.....	12
Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich.....	18
Zalecenia	21
O Fundacji Frank Bold	22

¹Opracowanie jest aktualne na dzień 25 kwietnia 2017 r. i zostało przygotowane przez Fundację Frank Bold w ramach projektu *Lobbying transparency in Poland*, finansowanego ze środków Open Society Initiative for Europe, jako część działań Fundacji Open Society. Dodatkowe informacje na temat Fundacji Frank Bold znajdują się na końcu dokumentu.

Podsumowanie

Niniejsze opracowanie stanowi podsumowanie obecnego stanu dyskusji w Unii Europejskiej i Radzie Europy dotyczącej regulacji działalności lobbingsowej, która powinna mieć wpływ, tak pośredni, jak i bezpośredni, na debatę o przejrzystości lobbingu w Polsce.

Obecnie Grupa Państw Przeciwko Korupcji (GRECO) analizuje odpowiedź polskiego rządu w sprawie rekomendacji dotyczących m.in. kontaktów parlamentarzystów z lobbystami. Mimo upływu ponad 4 lat od wydania rekomendacji kwestia ta pozostaje w dalszym ciągu nieuregulowana, a w bieżącej kadencji Parlamentu ani Sejm, ani Senat nie postanowiły rozpocząć jakichkolwiek prac, żeby ten stan rzeczy zmienić.

Jednocześnie w Radzie Europy, Unii Europejskiej (jak również w wielu państwach członkowskich) trwa dyskusja nad wprowadzeniem lub wzmocnieniem regulacji dot. przejrzystości działalności lobbingsowej. Dyskutowane rozwiązania idą znacznie dalej niż obowiązująca w Polsce regulacja, ograniczając z jednej strony prawa lobbystów, wzmacniając kontrolę administracji i dając narzędzia obywatelom, dla których przejrzystość życia publicznego każdego roku – jak wynika choćby z danych publikowanych przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich – jest coraz ważniejsza.

Z tych względów warto przyglądać się tym dyskusjom i przy okazji zmian w polskiej regulacji lobbingu, związanych choćby z wdrażaniem wspomnianych rekomendacji GRECO oraz przyjętych w dniu 22 marca 2017 r. rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy, skorzystać z dobrych rozwiązań istniejących, bądź wprowadzanych w innych krajach i organizacjach międzynarodowych.

Rekomendujemy:

1. krótkoterminowo – wdrożenie zaleceń GRECO z czwartej rundy ewaluacyjnej dot. kontaktów posłów i senatorów z lobbystami zawodowymi oraz poprawienie dostępności dla obywateli do informacji o działalności lobbystów zawodowych, poprzez zcentralizowanie odpowiednich baz danych oraz zastosowanie otwartych formatów;
2. długoterminowo – przygotowanie rozwiązań legislacyjnych uwzględniających rozwiązania przyjęte bądź dyskutowane na forum Unii Europejskiej i Rady Europy, a dotyczące w szczególności:
 - a. poszerzenia katalogu lobbystów, podlegających rejestracji i kontroli;
 - b. wprowadzenia obowiązków sprawozdawczych dla lobbystów, podlegających rejestracji;
 - c. wprowadzenia sankcji dla lobbystów niewywiązujących się z obowiązków;
 - d. zmianę regulacji ograniczającej zjawisko drzwi obrotowych, poprzez przedłużenie karencji i poszerzenie katalogu osób jej podlegających;
 - e. wprowadzenie bardziej efektywnej regulacji śladu legislacyjnego, w szczególności na parlamentarnym etapie procesu legislacyjnego.

Wprowadzenie

Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa² obowiązuje od ponad 10 lat i mimo, że była już krytykowana na etapie prac legislacyjnych³, nie doczekała się do dzisiaj nowelizacji, która pozwoliłaby usunąć zawarte w niej błędne rozwiązania. Ustawa ta miała stanowić wzór dla regulacji lobbingu w całej Europie, w której w roku 2005 podobne akty prawne niemal nie obowiązywały. Wzorem takim jednak nigdy się nie stała, natomiast inne kraje europejskie, a także organizacje międzynarodowe, w tym Rada Europy i Unia Europejska, wprowadziły lub pracują nad wprowadzeniem rozwiązań normujących działalność lobbingsową, które – choć nie wolne od wad – w znaczący sposób przewyższają swoją jakością regulację polską. W związku z tym, że Polska wciąż nie wprowadziła rekomendacji Grupy Państw Przeciwko Korupcji dotyczących m.in. kontaktów parlamentarzystów z lobbystami, a także z uwagi na trwające prace nad reformą regulacji lobbingu w Unii Europejskiej (zarówno w Parlamencie Europejskim, jak również w Komisji Europejskiej i Radzie Unii Europejskiej) oraz opublikowanymi w marcu 2017 r. rekomendacjami lobbingsowymi Komitetu Ministrów Rady Europy, ważnym jest żeby uwzględnić w ewentualnych zmianach polskiej regulacji działalności lobbingsowej aktualny stan dyskusji europejskiej o tym zagadnieniu, co zapewni aktualność przyjętych w Polsce rozwiązań i brak potrzeby wprowadzania kolejnych zmian.

Dlatego też ważnym dla polskiego ustawodawcy punktem odniesienia w tym zakresie powinno być stanowisko:

1. Grupy Państw Przeciwko Korupcji (GRECO), zawarte w Raporcie Oceny z czwartej rundy ewaluacyjnej⁴, oraz w opublikowanym później Raporcie Zgodności⁵;
2. Zgromadzenia Parlamentarnego, zawarte w rezolucji *Przejrzystość i otwartości instytucji europejskich*⁶;
3. Europejskiego Komitetu ds. Współpracy Prawnej, który przygotował przyjęte w dniu 22 marca 2017 r. rekomendacje Komitetu Ministrów Rady Europy dot. prawnej regulacji działalności lobbingsowej⁷;

²Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, Dz.U. 2005 Nr 169, poz. 1414 z późn. zm.

³Zob. np. G. Makowski, J. Zbieranek, *Lobbying w Polsce – żywy problem, martwe prawo*, Analizy i Opinie nr 79, Instytut Spraw Publicznych, 2007 oraz M. Wiszowaty, *Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa*, „Przegląd Sejmowy”, 2006, nr 5 (76).

⁴*Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Evaluation report. Poland, Fourth evaluation round*, GRECO, 2012; raport dostępny m.in. na portalu jawnylobbying.org: <https://jawnylobbying.org/wp-content/uploads/rekomendacje/GO/GRECO%20-%20Fourth%20Evaluation%20-%20Poland.pdf>

⁵*Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Compliance report. Poland, Fourth evaluation round*, GRECO, 2015; raport dostępny m.in. na portalu jawnylobbying.org: <https://jawnylobbying.org/wp-content/uploads/rekomendacje/GO/GRECO%20-%20Fourth%20Evaluation%20-%20Poland%20compliance.pdf>

⁶ rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego, z dnia 23 czerwca 2016 r., *Przejrzystość i otwartości instytucji europejskich (Transparency and openness in European institutions)*, <https://goo.gl/JLCIUd>

⁷*Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making (Adopted by the Committee of Ministers on 22 March 2017 at the 1282nd meeting of the Ministers' Deputies)*, CM/Rec(2017)2, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680700a40

4. Komisji Europejskiej, zawarte we Wniosku Komisji w sprawie porozumienia międzyinstytucjonalnego między Parlamentem Europejskim, Radą UE i Komisją Europejską w sprawie obowiązkowego rejestru służącego przejrzystości⁸;
5. Parlamentu Europejskiego, zawarte w sprawozdaniu *Rozliczalność, przejrzystość i rzetelność w instytucjach UE*⁹;
6. Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, który wielokrotnie zabierał głos w kwestiach związanych z przejrzystością działalności lobbingsowej w instytucjach Unii Europejskiej.

Rekomendacje Grupy Państw Przeciwko Korupcji dla Polski¹⁰

Działająca od 1999 r. przy Radzie Europy Grupa Państw Przeciwko Korupcji bada czy państwa członkowskie realizują antykorupcyjne standardy Rady. W związku z tym monitoruje – w ramach tematycznych rund ewaluacyjnych – szeroko rozumiane regulacje antykorupcyjne w poszczególnych krajach, sprawdzając ich zgodność ze standardami Rady Europy oraz wydając odpowiednie zalecenia, których wdrożenie ma na celu wyeliminowanie nieprawidłowości i ryzyk korupcyjnych.

W *Raporcie oceny* z 2012 r. z czwartej rundy ewaluacyjnej GRECO oceniała polskie regulacje w zakresie zapobiegania korupcji w odniesieniu do parlamentarzystów, sędziów i prokuratorów. Wśród 16 rekomendacji zawartych w raporcie znalazło się kilka dotyczących szeroko rozumianych kontaktów parlamentarzystów z lobbystami zawodowymi:

- zwiększenie przejrzystości relacji parlamentarzystów z lobbystami i innymi osobami trzecimi, które próbują wywierać wpływ na proces legislacyjny, w tym również w związku z posiedzeniami podkomisji parlamentarnych;
- uzupełnienie Zasad Etyki Poselskiej o jasne wskazówki dla posłów dotyczące konfliktów interesów (np. ich definicje i/lub rodzaje) i powiązanych tematów (w tym zwłaszcza przyjmowania prezentów i innych korzyści, zakazu łączenia stanowisk, dodatkowych zajęć i udziałów/interesów finansowych, niewłaściwego wykorzystywania informacji i środków publicznych, obowiązku składania oświadczeń majątkowych oraz postawy wobec osób trzecich, takich jak lobbyści – z podaniem rozbudowanych przykładów); oraz ii) wprowadzenie takich standardów etycznych i postępowania również wśród senatorów oraz rozpowszechnienie ich w gronie senatorskim;
- opracowanie, zarówno w odniesieniu do posłów, jak i senatorów, jasno zdefiniowanego mechanizmu deklarowania potencjalnych konfliktów interesów parlamentarzystów – z

⁸Z propozycją Komisji Europejskiej, *Proposal for a Interinstitutional Agreement on a mandatory Transparency Register*, można zapoznać się tutaj: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-627-EN-F1-1.PDF>

⁹Tzw. raport Giegolda, przyjęty w dniu 21 marca 2017 r. przez Komisję Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego (AFCO). Tekst przyjętego projektu sprawozdania dostępny jest na portalu [jawnylobbying.org](http://jawnylobbying.org/wp-content/uploads/prawo/UE/PE/PE567666v02-00EN_consolidated-AFCO-decision.pdf): http://jawnylobbying.org/wp-content/uploads/prawo/UE/PE/PE567666v02-00EN_consolidated-AFCO-decision.pdf

¹⁰Więcej informacji na temat raportów GRECO można znaleźć na portalu jawnylobbying.org: <https://jawnylobbying.org/tag/greco/>

uwzględnieniem interesów członków najbliższej rodziny – w związku z konkretnymi przepisami prawnymi (projektami).

Zarówno w Sejmie VII kadencji, jak i Senacie VIII kadencji trwały prace związane z wdrożeniem wspomnianych zaleceń, które jednak nie wpłynęły na stanowisko GRECO, wyrażone w *Raporcie zgodności*, zgodnie z którym zalecenie te nie zostały przez Polskę w żadnym stopniu wdrożone¹¹.

Senat

W 2014 r. w senackim projekcie *o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz ustawy o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa*¹² zaproponowano m.in.:

- zmianę brzmienia art. 14 ust. 3 ustawy lobbingskiej poprzez wskazanie, że zasady wykonywania działalności lobbingskiej na terenie Sejmu i Senatu – także w odniesieniu do posłów i senatorów – regulują odpowiednie regulaminy;
- zmianę regulaminu Senatu poprzez dodanie do niego obowiązku powiadamiania Marszałka o działaniach podejmowanych wobec senatorów przez lobbystów zawodowych.

Projekt ten jednak został wycofany przez wnioskodawców w dniu 13 marca 2015 r., czyli zaledwie 17 dni po opublikowaniu przez GRECO *Raportu zgodności*.

Sejm

Od 26 maja 2015 r. działała w Sejmie – powołana na wspólnym posiedzeniu Komisji: Administracji i Cyfryzacji, Etyki Poselskiej, Regulaminowej i Spraw Poselskich oraz Sprawiedliwości i Praw Człowieka – *Podkomisja nadzwyczajna ds. wdrożenia rekomendacji GRECO przyjętych w raporcie z IV rundy ewaluacyjnej Grupy Państwa przeciwko Korupcji*. Fundacja Frank Bold ustaliła jednak, że podkomisja ta odbyła zaledwie 3 posiedzenia, w trakcie których: dokonano wyboru przewodniczącego i ustalono harmonogram prac (pierwsze posiedzenie), podkomisja zapoznała się z przedłożonym przez Ministra Sprawiedliwości *Raportem Zgodności* (drugie posiedzenie), podkomisja przedyskutowała możliwe kierunki prac (trzecie posiedzenie). Niestety z posiedzeń podkomisji nie sporządzono protokołów, więc nieznane są jakiegokolwiek bliższe szczegóły jej obrad¹³.

W obecnej kadencji Sejmu i Senatu temat zaleceń GRECO dot. kontaktów parlamentarzystów z zawodowymi lobbystami nie jest przedmiotem prac, nie przygotowano w tym zakresie żadnych projektów ustaw ani uchwał, nie powołano również odpowiednich podkomisji¹⁴.

¹¹ *Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Compliance report. Poland, Fourth evaluation round, GRECO, 2015, s. 16*

¹² Projekt dostępny na stronach Senatu: <http://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatdruki/5697/druk/629.pdf>

¹³ Pismo Biura Komunikacji Społecznej Kancelarii Sejmu z dnia 9 października 2015 r. do Fundacji Frank Bold, znak: BKSP-141-26926/15

¹⁴ Pismo Biura Komunikacji Społecznej Kancelarii Sejmu z dnia 23 lutego 2017 r. do Fundacji Frank Bold, znak: BKSP-144-9100/17; Pismo z Biura Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Kancelarii Senatu z dnia 22 lutego 2017 r. do Fundacji Frank Bold, znak: BADK/DPK-135-5/17, DPK/32490

Należy podkreślić, że obecnie GRECO analizuje kolejną odpowiedź Polski dotyczącą realizacji wspomnianych zaleceń. Z nieoficjalnych informacji uzyskanych przez Fundację Frank Bold wynika, że odpowiedź ta nie zawiera żadnych nowych informacji, mogących wskazywać na rychłe wdrożenie rekomendacji.

Rada Europy

Poza GRECO przejrzystością działalności lobbingowej oraz jej regulacją w ramach Rady Europy zajmuje się zarówno Zgromadzenie Parlamentarne, jak również Komitet Ministrów, z których wypływa jednoznaczny sygnał, że przejrzysta regulacja lobbingu jest niezbędnym elementem funkcjonowania demokracji europejskiej, tak w wydaniu krajowym, jak i unijnym.

Zgromadzenie Parlamentarne

Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy przyjęło w dniu 23 czerwca 2016 r.¹⁵ rezolucję *Przejrzystość i otwartości instytucji europejskich (Transparency and openness in European institutions)*¹⁶, a także *Rekomendację dla Komitetu Ministrów Rady Europy nr 2094 (2016)*¹⁷.

W rezolucji podkreślono przede wszystkim, że:

1. lobbyści są integralną częścią społeczeństwa demokratycznego;
2. mimo to nieprzejrzysty i nieuregulowany lobbing może podważać zasady demokracji i dobrego rządzenia;
3. obywatele powinni wiedzieć kto wywiera wpływ na podejmowanie decyzji politycznych, czy proces legislacyjny.

W związku z tym Zgromadzenie Parlamentarne zaapelowało do instytucji Unii Europejskiej m.in. o:

1. wdrożenie rekomendacji Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich dot. przejrzystości, unikania konfliktu interesów oraz zapewnienie obywatelom dostępu do dokumentów;
2. rozwijanie unijnego Rejestru Służącego Przejrzystości, poprzez objęcie jego zakresem wszystkich instytucji UE, wprowadzenie dla lobbystów obowiązku rejestracji, a także sankcji za jego nieprzestrzeganie lub podawanie błędnych informacji;

¹⁵Na podstawie raportu przygotowanego przez serbską deputowaną Natašę Vučković, a także opinii Komisji Regulaminowej, Immunitetów i Spraw Instytucjonalnych (Committee on Rules of Procedure, Immunities and Institutional Affairs), autorstwa gruzińskiej deputowanej Chiory Taktakishvili.

Raport dostępny pod adresem: <https://goo.gl/e1pFE7>

Opinia dostępna pod adresem: <https://goo.gl/aULf4K>

¹⁶Dostępna pod adresem: <https://goo.gl/JLCIUd>

¹⁷Dostępna pod adresem: <https://goo.gl/ARDQTY>

3. publikowanie „śladu legislacyjnego”¹⁸;
4. wprowadzenie regulacji zapobiegającej przechodzeniu posłów do Parlamentu Europejskiego przez „drzwi obrotowe”¹⁹;
5. rozszerzenie regulacji dot. dostępu do unijnych dokumentów;

a także do państw członkowskich o:

1. wprowadzenie efektywnego rejestru lobbingowego;
2. oraz wdrożenie rekomendacji GRECO.

Natomiast w *Rekomendacji dla Komitetu Ministrów Rady Europy nr 2094 (2016)* Zgromadzenie Parlamentarne wskazało m.in. na potrzebę jak najszybszego ukończenia prac nad *rekomendacją Komitetu Ministrów Rady Europy dot. prawnej regulacji działalności lobbingowej*, a także przygotowania porównawczej analizy regulacji lobbingu w krajach członkowskich Rady Europy.

Komitet Ministrów

Europejski Komitet ds. Współpracy Prawnej zaprezentował na początku 2016 r. projekt²⁰ rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy dot. prawnej regulacji działalności lobbingowej, który ostatecznie został przyjęty przez Komitet Ministrów w dniu 22 marca 2017 r. Rekomendacje dla państw członkowskich Rady Europy zakładają m.in.:

1. promocję przejrzystości działalności lobbingowej poprzez wprowadzenie jego regulacji;
2. objęcie regulacją lobbystów wykonujących działalność na rzecz osób trzecich, jak również lobbystów wewnętrznych działających na rzecz podmiotu, w którym są zatrudnieni, a także organizacji, stowarzyszeń i innych podmiotów reprezentujących dane profesje czy inne grupy interesów;

¹⁸Na „ślad legislacyjny” (ang. *legislative footprint*) składa się m.in. informacja kto i w jaki sposób wpływał na kształt danego aktu prawnego. Każdy projekt aktu prawnego powinien zawierać załącznik, w którym wyszczególniona byłaby lista osób próbujących wywrzeć wpływ (czy to w ramach konsultacji społecznych, osobistych spotkań z decydentami, prac w grupach eksperckich, posiedzeniach komisji i podkomisji parlamentarnych itp.) na jego treść, wraz z informacją o formie tych prób, ich rezultacie, czy też danych ewentualnych mocodawców. Zob. więcej w raporcie Fundacji Frank Bold *Lobbying – a risk or an opportunity? Lobbying regulation in the Polish, Slovak, and Czech perspective*, s. 34-35, <https://jawnylobbing.org/wp-content/uploads/rekomendacje/NGO/Frank-Bold-Lobbying-%E2%80%93-a-risk-or-an-opportunity.pdf>

¹⁹Obrotowe drzwi to zjawisko przenikania się tych dwóch światów, w którym politycy i urzędnicy po zakończeniu działalności publicznej zaczynają doradzać biznesowi. O drzwiach obrotowych można mówić także w odwrotnej sytuacji – gdy dawny lobbysta zaczyna zajmować się polityką. Co więcej przejść takich – z polityki do biznesu i z powrotem – może być wiele.

²⁰Tytuł oryginalny: *Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making (Adopted by the Committee of Ministers on 22 March 2017 at the 1282nd meeting of the Ministers' Deputies)*, CM/Rec(2017)2. Ostateczny tekst Rekomendacji Komitetu Ministrów można znaleźć pod adresem: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680700a40; natomiast jego projekt, który został poddany konsultacjom społecznym, dostępny jest na stronie: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Lobbying/CDCJ%20-%20Lobbying%20-%20Draft%20recommendation_en.pdf

3. listę aktywności wyjętych spod regulacji, które obejmują wolność wypowiedzi i prawo petycji, oraz działalność polityczną.
4. wprowadzenie proporcjonalnego obowiązku ujawniania informacji na temat działalności lobbingowej;
5. wprowadzenia rejestrów lobbystów, prowadzony przez organy władzy publicznej;
6. prowadzenie rejestrów online w formie przyjaznej dla użytkownika końcowego;
7. rejestrowanie przynajmniej takich danych jak informacje identyfikujące lobbystę, jego dane kontaktowe, jak również przedmiot zainteresowań czy też interes w jakim lobbysta działa, a także – gdzie będzie to możliwe – informacje na temat podmiotów w imieniu, których lobbysta działa;
8. wprowadzenie odpowiednich norm etycznych dla lobbystów;
9. wprowadzenie efektywnych, proporcjonalnych oraz odstrasżających sankcji dla lobbystów niestosujących się do regulacji;
10. wprowadzenie odpowiednich regulacji etycznych dla funkcjonariuszy publicznych, w tym dotyczących takich zagadnień jak konflikt interesów czy zjawisko drzwi obrotowych;
11. powierzenie nadzoru nad działalnością lobbingową władzy publicznej.

Projekt został poddany konsultacjom publicznym, w których Fundacja Frank Bold wskazała na kilka problemów²¹, które jednak nie zostały rozwiązane w ostatecznym tekście Rekomendacji:

1. niejednoznaczność definicji lobbingu, która może prowadzić do znacznego ograniczenia stosowania proponowanych rekomendacji i wyjęcia spod regulacji dużej liczby lobbystów;
2. założenie, że uregulowanie działalności lobbingowej mogłoby nastąpić również poprzez wprowadzenie samoregulacji lobbystów, co w naszej ocenie jest złym rozwiązaniem; o ile samoregulacja może towarzyszyć regulacji opartej na powszechnie obowiązującym akcie prawnym, o tyle nie może takiego aktu zastąpić;
3. obowiązek ujawniania szczegółów działalności lobbingowej powinien być jednakowy dla każdego lobbysty – wprowadzenie w tym zakresie zasady proporcjonalności, rozumianej jako możliwość nieobjęcia regulacją lobbystów działających w sprawach mniej istotnych, może prowadzić do nadużyć i faktycznego sparaliżowania kontroli lobbingu;
4. rejestry lobbystów powinny być oparte na standardach otwartych danych, co umożliwi ich łatwe ponowne wykorzystanie;

²¹Pełny tekst uwag Fundacji Frank Bold (w języku angielskim) dostępny jest pod adresem: <http://blog.frankbold.pl/re-lobbying/frank-bold-comments-on-cdcj-lobbying-draft-recommendation/>

5. rejestr lobbyistów powinien towarzyszyć rejestr kontaktów lobbingowych, który zawierałby informacje o wszystkich spotkaniach i innych kontaktach (jak np. przesłanie dokumentu przygotowanego przez lobbyistę) między lobbyistami a funkcjonariuszami publicznymi;
6. rejestr lobbyistów powinien zawierać informacje o ich klientach i otrzymanym wynagrodzeniu;
7. rejestrowi powinna towarzyszyć odpowiednia regulacja śladu legislacyjnego, która pozwalałaby ustalić jaki rzeczywisty wpływ na kształt prawa mają lobbyści;
8. rejestrowi powinna także towarzyszyć skuteczna regulacja dot. procederu drzwi obrotowych;
9. wszystkie powyższe informacje powinny być przechowywane w jednej centralnej bazie danych, co umożliwi łatwiejsze zbudowanie obrazu lobbingu w danym kraju i zapoznanie się z nim obywatelom;
10. sankcje powinny być używane jako rozwiązanie ostateczne; powinny zostać poprzedzone innymi narzędziami, zachęcającymi lobbyistów do rejestracji i przestrzegania obowiązujących regulacji prawnych;
11. okres zakazu wykonywania działalności lobbingowej przez funkcjonariuszy publicznych po ustąpieniu ze stanowiska powinien być wystarczająco długi, aby osłabić ich kontakty, które mogłyby być wykorzystane w działalności lobbingowej; w wypadku stanowisk kadencyjnych zakaz ten powinien być równie długi jak kadencja.

Unia Europejska

Debata dotycząca regulacji lobbingu trwa obecnie również w instytucjach Unii Europejskiej, tak w Parlamencie, jak również w Komisji Europejskiej, a jej skutki obejmą najpewniej również funkcjonowanie Rady Unii Europejskiej.

Komisja Europejska

28 września 2016 r. Komisja Europejska, po przeprowadzeniu szerokich konsultacji publicznych²² przedstawiła propozycję nowego porozumienia międzyinstytucjonalnego dot. działalności lobbingowej w instytucjach Unii Europejskiej, które miałyby zostać zawarte między Komisją Europejską, Parlamentem Europejskim oraz Radą Unii Europejskiej²³.

²²Konsultacje były prowadzone między 1 marca a 1 czerwca 2016 r. Ze zgłoszonymi w ich trakcie stanowiskami, w tym stanowiskiem przygotowanym przez Fundację Frank Bold we współpracy z czeskim Frank Bold Society, można zapoznać się na stronie: http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/public_consultation_pl.htm

²³*Proposal for a Interinstitutional Agreement on a mandatory Transparency Register*, COM(2016) 627 final, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-627-EN-F1-1.PDF>

Propozycja zawiera zestaw minimalnych standardów, które powinny zostać spełnione przez każdą z trzech przyjmujących ją instytucji i zakłada m.in.:

1. wprowadzenie obowiązkowego publicznego rejestru lobbystów, chcących wpływać na kształtowanie polityk w Komisji Europejskiej, Parlamencie Europejskim oraz Radzie Unii Europejskiej;
2. wprowadzenie zakazu – obowiązującego do tej pory wyłącznie w Komisji Europejskiej – spotkania się niezarejestrowanych lobbystów z politykami i urzędnikami wysokiego szczebla; zakaz ma dotyczyć również Stałego Przedstawicielstwa kraju członkowskiego, które w danym okresie przewodniczy Radzie Unii Europejskiej;
3. doprecyzowanie zapisów Kodeksu postępowania dla zarejestrowanych lobbystów, co sprawi że będzie on bardziej precyzyjny;
4. zmianę definicji lobbingu, która ma zdaniem jej autorów sprawić, że jej treść będzie bardziej zrozumiała;
5. dodanie do katalogu podmiotów, które nie muszą się rejestrować władz samorządów terytorialnych z krajów członkowskich;
6. uproszczenie obowiązków dotyczących przekazywania przez zarejestrowane podmioty danych do rejestru, co w szczególności dotyczy danych finansowych;
7. wprowadzenie systematycznej kontroli prawdziwości przekazywanych przez lobbystów danych do rejestru;
8. wprowadzenie sankcji – w postaci ostrzeżenia, zawieszenia w uprawnieniach, a nawet wykreślenia z rejestru lobbystów – dla podmiotów nieprzestrzegających kodeksu postępowania czy też podających nieprawdziwe dane;
9. przebudowę struktury Wspólnego sekretariatu rejestru służącego przejrzystości (JTRS) w sposób gwarantujący efektywne administrowanie nową wersją rejestru.

Warto jednak podkreślić, że zdaniem wielu organizacji pozarządowych zaproponowane przez Komisję zmiany są zbyt płytkie, a w niektórych wypadkach zmiernają w odwrotnym – niż pożądanym – kierunku. Koalicji ALTER-EU, której członkiem jest Fundacja Frank Bold, postuluje o następujące zmiany w propozycji Komisji²⁴:

1. Utrzymanie obecnej unijnej definicji lobbingu, która obejmuje wszystkie czynności lobbingowe, mające na celu bezpośrednie, jak i pośrednie, wpływanie na kształt polityki UE i procesu podejmowania decyzji w instytucjach unijnych. Propozycja Komisji, zmierzająca do osłabienia tej definicji w rejestrze i pominięcia pośredniego aspektu działalności lobbingowej, co może doprowadzić do znacznego zawężenia danych (w tym informacji finansowych, dotyczących w szczególności pośredniego lobbingu prowadzonego przez takie podmioty jak

²⁴Zob. więcej na jawnylobbying.org: <https://jawnylobbying.org/stale-przedstawicielstwo-rp-ue/>

firmy lobbingowe czy kancelarie prawne), które powinny znaleźć się w przyszłym rejestrze²⁵.

2. Zapewnienie, że żaden komisarz, urzędnik Komisji, poseł do Parlamentu Europejskiego, pracownik Rady czy Stałego Przedstawicielstwa przy UE nie będzie miał możliwości odbywania spotkań z lobbystami niezarejestrowanymi w nowym rejestrze lobbingowym. Regulacja taka pozwoliłaby na znaczące zawężenie możliwości lobbowania przez niezarejestrowane podmioty. Omawiana propozycja Komisji (która obejmuje tylko posłów do Parlamentu Europejskiego, urzędników wysokiego szczebla w Komisji i urzędników wysokiego szczebla w dwóch stałych przedstawicielstwach krajów, które aktualnie i w następnej kolejności pełnią prezydencję w Radzie) pozostawia zbyt wiele możliwości lobbowania przez niezarejestrowanych lobbystów. Jak pokazuje raport ALTER-EU z 2016 r. stałe przedstawicielstwa przy UE są doskonałym celem lobbingu, zarówno dużych korporacji, jak również podmiotów, które nie zarejestrowały się w rejestrze służącym przejrzystości - działalność taka powinna zostać objęta regulacją lobbingową²⁶.
3. Zapewnienie odpowiednio wysokiego budżetu i zasobów ludzkich dla Wspólnego sekretariatu rejestru służącego przejrzystości (JTRS). Transparency International EU poinformowało w 2015 r., że ponad połowa wpisów w rejestrze zawierała błędy lub niewiarygodne dane²⁷. Wszystkie trzy instytucje UE powinny zapewnić Sekretariatowi odpowiednie narzędzia i zasoby w celu poprawy jakości danych gromadzonych w rejestrze, tak aby był on w stanie wykonywać znacznie większą liczbę kontroli wpisów do rejestru rocznie.
4. Poszerzenie zakresu wymaganych do ujawniania w rejestrze danych. W celu przedstawienia wiarygodnego obrazu lobbingu w instytucjach UE należy wprowadzić szereg zmian zakresu wymaganych od rejestrujących się podmiotów danych, co pozwoli na wzrost jakości informacji zawartych w rejestrze. Należą do nich m.in.: wskazywanie – z dokładnością do 10 000 euro (a nie jak obecnie w bardzo szerokich przedziałach) – wszystkich wydatków na działalność lobbingową; podawanie wszystkich nazwisk osób lobbujących w imieniu zarejestrowanego podmiotu; wprowadzenie obowiązku aktualizacji danych w Rejestrze co najmniej dwa razy do roku, w z góry określonych terminach. Komisja w żaden sposób nie uwzględniła powyższych kwestii w zaprezentowanej propozycji.
5. Zobowiązanie do wprowadzenia w dłuższej perspektywie rejestru lobbingowego, opartego na powszechnie obowiązującym prawie. Rejestr lobbingowy, który nie będzie już dobrowolny, powinien zostać oparty na podstawie norm powszechnie obowiązującego prawa (a

²⁵Chodzi tu przede wszystkim o wszelką działalność doradczą, która ma ułatwić drugiemu podmiotowi lobbowanie, czyli np. wskazanie kogo lobbować, jakimi metodami itd. Kwestia ta jest szczególnie ważna w kontekście sprawy byłego przewodniczącego Komisji Europejskiej José Manuela Barroso, który w 2016 r. został jednym z dyrektorów w Goldman Sachs International oraz doradcą Goldman Sachs. Więcej na ten temat można przeczytać na [jawnylobbing.org: https://jawnylobbing.org/drzwi-obrotowe/](https://jawnylobbing.org/drzwi-obrotowe/).

²⁶Zob. raport ALTER-EU dot. działalności lobbingowej w stałych przedstawicielstwach państw członkowskich: <https://www.alter-eu.org/documents/2016/03-0>

²⁷<https://transparency.eu/press-release-more-than-half-the-entries-on-the-brussels-lobby-register-are-inaccurate-incomplete-or-meaningless-2/>

nie wyłącznie porozumienia międzyinstytucjonalnego), co ma zasadnicze znaczenie dla zarejestrowania wszystkich lobbystów i egzekwowania od nich poszczególnych obowiązków. Tylko taka regulacja da podstawy do wprowadzenia odpowiednich i skutecznych sankcji, dzięki którym możliwe będzie w większym stopniu gromadzenie w rejestrze poprawnych danych. Propozycja Komisji nie stanowi w realizacji tego celu żadnego postępu, dlatego też zachęcamy Radę, aby przyłączyła się do Parlamentu we wspieraniu wprowadzenia w dłuższej perspektywie prawnie wiążącego rejestru lobbującego.

Parlament Europejski

Sprawozdanie Giegolda – wstęp

Przygotowany przez posła z grupy Zielonych Svena Giegolda projekt sprawozdania *Rozliczalność, przejrzystość i rzetelność w instytucjach UE* zawiera szereg propozycji, mających służyć wzrostowi przejrzystości podejmowania decyzji przez instytucje Unii Europejskiej, a także zwiększeniu kontroli nad działalnością lobbystów w Brukseli.

Sprawozdanie zawiera projekt rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie rozliczalności, przejrzystości i rzetelności w instytucjach UE, a także uzasadnienie, w którym podkreślono, że:

„polityka UE wydaje się wielu obywatelom bardziej odległa [niż polityka krajowa/lokalna – przyp. BK], ponieważ w ich przekonaniu obywatele nie mają na nią wpływu. Co gorsza, dzisiejsza Unia Europejska jest czasem postrzegana raczej jako Europa lobbystów niż Europa obywateli. W Brukseli jest więcej aktywnych lobbystów niż w Waszyngtonie. Badania pokazują ogromny brak równowagi między dostępem do unijnych decydentów i wpływem na nich bardzo silnych interesów gospodarczych a takim dostępem i wpływem słabszych interesów społecznych. W celu skrócenia tego postrzeganego dystansu niniejsze sprawozdanie stanowi apel o przyjęcie podejścia składającego się z trzech elementów: instytucje UE muszą zapewnić przejrzystość, rozliczalność i rzetelność oraz ustanowić możliwie jak najwyższe normy w tych obszarach²⁸”.

Projekt rezolucji składał się pierwotnie z 49 punktów, które zgrupowano w 12 częściach:

1. wprowadzenie śladu legislacyjnego i nadanie rejestrowi lobbystów możliwie najbardziej obowiązkowego charakteru;
2. przejrzystość, rozliczalność i rzetelność podczas kontaktów z lobbystami;
3. obrona rzetelności przed konfliktem interesów;
4. okresy przejściowe (tzw. „cooling-off periods”) służące zapewnieniu rzetelności wśród osób sprawujących urząd i personelu;

²⁸<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-567.666+01+DOC+PDF+V0//PL&language=PL>

5. zrównoważony skład grup eksperckich;
6. rzetelność dzięki niezależnej kontroli finansowania partii politycznych na poziomie europejskim;
7. realizacja celu dotyczącego pełnego dostępu do dokumentów;
8. przejrzystość dla celów rozliczalności w procedurze ustawodawczej;
9. przejrzystość zewnętrznej reprezentacji UE i negocjacji prowadzonych przez UE;
10. przejrzystość i rozliczalność zarządzania gospodarczego w strefie euro;
11. ochrona osób zgłaszających zachowania nieetyczne oraz walka z korupcją;
12. wzmacnianie rozliczalności parlamentarnej Komisji i jej agencji.

Wśród jego najważniejszych punktów należy wymienić:

1. rozszerzenie liczby informacji publikowanych w unijnym rejestrze lobbingowym, ułatwienie dostępu do informacji o wpływie lobbystów na politykę UE poprzez stworzenie jednej scentralizowanej bazy danych, a także objęcie obowiązkiem publikowania informacji o spotkaniach z lobbystami wszystkich urzędników i polityków zaangażowanych w proces kształtowania polityki UE, który objąłby również posłów do PE;
2. wprowadzenie zakazu dla eurodeputowanych do wykonywania w trakcie kadencji działalności pozaparlamentarnej na rzecz firm zaangażowanych w lobbing w instytucjach UE;
3. wprowadzenie karencji (ang. *cooling-off period*) dla byłych posłów, którzy w jej okresie będą musieli informować PE o swoim każdym nowym pozaparlamentarnym zajęciu; informacje takie będą badane przez parlamentarną Komisję Etyki, a nazwiska posłów ujawniane, gdy komisja stwierdzi istnienie potencjalnego konfliktu interesów;
4. wzmocnienie parlamentarnej Komisji Etyki, poprzez rozszerzenie jej kompetencji o prawo do inicjowania własnych postępowań w sprawach dotyczących potencjalnego konfliktu interesów oraz upubliczniania jej rekomendacji w przypadku, gdy przewodniczący PE postanawia podjąć odmienną decyzję od zalecanej przez komisję; dodatkowo rozszerzenie składu komisji o dwie osoby nie będące posłami do PE (obecnie w skład komisji wchodzi 5 posłów);
5. publikowanie śladu legislacyjnego dotyczącego parlamentarnych sprawozdań ustawodawczych i sprawozdań z własnej inicjatywy, czyli informacji kto ma wpływ na procesy decyzyjne w PE, w czym imieniu działa i na treść jakich konkretnych regulacji prawnych próbuje wpływać;
6. wprowadzenie obowiązku publikowania przez posłów do PE dokładnych dochodów, uzyskiwanych przez nich z działalności pozaparlamentarnej;
7. wystąpienie do Komisji Europejskiej (KE) z apelem o przygotowanie dyrektywy w sprawie ochrony osób zgłaszających zachowania nieetyczne (tzw. sygnalistów) przewidującej minimalne ogólnoeuropejskie normy ochrony;
8. wystąpienie do KE z apelem o publikowanie notatek/protokołów ze spotkań grup eksperckich (organów doradczych KE);

9. uzupełnienie Rejestru Przejrzystości o informację o źródłach i kwotach finansowania podmiotów wykonujących działalność lobbingsową w instytucjach UE;
10. publikowanie na stronach internetowych PE dokumentów ze spotkań trilogów, czyli trójstronnych spotkań przedstawicieli Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej.

Sprawozdanie Giegolda – prace w Parlamencie Europejskim

Komisja Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego (AFCO) dopiero w dniu 21 marca 2017 r. przyjęła projekt sprawozdanie, mimo tego że raport był już gotowy we wrześniu 2016 r., jednak w skutek działań niektórych grup politycznych jego głosowanie zostało zablokowane²⁹. Sprawozdanie oczekuje w tej chwili na pierwsze czytanie na posiedzeniu plenarnym Parlamentu Europejskiego³⁰.

Prace nad sprawozdaniem Giegolda stanowią jeden z elementów przygotowania Parlamentu Europejskiego do negocjacji z Komisją Europejską w sprawie reformy Rejestru przejrzystości UE. Raport m.in. nawołuje do objęcia rejestrem przejrzystości działań Rady Unii Europejskiej, zawiera apel do Komisji Europejskiej o szersze rejestrowanie spotkań jej przedstawicieli politycznych z lobbystami (obecnie obowiązek taki ma tylko wąska grupa najwyższych przedstawicieli Komisji), czy też przedłużenie okresu karencji (zakazu wykonywania działalności lobbingsowej) do 3 lat po zakończeniu kadencji komisarza.

Jednocześnie jednak z raportu usunięto szereg propozycji dotyczących przejrzystości w samym Parlamencie Europejskim, co może osłabić pozycję negocjacyjną Parlamentu w trakcie prac nad reformą unijnego rejestru lobbystów.

Raport Giegolda postuluje także, aby dokumenty ze spotkań trójstronnych przedstawicieli Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej i Rady Unii Europejskiej (tzw. trilogów) były dostępne publicznie, czego od dłuższego czasu domagały się organizacje pozarządowe oraz Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich. Dostęp do tych dokumentów powinien zostać przyznany nie tylko głównym instytucjom UE, ale również takim instytucjom jak Europejski Bank Centralny czy Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, co miałyby na celu wzmocnienie demokratycznej kontroli nad wszystkimi kluczowymi instytucjami.

Raport Giegolda – zawartość projektu sprawozdania przyjętego przez AFCO

Wśród najważniejszych kwestii zawartych w przyjętym przez Komisję Spraw Konstytucyjnych tekście sprawozdania warto wymienić:

1. Wzmacnianie przejrzystości i uczciwości lobbingu

²⁹Więcej na temat przebiegu przyjmowania raportu *Rozliczalność, przejrzystość i rzetelność w instytucjach UE* na portalu jawnylobbying.org: <https://jawnylobbying.org/tag/giegold/>

³⁰Tekst przyjętego przez AFCO projektu sprawozdania jest dostępny na portalu jawnylobbying.org: http://jawnylobbying.org/wp-content/uploads/prawo/UE/PE/PE567666v02-00EN_consolidated-AFCO-decision.pdf

- Komisja Europejska oraz stałe przedstawicielstwa państw członkowskich powinny spotykać się jedynie z zarejestrowanymi lobbystami³¹.
 - Rozszerzenie zasad przejrzystości lobbingu w Komisji Europejskiej na cały personel polityczny. Nie tylko Komisarze i Dyrektorzy Generalni powinni spotykać się wyłącznie z zarejestrowanymi lobbystami i powiadamiać o nich opinię publiczną³².
 - Niezarejestrowani lobbyści powinni zostać wykluczeni ze wszystkich wydarzeń we wszystkich instytucjach UE jako mówcy, zaproszeni goście lub eksperci w ciałach doradczych.
 - Wszystkie informacje dotyczące lobbingu w stosunku do instytucji UE powinny być dostępne w jednym miejscu.
 - Organizacje lobbystów powinny publikować dane o wszystkich otrzymywanych wpłatach, które przekraczają 3000 EUR. Wpłaty powyżej 12 000 EUR powinny być zgłaszane niezwłocznie.
 - Lobbyści powinni ponosić konsekwencje jeśli zbojkotują wysłuchanie w Parlamencie lub dostarczą niewystarczające lub wprowadzające w błąd informacje podczas takich wysłuchań.
 - Prawnicy nie mogą zasłaniać się w ramach wykonywanej działalności lobbingowej tajemnicą zawodową – muszą ujawnić dane wszystkich klientów jeśli ich działalność jest objęta zakresem Rejestru przejrzystości.
 - Wspólny sekretariat Rejestru służącego przejrzystości (JTRS) powinien być wyposażony w odpowiednie narzędzia i zasoby w celu poprawy jakości danych gromadzonych w Rejestrze – powinny być one dokładne, aktualne, miarodajne i kompleksowe.
 - Rada Unii Europejskiej powinna dołączyć do Rejestru Przejrzystości. Państwa członkowskie powinny wprowadzić przepisy dot. przejrzystości lobbingu przynajmniej w zakresie, w którym chcą one wpływać na prawodawstwo UE.
2. Zamknięcie obrotowych drzwi w Komisji Europejskiej³³
- Byli Komisarze powinni odczekać minimum 3 lata (a nie dotychczasowe 1,5 roku) zanim będą mogli zostać lobbystami.
 - Osoby, orzekające w sprawie zgodności nowych zobowiązań byłych Komisarzy z przepisami, powinny być powoływane niezależnie od tych, których to dotyczy (zamiast obecnego Komitetu powoływanego *ad hoc* przez Komisję).

³¹Więcej na temat tego problem na portalu jawnylobbying.org: <https://jawnylobbying.org/lobbysci-a-stale-przedstawicielstwo-rp-przy-unii-europejskiej-w-brukseli/>

³²Więcej na temat spotkań komisarzy z lobbystami na portalu jawnylobbying.org: <https://jawnylobbying.org/lobbysci-u-komisarz-bienkowskiej/>

³³Więcej na temat zjawiska drzwi obrotowych w Komisji Europejskiej na portalu jawnylobbying.org: <https://jawnylobbying.org/drzwi-obrotowe/>

- 18 miesięczny okres karencji powinien dotyczyć również członków zewnętrznych i *ad hoc* Rady ds. Kontroli Regulacyjnej w kontekście lepszego prawodawstwa oraz członków Rady Dyrektorów Europejskiego Banku Inwestycyjnego.
3. Wzmacnianie uczciwości w Komisji Europejskiej
- Prawa i obowiązki Komisarzy powinny być uregulowane w powszechnie obowiązującym prawie UE w toku zwykłej procedury przez Parlament i Radę. Przepisy te powinny zastąpić obecne regulacje, które są samodzielnie - bez nadzoru Parlamentu - stanowione przez Komisję.
4. Otwarte rządzenie: lepszy dostęp do dokumentów, większa przejrzystość w Radzie Unii Europejskiej
- Komisja powinna publikować wszystkie protokoły ze spotkań z grupami eksperckimi. Grupy eksperckie powinny również stracić w tym zakresie prawo weta.
 - Dostęp do dokumentów powinien być łatwiejszy dla Rady Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego i Trybunału Sprawiedliwości, a także dla wszystkich ciał i agencji UE poprzez zastosowanie do nich Regulacji (EC) nr 1049/2001³⁴.
 - Dokumenty trilogów (trójstronnych spotkań przedstawicieli Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej) powinny być dostępne publicznie na stronie internetowej Parlamentu w podobny sposób jak jest to czynione z innymi dokumentami legislacyjnymi.
 - Rada Unii Europejskiej powinna publikować dokumenty, w szczególności protokoły spotkań grup roboczych, przedstawiające stanowiska poszczególnych państw członkowskich .
 - W sytuacji gdy dokumenty UE rzeczywiście powinny pozostać utajnione powinno to zostać sprawdzone przez niezależny organ odpowiedzialny za utajnianie dokumentów.
 - Publikowanie wszystkich dokumentów przez ciała ustalające agendę Parlamentu: Koordynatorów Komisji, Biuro i Konferencję Przewodniczących.
 - Dokumenty dotyczące porozumień handlowych powinny być publiczne w takim stopniu, w jakim rekomenduje to Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, włączając w to spotkania lobbystów, projekt porządku obrad, końcowy porządek obrad i raporty po negocjacjach.
5. Działania przeciwko korupcji
- Unia Europejska powinna niezwłocznie zostać członkiem GRECO.
 - Komisja Europejska powinna bez zbędnej zwłoki opublikować drugi Raport antykorupcyjny Unii Europejskiej³⁵.

³⁴Publiczny dostęp do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=URISERV:l14546>

³⁵Postanowienie to stanowi tym samym swoistą odpowiedź Parlamentu Europejskiego na list komisarza Fransa Timmermansa, w którym zapowiedział on, że Komisja Europejska nie zamierza w tym roku publikować raportu.

6. Wzmacnianie społeczeństwa obywatelskiego w ciałach doradczych Unii Europejskiej

- Pozycja ekspertów reprezentujących organizacje pozarządowe w ciałach doradczych UE powinna zostać odpowiednio wzmocniona, względem ekspertów reprezentujących biznes, kierując się praktyką np. Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego.

Z drugiej jednak strony w ostatecznie przyjętym przez AFKO tekście raportu nie znalazł się szereg istotnych zapisów, dotyczących samego Parlamentu Europejskiego:

- Publikowanie śladu legislacyjnego (ang. *legislative footprint*)³⁶ pozostanie dobrowolne, nawet dla sprawozdawców i przewodniczących komisji parlamentarnych.
- Ani posłowie do Parlamentu Europejskiego, ani lobbyści nie są zobligowani do protokolowania swoich spotkań i informowania o nich. Biuro Parlamentu dostarczy jednak odpowiednie narzędzia dla tych posłów, którzy będą chcieli o swoich spotkaniach informować.
- Brak karencji dla europarlamentarzystów. Będą oni mogli w dalszym ciągu przejść przez drzwi obrotowe bezpośrednio po wygaśnięciu mandatu i zająć się działalnością lobbingsową.
- Komisja etyki parlamentarnej pozostanie zamknięta dla zewnętrznych ekspertów, co oznacza że posłowie pozostaną sędziami we własnej sprawie.

Takie postawienie sprawy – przyjęcie zapisów dot. zwiększenia przejrzystości w Parlamencie Europejskim i Radzie Unii Europejskiej, przy jednoczesnym odrzuceniu własnych zobowiązań – przez Parlament Europejski może sprawić, że jego stanowisko będzie miało niższą siłę przebicia w trakcie negocjacji nad nowym kształtem porozumienia międzyinstytucjonalnego.

Zgodnie z nieoficjalnymi informacjami, do których dotarła Fundacja Frank Bold raport Giegolda będzie poddany głosowaniu na posiedzeniu plenarnym Parlamentu Europejskiego we wrześniu 2017 r.

Stanowisko negocjacyjne Parlamentu Europejskiego w sprawie projektu nowego porozumienia międzyinstytucjonalnego dot. działalności lobbingsowej w instytucjach Unii Europejskiej

15 lipca 2017 r. Konferencja Przewodniczących Parlamentu Europejskiego przyjęła stanowisko przed rozpoczynającymi się negocjacjami między Parlamentem, Komisją Europejską oraz Radą Unii Europejskiej w sprawie projektu nowego porozumienia międzyinstytucjonalnego dot. działalności lobbingsowej w instytucjach Unii Europejskiej³⁷.

W stanowisku tym podkreślono m.in. potrzebę objęcia Rady Unii Europejskiej Rejestrem służącemu przejrzystości, utrzymania dotychczasowej, szerokiej (tj. obejmującej również lobbings pośredni),

³⁶Zob. jak może wyglądać uproszczona informacja o śladzie legislacyjnym na podstawie raportu Giegolda, s. 20: http://jawnylobbying.org/wp-content/uploads/prawo/UE/PE/PE567666v02-00EN_consolidated-AFCO-decision.pdf

³⁷ Zob. oficjalną stronę Parlamentu Europejskiego: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20170615IPR77523/more-lobby-transparency-to-foster-public-trust-in-eu-institutions>

definicji działalności lobbingowej, poprawienia jakości i dokładności danych zawartych w Rejestrze, zapewnienia wystarczających zasobów (ludzkich, administracyjnych, technicznych i finansowych) w celu zagwarantowania skutecznego funkcjonowania systemu, oraz poszanowania niezależności mandatu posłów do Parlamentu Europejskiego.

Niestety, podobnie jak miało to miejsce przy zatwierdzaniu tekstu raportu Giegolda, Parlament Europejski słusznie widząc potrzebę zwiększenia przejrzystości lobbingu w Unii Europejskiej i wymagając reform w innych jej instytucjach zapomina o sobie i swoich członkach, co może doprowadzić do negocjacyjnego fiaska. W szczególności przyjęte stanowisko nie zawiera zobowiązania posłów do ograniczenia spotkań wyłącznie z zarejestrowanymi lobbystami, publikowania śladu legislacyjnego.

Wątpliwości budzi również fakt, że nad stanowiskiem pracowano za zamkniętymi drzwiami, odmawiając obywatelom i organizacjom społecznym dostępu do jego projektu.

Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich

Przejrzystość działalności lobbingowej i jej regulacja w Unii Europejskiej to temat istotny nie tylko dla Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego, ale także Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, który zintensyfikował swoje działania w tym obszarze.

Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich został powołany w 1995 r. do badania skarg dotyczących przypadków niewłaściwego administrowania w instytucjach i organach Unii Europejskiej. Skargi do Rzecznika mogą być składane zarówno przez obywateli UE, osoby zamieszkałe na terytorium UE, a także przedsiębiorstwa i instytucje mające siedzibę w UE. Obecnie – od lipca 2013 r. – funkcję Ombudsmana sprawuje Emily O'Reilly.

Sprawozdanie z działalności Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2015

W związku ze swoją działalnością Ombudsman składa co roku odpowiednie sprawozdanie. Z najnowszej wersji raportu wynika³⁸, że największa ilość (22,4%) przesłanych do Rzecznika w 2015 r. skarg dotyczyła problemu przejrzystości działania instytucji unijnych.

Problemy z przejrzystością dotyczą nie tylko trudności w dostępie do dokumentów czy też informacji, ale także unijnego procesu decyzyjnego, a także szeroko rozumianej działalności lobbingowej.

W roku 2015 Ombudsman zorganizował lub wziął udział w szeregu wydarzeń, które miały na celu wzmocnienie debaty dot. potrzeby wprowadzenia bardziej przejrzystej regulacji lobbingu.

W maju 2015 r. zorganizowano debatę *Is Brussels the new Washington, D.C.?*, której nazwa nawiązuje do światowej stolicy lobbingu. W debacie wziął udział m.in. wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej Frans Timmermans, odpowiedzialny z jej ramienia za reformę regulacji lobbingu. W trakcie

³⁸<http://www.ombudsman.europa.eu/en/activities/annualreport.faces/en/67667/html.bookmark>

dyskusji podkreślano przede wszystkim potrzebę usprawnienia regulacji lobbingu w Unii Europejskiej, a także położenie większego nacisku na szkolenia dla urzędników unijnych każdego szczebla w zakresie kontaktów z lobbystami.

We wrześniu 2015 r. Biuro Rzecznika zorganizowało konferencję dot. transparentności trilogów, czyli trójstronnych spotkań przedstawicieli Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej. Spotkania te – mające teoretycznie nieformalny charakter – w ostatnich latach pełnią niezwykle ważną funkcję w procesie decyzyjnym w Unii Europejskiej. Niestety jednocześnie są jednymi z najmniej przejrzystych instrumentów jakimi posługują się instytucje europejskie. W trakcie konferencji – w której udział wzięło m.in. ponad 250 posłów do Parlamentu Europejskiego, przedstawiciele grup interesów, dziennikarze, naukowcy i przedstawiciele organizacji pozarządowych – podkreślano potrzebę upubliczniania harmonogramów i programów spotkań oraz innych dokumentów, wykorzystywanych w ich trakcie. Jest to o tyle istotne, że informacje te nie są jawne dla opinii publicznej, a jednocześnie są dostępne – nieoficjalnymi kanałami – dla przedstawicieli grup interesów i lobbystów.

W konsekwencji Rzecznik prowadził konsultacje publiczne dot. przejrzystości posiedzeń trilogów, których rezultaty będą wykorzystywane w jego dalszych pracach.

W ubiegłym roku Ombudsman zajmował się także kwestią lobbingu tytoniowego, żądając od Komisji Europejskiej publikowania online informacji o spotkaniach – wraz z notatkami z ich przebiegu – z lobbystami, reprezentującymi koncerny tytoniowe.

W sferze zainteresowań Rzecznika była również kwestia przejrzystości prac grup eksperckich (organów doradczych Komisji Europejskiej)³⁹. Rzecznik postulował w tym zakresie m.in. wprowadzenie równowagi w doborze ekspertów (ograniczenie liczby lobbystów), poprawienie regulacji dot. konfliktu interesów, a także dodanie informacji o pracy w danej grupie do Rejestru Przejrzystości.

Wysiłki zmierzające do poprawy Rejestru służącego przejrzystości UE

26 maja 2016 r. Rzecznik skierował do przewodniczącego Komisji Europejskiej, Jean-Claude’a Junckera, list *Efforts to improve the EU Transparency Register*⁴⁰, w którym zawarto szereg rekomendacji, których wprowadzenie zdaniem Ombudsmana usprawniłoby funkcjonowanie unijnego rejestru lobbystów. Warto tu wspomnieć m.in. o:

- stworzeniu z rejestru centralnej bazy danych o przejrzystości, w której można by znaleźć informacje na temat wszystkich instytucji i agencji unijnych; pomysł ten jest również bliski Fundacji Frank Bold⁴¹;

³⁹<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=faq.faq&aide=2&Lang=PL>

⁴⁰<http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/otherdocument.faces/en/67708/html.bookmark>

⁴¹zob. *Lobbying – a risk or an opportunity? Lobbying regulation in the Polish, Slovak, and Czech perspective*, s. 39-40, <https://jawnylobbing.org/wp-content/uploads/rekomendacje/NGO/Frank-Bold-Lobbying-%E2%80%93-a-risk-or-an-opportunity.pdf>

- wprowadzeniu do rejestru informacji o źródłach finansowania wszystkich umieszczonych w nim podmiotów;
- poprawieniu jakości publikowanych danych, które znacząco odbiegają dzisiaj od rzeczywistości oraz wprowadzeniu regularnego analizowania ich poprawności;
- wprowadzeniu sankcji dla lobbystów za niewywiązywanie się z obowiązków rejestracyjnych i łamanie zasad związanych z regulacją przeciwko zjawisku drzwi obrotowych;
- objęciu rejestrem lobbingu kierowanego do przedstawicieli państw członkowskich UE, działających przede wszystkim w ramach stałych przedstawicielstw przy UE;
- wprowadzeniu obowiązku publikowania list klientów dla wszystkich kancelarii prawnych, wykonujących działalność lobbingową;
- wprowadzeniu prawa do składania skarg do Ombudsmana dot. sposobu funkcjonowania rejestru.

Zainteresowanie regulacjami narodowymi

Europejski Rzecznik Praw Obywatelski nie ogranicza się w swoich działaniach wyłącznie do poziomu unijnego. Z tego też względu europejski Ombudsman zwrócił się w 2016 r. do członków Europejskiej Sieci Rzeczników Praw Obywatelskich⁴² – wobec trwającej w instytucjach europejskich dyskusji nad przyszłym kształtem unijnej regulacji lobbingu – z prośbą o przedstawienie krajowych sytuacji związanych z przejrzystością oraz regulacją działalności lobbingowej. Zdecydowana większość rzeczników krajowych udzieliła na zadane pytania odpowiedzi, które będą wykorzystywane w dalszych pracach Rzecznika Europejskiego.

Kwestia ta była również przedmiotem debaty w czasie dorocznej konferencji ENO, która odbywała się w dniach 13-14 czerwca 2016 r. w Brukseli pod hasłem *Refugees – Rule of law – Lobbying transparency: is Europe rising to the challenges?*⁴³.

Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich jest również otwarty na organizacje pozarządowe. W związku z tym przedstawiciel Fundacji Frank Bold spotkał się z pracownikami Biura Europejskiego Ombudsmana na początku maja 2016 r. Głównymi tematami rozmowy była reforma regulacji lobbingu w Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem roli Rejestru służącego przejrzystości, a także treść raportu Fundacji *Lobbying – a risk or an opportunity? Lobbying regulation in the Polish, Slovak, and Czech perspective*.

⁴²Od 1996 r. w Europie działa Europejska Sieć Rzeczników Praw Obywatelskich (ENO), obejmująca ponad 95 biur (zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym) w 36 krajach Europy. Sieć została powołana w celu stworzenia platformy współpracy rzeczników przy rozpatrywaniu poszczególnych spraw, a także miejsca, w którym można wymieniać doświadczenia i najlepsze praktyki.

⁴³<http://www.ombudsman.europa.eu/activities/calendarevent.faces/en/1063/html.bookmark>

Podsumowanie

Rekomendacje Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich są istotnym głosem w trwającej dyskusji wokół reformy regulacji lobbingowej w UE. Jednocześnie rekomendacje mogą posłużyć jako kolejny argument w reformie krajowych regulacji lobbingowych, w tym regulacji polskiej. W tym jednak wypadku trudno o jakikolwiek optymizm.

Zalecenia

W związku z trwającymi obecnie w europejskich organizacjach międzynarodowych pracami nad reformą regulacji działalności lobbingowej warto rozważyć w Polsce następujące kroki:

1. wdrożenia rekomendacji GRECO z czwartej rundy ewaluacyjnej dot. kontaktów parlamentarzystów z zawodowymi lobbystami poprzez odpowiednie zmiany regulaminów Sejmu oraz Senatu i wprowadzenie obowiązku publicznego informowania o takich spotkaniach;
2. poprawienie dostępności dla obywateli do informacji o działalności lobbystów zawodowych, poprzez zcentralizowanie istniejących już dziś baz danych oraz zastosowanie otwartych formatów⁴⁴, co w ograniczonym zakresie robi obecnie Fundacja Frank Bold na portalu jawnylobbing.org;
3. rozpoczęcia prac nad szeroką reformą prawa dot. lobbingu i rzecznictwa interesów, z wykorzystaniem rekomendacji międzynarodowych i rozwiązań przyjmowanych w Unii Europejskiej i Radzie Europy:
 - a. objęcie regulacją lobbystów wewnętrznych działających we własnym imieniu lub na rzecz podmiotu, w którym są zatrudnieni, a także organizacji, stowarzyszeń i innych podmiotów reprezentujących dane profesje czy inne grupy interesów;
 - b. wprowadzenie obowiązku ujawniania przez zarejestrowanych lobbystów informacji na temat działalności lobbingowej, w tym dotyczących przedmiotów zainteresowania, nazw klientów i wysokości wydatków na lobbing oraz publikowania sprawozdań z działalności lobbingowej⁴⁵;
 - c. wprowadzenie prawnie wiążących norm etycznych dla lobbystów;
 - d. wprowadzenie efektywnych, proporcjonalnych oraz odstraszcających sankcji dla lobbystów niestosujących się do regulacji, w tym podających nieprawdziwe dane;
 - e. wprowadzenie zakazu kontaktowania się przez urzędników i polityków z podmiotami wykonującymi działalność lobbingową bez rejestracji;

⁴⁴Obecnie dane o lobbingu zawodowym w Polsce rozproszone są na wielu stronach internetowych (m.in. stronach Sejmu, Senatu, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, pozostałych ministerstw, innych organów administracji publicznej, organów samorządu terytorialnego) i publikowane są w sposób utrudniający dotarcie do nich, zapoznanie się z nimi i ewentualne ich wykorzystanie. Co więcej często dochodzi do sytuacji, w których organy nie wywiązują się ze swoich obowiązków i publikują dane z dużym opóźnieniem albo wcale.

⁴⁵Obecnie obowiązek sprawozdawczy spoczywa wyłącznie na organach administracji publicznej.

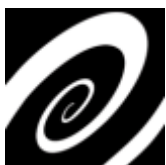
- f. wprowadzenie odpowiednich regulacji etycznych dla funkcjonariuszy publicznych, w tym dotyczących takich zagadnień jak konflikt interesów czy zjawisko drzwi obrotowych;
- g. okres karencji w ramach regulacji zapobiegającej zjawisku drzwi obrotowych (zakazu wykonywania działalności lobbingsowej przez funkcjonariuszy publicznych po ustąpieniu ze stanowiska) powinien być wystarczająco długi, aby osłabić ich kontakty, które mogłyby być wykorzystane w działalności lobbingsowej; w wypadku stanowisk kadencyjnych zakaz ten powinien być równie długi jak kadencja;
- h. rozbudowanie regulacji dot. publikowania informacji o śladzie legislacyjnym, w szczególności na etapie prac parlamentarnych, m.in. poprzez dodanie obowiązku dołączania do projektu każdego aktu prawnego załącznika z wykazem osób, które próbowały wpływać na jego treść na każdym etapie procesu legislacyjnego, wraz z informacją o kierunku, zlecanodawcy i efekcie tych prób;
- i. stworzenie z rejestru zawodowych lobbystów centralnej, dostępnej dla wszystkich, bazy danych o lobbingu, która zawierałaby m.in. informacje o samym podmiocie lobbującym, zatrudnianych przez niego osobach, klientach, wydatkach na lobbingu i źródłach finansowania, śladzie legislacyjnym (w tym informacje o wszystkich spotkaniach danego lobbysty z urzędnikami i politykami), drzwiach obrotowych (np. dane o osobach objętych zakazem przejścia przez drzwi obrotowe), sprawozdania lobbystów z działalności lobbingsowej oraz organów administracji publicznej z działań lobbingsowych podejmowanych wobec nich;
- j. wyposażenie urzędników sprawujących nadzór nad rejestrem lobbystów w uprawnienia kontrolne dot. m.in. aktualności i rzetelności zawartych w nim danych.

O Fundacji Frank Bold

Fundacja Frank Bold to ekspercka organizacja prawnicza analizująca m.in. transparentność lobbingu oraz jego regulację w Polsce i Europie. W ramach tego obszaru swojej działalności Fundacja opublikowała w 2016 r. raport *Lobbying – a risk or an opportunity? Lobbying regulation in the Polish, Slovak, and Czech perspective*⁴⁶, stanowiący podsumowanie projektu *Inviting stakeholders to the process of monitoring anti-corruption legislation and policies in Poland, Czech Republic and Slovakia* realizowanego przez Fundację, dzięki wsparciu Komisji Europejskiej. W tym samym roku

⁴⁶Raport w pierwszym rozdziale próbuje odpowiedzieć na pytanie czym jest lobbingu, w drugim przedstawia historię regulacji lobbingu w Polsce, Czechach i na Słowacji, w trzecim porównuje polską ustawę o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa z projektami ustaw czeskich i słowackich oraz regulacjami obowiązującymi w Unii Europejskiej, zaś w czwartym prezentuje szereg rekomendacji, które mogą posłużyć do wprowadzenia regulacji zwiększającej transparentność lobbingu. Raport koncentruje się przede wszystkim na takich zagadnieniach jak definicja lobbingu i lobbysty, rejestr lobbingsowy, prawa i obowiązki lobbysty oraz lobbowanego podmiotu, regulacja zapobiegająca zjawisku drzwi obrotowych, regulacja śladu legislacyjnego (ang. *legislative footprint*) oraz sankcje. Raport do pobrania na portalu jawnylobbying.org: <https://jawnylobbying.org/wp-content/uploads/rekomendacje/NGO/Frank-Bold-Lobbying-%E2%80%93-a-risk-or-an-opportunity.pdf>

Fundacja uruchomiła portal jawnylobbying.org, będący największą w Polsce bazą danych o lobbingu⁴⁷. Fundacja Frank Bold jest członkiem Koalicji na rzecz Otwartego Rządu, promującej przystąpienia Polski do Partnerstwa na Rzecz Otwartego Rządu, jak również koalicji ALTER-EU, zrzeszającej przeszło 200 organizacji promujących przejrzystość lobbingu w Europie. Więcej informacji na temat działalności Fundacji Frank Bold można znaleźć na stronach: frankbold.pl, blog.frankbold.pl oraz jawnylobbying.org.



Publikacja współfinansowana ze środków projektu „Lobbying transparency in Poland”, finansowanego ze środków Open Society Initiative for Europe, jako część działań Fundacji Open Society.

⁴⁷Celem portalu jawnylobbying.org jest maksymalne rzucenie światła na działalność lobbingową w Polsce, co odbywa się przede wszystkim poprzez stworzenie nowego rejestru lobbingowego, który jest udoskonaloną wersją rejestrów prowadzonych przez polskie organy władzy publicznej. Można się z niego dowiedzieć kto jest w Polsce lobbystą zawodowym, kogo reprezentuje i w jakim obszarze działa, jakie osoby zatrudnia, żeby wykonywały w jego imieniu czynności lobbingowe, czy działa także na arenie Unii Europejskiej i ile przeznaczają na to pieniędzy. Na stronie jawnylobbying.org można przeczytać również artykuły na temat bieżących wydarzeń dot. transparentności lobbingu w Polsce i Europie, zapoznać się z polskimi i zagranicznymi regulacjami lobbingu, znaleźć raporty i rekomendacje dot. skutecznego normowania działalności lobbingowej, przygotowane przez organizacje międzynarodowe i pozarządowe, a w przyszłości także zapoznać się z dobrymi praktykami jakie stosowane są w Polsce i na świecie.