

(Nie)etyczność wpływu grup interesu na instytucje Unii Europejskiej

Jarosław Filip Czub, *University of Warsaw (Warsaw, Polska)*

E-mail: jaroslaw.czub@uw.edu.pl

<http://orcid.org/0000-0002-0872-472X>

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie etycznych i nieetycznych zachowań grup interesu, które za pomocą narzędzia lobbingu oddziałują na proces decyzyjny w Unii Europejskiej w wymiarze politycznym, ekonomicznym czy społecznym. Oddziaływanie poprzez działania lobbingowe poszczególnych grup interesu jest widoczne zarówno na poziomie europejskim, jak i krajowym poprzez wdrażanie prawa unijnego. Ze względu na coraz silniejsze zaangażowanie lobbystów w procesy decyzyjne Unii Europejskiej zasadne jest poddanie weryfikacji etyczności i nieetyczności ich zachowań w podejmowanych działaniach. W związku z powyższym celem badania jest analiza podejmowanych działań (nie)etycznych lobbystów w ramach procesu decyzyjnego Unii Europejskiej. Głównymi elementami weryfikacji działań lobbystów w artykule jest ukazanie możliwości wykorzystania legalnych kanałów dostępu, form wpływu i prawnych możliwości ich funkcjonowania w ramach sieci powiązań w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: lobbing, grupy interesu, Unia Europejska, Polska

(Un)ethicity of interest groups' influence on EU institutions

Abstract

The aim of the article is to present ethical and unethical behaviour of interest groups, which – using the tool of lobbying – influence the decision-making process in the European Union in political, economic or social dimension. The influence through lobbying activities of individual interest groups is visible both at the European and national level through the implementation of EU law. Due to the increasingly stronger involvement of lobbyists in the decision-making processes of the European Union, it is justified to verify the ethicality and unethicality of their behaviour in the actions taken. Therefore, the aim of the study is to verify the (un)ethical actions taken by lobbyists within the decision-making process of the European Union. The main elements of verification in the article are to show their possibilities

of legal channels of access, forms of influence and legal possibilities of their functioning within the network of connections in the decision-making process of the European Union.

Keywords: lobbying, interest groups, European Union, Poland

Grupy interesu w ramach systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej (UE), mając znaczący wpływ na proces podejmowania decyzji w różnych sektorach, zmieniają unijną legislację. Działania lobbingowe poszczególnych grup interesu są widoczne zarówno na poziomie europejskim, jak i krajowym poprzez m.in. wdrażanie prawa UE. Grupy interesu, będące reprezentantami społeczeństwa obywatelskiego, biznesu czy organizacji związanych z ochroną środowiska lobbingują skutecznie decydentów krajowych i unijnych stosując odpowiednie metody wpływu (Albarenda Sanz et al. 2023). Ze względu na coraz silniejsze zaangażowanie lobbystów w procesy decyzyjne UE zasadne jest poddanie weryfikacji ich (nie)etyczności względem podejmowanych działań.

Uwzględniając powyższe, należy zweryfikować możliwości oddziaływania (nie)etycznego lobbingu jako narzędzia wykorzystywanego przez grupy interesu na administrację UE, w tym kluczowych decydentów, a także wskazać, jaką rolę pełni lobbing wobec systemu administracji unijnej w kontekście (nie)etycznie podejmowanych działań (Itrich-Drabarek 2011: s. 21–25). W tym celu na pierwszym etapie trzeba doprecyzować nomenklaturę lobbingu (wpływu), która jest definiowana w zróżnicowany sposób przez poszczególnych badaczy (Goergen 2006: s. 14; Ehrlich 1962: s. 49; Sroka 2009: s. 208–209).

Etyczne standardy postępowania w lobbingu

Na potrzeby niniejszej analizy warto w pierwszej kolejności zdefiniować, czym jest etyczność postępowania w ramach lobbingu grup interesu w UE. Lobbing prowadzony przez grupy interesu jest działalnością społecznie odpowiedzialną. Warunkiem funkcjonowania tej odpowiedzialności są etyczne standardy postępowania. Według Hamiltona i Hocha, należy wskazać na **osiem kluczowych reguł etycznego lobbingu** (Hamilton, Hoch 1997: s. 117–129). **Pierwszą** z nich jest maksymalizowanie dobra i minimalizowanie szkód wobec tych, których owo działanie dotyczy. Reguła ta wywodzi się z podejścia utilitarystycznego, które zakłada równowagę pomiędzy korzyściami a kosztami. Podejście to uwzględniane jest przez decydentów, którzy mają ostateczny wpływ na kształt decyzji. **Druga** reguła wskazuje na to, żeby nie czynić wyjątków tylko dla siebie. Dotyczy zarówno poszczególnych lobbystów, decydentów, jak i podmiotów (aktorów niepaństwowych, jak i państwowych). Zasada ta odnosi się bezpośrednio do uniwersalności zdefiniowanej przez Immanuela Kanta, który jest postrzegany jako twórca etyki obowiązku – deontologii. **Trzecia** reguła podkreśla, że należy zezwalać na podejmowanie własnych wyborów. Zasada ta jest wskazówką, by nie narzucać w pełni swoich własnych decyzji innym ludziom. **Czwarta** dotyczy korzystania z tzw. testu publikacji. Oznacza on, że podejmując decyzję, decydent powinien zastanowić się nad jej konsekwencjami dla społeczeństwa, które w większości postępuje etycznie. **Piąta** reguła ma za zadanie przypominać o tym, że należy szanować prawa człowieka. Oznacza to, że podejmując określone decyzje, należy uwzględniać elementarne swobody i warunki egzy-

stencji umożliwiające realizację wartości uznanych przez ludzi, których to dotyczy. **Szósta** reguła odnosi się do zasady, żeby zapewnić sprawiedliwy podział korzyści i obciążeń. Zasada ta wskazuje na równe traktowanie wszystkich podmiotów. **Siódma** reguła wskazuje na szanowanie tzw. umów społecznych. Kwestia ta dotyczy zarówno umów *de iure* (wynikających z prawa), jak i *implicite* (domniemanych, niejawnych). Ostatnia, **ósma** reguła jest kluczowa, ponieważ dotyczy postępowania zgodnie ze swym charakterem, jak i reputacją reprezentowanego podmiotu wobec decydentów. Zasada ta dotyczy moralnego postępowania wobec wszystkich uczestników procesu decyzyjnego (Gasparski 2003: s. 37–38).

Weryfikując zasady (nie)etycznego postępowania w ramach podejmowanych działań lobbujących, należy także wskazać na występujące reguły postępowania w poszczególnych instytucjach UE. Kluczowym przykładem unijnej instytucji jest Parlament Europejski (PE), który jest najbardziej podatny na kontakty z lobbystami oraz posiada precyzyjnie zdefiniowane zasady etycznych relacji z grupami interesu (zob. Tabela 1).

Tabela 1. Wewnętrzne regulacje etyczne sankcjonujące lobbying w PE

Instytucja UE	Specyfika regulacji etycznych w ramach regulaminu PE
Parlament Europejski	„W trakcie wykonywania mandatu posłowie do Parlamentu Europejskiego: (a) kierują się następującymi ogólnymi zasadami i postępują zgodnie z nimi: bezinteresowność, uczciwość, otwartość, staranność, rzetelność, odpowiedzialność i poszanowanie reputacji Parlamentu, (b) działają wyłącznie w interesie publicznym i nie czerpią ani też nie próbują czerpać jakichkolwiek bezpośrednich lub pośrednich korzyści finansowych lub jakichkolwiek innych gratyfikacji.” (Parlament Europejski 2025: art. 1). „W ramach sprawowania mandatu posłowie do Parlamentu Europejskiego: (a) nie zawierają porozumień zobowiązujących ich do działania lub głosowania w interesie fizycznych lub prawnych osób trzecich, które to porozumienia mogłyby zagrozić ich swobodzie głosowania wspomnianej w art. 6 Aktu z dnia 20 września 1976 roku dotyczącego wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich oraz w art. 2 Statutu posła do Parlamentu Europejskiego, (b) nie zabiegają o żadne bezpośrednie ani pośrednie korzyści w gotówce lub w formie niepieniężnej lub jakiegokolwiek inne gratyfikacje, nie przyjmują ich ani nie otrzymują w zamian za konkretne postępowanie w ramach prac parlamentarnych posła, a także świadomie unikają wszelkich sytuacji, które mogłyby nosić znamiona przekupstwa, korupcji lub niewłaściwego wpływu, (c) nie angażują się zawodowo w płatny lobbying bezpośrednio związany z procesem decyzyjnym w Unii.” (Parlament Europejski 2025: art. 2). - W czasie wykonywania mandatu „posłowie do Parlamentu Europejskiego wstrzymują się od przyjmowania prezentów lub podobnych korzyści, z wyjątkiem prezentów o przybliżonej wartości poniżej 150 euro i mających charakter kurtuazyjny lub prezentów mających charakter kurtuazyjny i wręczanych posłom reprezentującym oficjalnie Parlament” (Parlament Europejski 2025: art. 6).

Źródło: Parlament Europejski 2025.

Założenia metodologiczne

Kluczowymi teoriami badawczymi dla zrozumienia materii badanego przedmiotu dotyczącego (nie)etyczności podejmowanych działań przez grupy interesu są następujące teorie: neofunkcjonalizmu, sieci i dostępu. Neofunkcjonalizm pozwala na analizę funkcjonowania grup interesu w systemie UE (Rosamond 2000: s. 50; Kurczewska 2008: s. 8). Ernst Haas wskazuje, że neofunkcjonalna koncepcja zakłada funkcjonowanie systemu (np. UE) jako zespołu, w ramach którego kooperują różnorodne interesy reprezentowane przez poszczególnych aktorów niepaństwowych (Haas 1964: s. 37). Teorię sieci wykorzystywać można do analizy zachowań różnego rodzaju aktorów (grup interesów), którzy są ze sobą powiązani w ramach obszaru politycznego, społecznego czy gospodarczego (szerzej: Peterson, O'Toole 2001; Itrich-Drabarek 2011: s. 27; Furneaux, Brown 2007; Milward, Provan 1998: s. 387–407; Rhodes 1999). Teoria dostępu, według Pietera Bouwena, jest niezbędnym narzędziem umożliwiającym zrozumienie zachowań lobbystów, podejmujących działania w celu uzyskania dostępu do instytucji decyzyjnych w ramach UE, które wpływają na proces decyzyjny i zmiany legislacyjne (Bouwen 2001: s. 2–6). Najkorzystniejszym rozwiązaniem z punktu widzenia badanej materii jest wykorzystanie mieszanej metody, która pozwoli na ukazanie istnienia sieci powiązań oraz jej wpływu na politykę, w tym na europejską administrację czy poszczególnych decydentów (Bogason, Toonen 1998: s. 205–227; Börzel 1998: s. 253–273; Dowding 2001: s. 89–105; Bouwen 2001: s. 2–6, 2002: s. 7–9, 2004: s. 338; Itrich-Drabarek 2011: s. 22–23). Na potrzeby niniejszego badania wykorzystane zostaną dwie metody badawcze: analiza systemowa (pozwoli wskazać relacje etyczne w ramach systemu UE) oraz analiza komparatywna (umożliwi porównanie możliwości dostępu legislacyjnego względem instytucji i organów UE oraz zweryfikuje przestrzeganie etycznych form wpływu).

Uwzględniając wskazane powyżej zasady, należy domniemywać, że etyczność postępowania jest standardem powszechnym, którego każdy lobbysta powinien przestrzegać, zaś nieetyczne postępowania lobbystów reprezentujących poszczególne grupy interesu nie powinny mieć miejsca w zachowaniu i podejmowaniu działań lobbingsowych (Sutor 1994: s. 53–93). W związku z powyższymi definicyjnymi zasadami moralnego postępowania w działaniach lobbingsowych, podejmowanych przez grupy interesu w UE, a także biorąc pod uwagę założenia teoretyczne, można wysunąć następującą **hipotezę badawczą**: grupy interesu mają szerokie kanały i możliwości dostępu oraz etyczne formy wpływu wobec decydentów UE, a ich działania są zazwyczaj oparte na transparentnych zasadach funkcjonowania i postępowania, jednakże lobbings wobec decydentów unijnych przybiera czasem charakter nieetycznego postępowania na linii lobbysty – decydenci unijni.

Występowanie nieetycznych form lobbingsu warunkowane jest zmiennymi zależnymi i niezależnymi. **Do zmiennych zależnych** zaliczyć można formy działania i wykorzystywane przez lobbystów kanały wpływu, zaś **zmiennymi niezależnymi** będą zachodzące procesy mające wpływ na działania (nie)etyczne grup interesu wobec decydentów w ramach systemu instytucjonalnego UE.

W ramach artykułu należy zadać kilka kluczowych **pytań badawczych**:

- 1) jakiego rodzaju (nie)etyczne formy wpływu są wykorzystywane przez grupy interesu w UE?
- 2) jakie podstawy prawne w UE regulują (nie)etyczny lobbing grup interesu?
- 3) w jakim stopniu etyczne kanały komunikacji w ramach lobbingu formalnego, nieformalnego, bezpośredniego i pośredniego odzwierciedlają prawidłowe i legalne funkcjonowanie aktorów w administracji unijnej (lobbystów i decydentów)?
- 4) jakie nieetyczne działania grup interesu mają wpływ na pejoratywne postrzeganie lobbingu w UE?

Zakres przedmiotowy

Postawione pytania badawcze wskazują na najważniejszy problem, jaki pojawił się w ramach etyczności lobbingu w XXI wieku wobec procesu decyzyjnego w UE, tj. weryfikacja (nie)legalności postępowania grup interesu wobec decydentów unijnych oraz weryfikacja (nie)etyczności w ramach wzajemnych powiązań bilateralnych czy multilateralnych między lobbystami a decydentami w ramach UE.

W nawiązaniu do wyżej wspomnianych kwestii definicyjnych należy wskazać na początku, że jest wiele definicji lobbingu. Na potrzeby niniejszego badania wyróżniono tylko niezbędne w celu wskazania prawidłowo funkcjonujących i postępujących etycznie grup interesu w systemie UE. Biorąc pod uwagę najważniejsze kryteria podziału, rodzaj działalności oraz cel grupy interesu, możemy wskazać definicje rzecznictwa interesów i normatywne.

W ramach definicji rzecznictwa interesów (lobbingu) możemy wskazać te, które są interpretowane w sposób zróżnicowany przez poszczególnych badaczy. Thierry Lefébure uważa, że lobbing jako narzędzie grup interesu jest nie tylko formą pracy w poczekalni (tzw. kuluary, lobby), ale też formą analizy i zrozumienia problemu w celu wyjaśnienia zjawiska, a w konsekwencji staje się siłą nabywczą prawnej i pozytywnej decyzji. Lefébure wyjaśnia także, że lobbing jest rodzajem instrumentu strategicznej komunikacji (Lefébure 1992: s. 70–72). Z kolei, Artur Nowak-Far definiuje lobbing jako „wpływanie nieformalnymi środkami na formalny w swojej istocie proces decyzyjny poszczególnych instytucji Wspólnoty” (Nowak-Far 2002: s. 71). Ponadto, Urszula Kurczewska i Małgorzata Mołęda-Zdziech wskazują, że lobbing jest formą rzecznictwa interesów, a jego istotą jest w dużym stopniu zamiar wywierania wpływu na procesy decyzyjne w pewnych ośrodkach i instytucjach władzy (Kurczewska, Mołęda-Zdziech 2002: s. 14). Z kolei, Rinus van Schendelen podkreśla, że lobbing jest niestandardową formą działania, która nie tylko jest narzędziem wpływu, lecz dysponuje również zachowaniami, które przyczyniają się do powstrzymywania od określonych działań, np. nieetycznych (van Schendelen 2005: s. 230–232).

Uwzględniając definicje normatywne, można wyróżnić m.in. te z poziomu narodowego, jak i europejskiego. Jedną z nich jest definicja Komisji Europejskiej, według której lobbing to „działania mające na celu wywarcie wpływu na procesy kształtowania polityki i podejmowania decyzji przez instytucje europejskie” (Komisja Europejska 2006: s. 5; Ko-

misja Europejska 2008: Załącznik). Komisja Europejska wprowadziła definicję lobbingu w celu popierania „inicjatywy na rzecz przejrzystości”. Według Komisji, definicja ta powstała na podstawie działalności grup, których celem jest wywieranie wpływu na procesy kształtowania polityki i podejmowanie decyzji (Komisja Europejska 2008). Z kolei, w art. 2 ust. 1 polskiej *Ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa* czytamy: „działalnością lobbingową jest każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa”. W art. 2 ust. 2 dodano, że zawodowy lobbing to „zarobkowa działalność lobbingowa prowadzona na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób” (Ustawa 2005/1414). Zgodnie z tą definicją, wywieraniem wpływu zajmują się osoby lub grupy osób (lobby, grupy interesu), których celem jest umiejętne promowanie interesów określonych grup społecznych (Sejm RP, WW/W).

Uwzględniając powyższe definicje można zinterpretować, że lobbing teoretycznie jest prowadzony w sposób etyczny na poziomie administracji europejskiej, jak i krajowej poprzez wywieranie wpływu na decydentów zarówno niższego, jak i wyższego szczebla. Nawiązując do postawionej hipotezy odnośnie możliwości (nie)etycznego dostępu do decydentów w systemie UE, należy zdefiniować kanały wpływu i dokonać analitycznej i komparatywnej konfrontacji względem (nie)etyczności. Do kluczowych form wpływu wykorzystywanych wobec administracji publicznej możemy zaliczyć m.in. następujące kanały komunikacji: formalny, nieformalny, bezpośredni, pośredni, ofensywny, defensywny (Czub 2012: s. 118–145).

Wpływ formalny polega na wypracowywaniu kompromisu poprzez oficjalne stanowisko w świetle prawa (kodeksami i możliwościami legislacyjnymi) reprezentowane przez grupę interesu, natomiast wpływ nieformalny polega na wypracowywaniu kompromisu poprzez kanały nieoficjalne (prywatne spotkania, kolacje itd.). Z kolei, wpływ bezpośredni wykorzystywany przez lobbystów wobec administracji publicznej jest najbardziej skuteczną metodą oddziaływania. Jest „działaniem lobbingowym skierowanym i adresowanym bezpośrednio do decydentów” (Clamen 2005: s. 288; szerzej: Nowak-Far 2002). Wpływ pośredni charakteryzuje się działaniem skierowanym i adresowanym pośrednio do decydentów poprzez np. opinie publiczną (Clamen 2005: s. 288; van Schendelen 2005: s. 252–255). Forma ofensywna jest stosowana w chwili wykorzystania „ataku”, zaś podejście defensywne ma na celu obronę pozycji zastanej (Sroka 2009: s. 221–222). Jest to proces tzw. *status quo* (Jasiecki i in. 2000: s. 114–116).

Uwzględniając podstawowe kanały wpływu, możliwe są etyczne formy działania, które są wykorzystywane przez grupy interesu. Jednakże same możliwości nie gwarantują skuteczności, niezbędne jest uregulowanie form działania w prawie (Coen i in. 2024: s. 73–79). To właśnie akty prawne wyznaczają wyraźnie granicę pomiędzy postępowaniem etycznym a nieetycznym. W związku z powyższym, krokiem milowym w stabilizacji legalności postępowania działań etycznych były wprowadzane sukcesywnie od 1993 roku uregulowania prawne, które sankcjonowały lobbing i wskazywały na (nie)etyczność podejmowanych działań na linii: interesariusze (grupy interesu) a decydenci UE (European

Commission 1993a,b). Kluczową rolę w regulacji i wskazywaniu (nie)etyczności zachowań odegrała Komisja Europejska. Ponadto, wkład w kwestii stabilizacji legalności zachowań etycznych miały także Parlament Europejski (PE), Rada Unii Europejskiej czy pozostałe instytucje i organy, jak Trybunał Sprawiedliwości UE (TSUE), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) czy Komitet Regionów (KR).

Mając na uwadze zdefiniowane już legalne formy aktywności, możemy nawiązać do kwestii (nie)etyczności działania lobbingowego, które w świetle prawa powinno zawsze być zgodne i transparentne. Pomimo występujących reguł i norm warunkujących prawidłowe funkcjonowanie grup interesu występują także działania nieetyczne, które wpływają na pejoratywne postrzeganie aktorów niepaństwowych. Taki obraz zaburza legalną definicję działalności lobbingowej aktorów niepaństwowych, a to już wskazuje na działania nieetyczne i czasem korupcyjne. Poniżej przedstawiono interesujące kazusy, które potwierdzą postawioną hipotezę i rozgraniczą działania nieetyczne od etycznych.

Przykłady nieetycznych zachowań w lobbingu

Kazusem odzwierciedlającym nieetyczność działania są zarzuty korupcyjne dotyczące aktywności firmy *Huawei* w PE, które przypominają skandal *Qatargate* z 2022 roku. Belgijskie organy ścigania podejrzewały, że lobbysci *Huawei* mogli wykorzystywać różne formy rekompensaty, w tym prezenty, pokrywanie kosztów podróży, a nawet gotówkę, aby wpływać na posłów do PE. W marcu 2025 r. rozpoczęło się śledztwo w sprawie korupcji w PE, skupiające się na zarzutach wobec chińskiej firmy technologicznej *Huawei* o stosowanie nielegalnych praktyk lobbingowych zmierzających do wpłynięcia na politykę UE w celu uzyskania korzyści. Śledztwo doprowadziło do kilku aresztowań i przeszukań biur w siedzibie Parlamentu w Brukseli, a także wiązało się z wprowadzeniem tymczasowego zakazu działalności w PE dla lobbystów *Huawei* (Genovese 2025). Belgijscy prokuratorzy nadal badają, czy firma *Huawei* zorganizowała tajną kampanię wpływu w PE. Śledczy weryfikują, czy od 2021 r. przedstawiciele *Huawei* oferowali korzyści majątkowe posłom PE i ich asystentom. Ponadto, według belgijskiego prokuratora, korupcja „miała być praktykowana regularnie i bardzo dyskretnie, pod przykrywką lobbingu komercyjnego” i obejmowała wynagrodzenia, nadmierne prezenty, takie jak koszty wyżywienia i podróży lub regularne zaproszenia na mecze piłki nożnej. Te zachęty miały na celu zapewnienie poparcia posłów do PE w kwestiach interesujących chińską firmę (Genovese 2025). Prokurator nie ujawnił nazwisk żadnego z podejrzanych, ale kilka mediów podało nazwisko Valerio Ottatiego, belgijsko-włoskiego lobbysty, który jest dyrektorem ds. kontaktów publicznych *Huawei* w UE i pracował jako asystent kilku posłów do PE. Ottati jest uważany za centralną postać w sprawie. Ponadto, według doniesień medialnych, zamieszany jest w nią również Abraham Liu, główny przedstawiciel *Huawei* w instytucjach UE. Belgijski prokurator poprosił także o uchylenie immunitetu czterem członkom PE, aby móc zbadać ich rolę w sprawie. Dwóch z nich należy do centroprawicowej Europejskiej Partii Ludowej: Włosi Salvatore De Meo i Fulvio Martusciello, maltański socjalistyczny eurodeputowany Daniel Attard oraz bułgarski eurodeputowany z *Renew Europe* Nikola Minchev. Biura

asystentów, m.in. europostów Marco Falcone (Włochy, EPP) i Nikoli Mincheva (Bułgaria, *Renew Europe*), zostały zamknięte na czas śledztwa. Zatrzymano, a następnie zwolniono asystentkę Fulvio Martusciello – Lucie Simeone (Genovese 2025).

Konsekwencją wykrytego nieetycznego działania była natychmiastowa reakcja instytucji decyzyjnych UE. Po pierwsze, PE czasowo odebrał lobbystom *Huawei* dostęp, co oznacza, że przedstawiciele firmy nie mogą wchodzić do pomieszczeń Parlamentu w Brukseli, Strasburgu i Luksemburgu. Po drugie, KE zawiesiła stosunki z „grupami lobbingsowymi i/lub stowarzyszeniami handlowymi, które reprezentują interesy *Huawei* i/lub przemawiają w jego imieniu” (Genovese 2025). Firma *Huawei* oświadczyła, że traktuje zarzuty poważnie i zobowiązuje się do współpracy w dochodzeniu, podkreślając, że ma „politykę zerowej tolerancji wobec korupcji lub innych nadużyć” i „zobowiązuje się do przestrzegania wszystkich obowiązujących przepisów i regulacji w każdym czasie” (Genovese 2025). W przypadku potwierdzenia zarzutów, sprawa *Huawei* może być zakwalifikowana jako przykład nieetycznego zachowania, które narusza zasady lobbingu, a w szczególności zasadę pierwszą, drugą i ósmą.

Drugim interesującym kazusem, stanowiącym egzemplifikację nieetycznych zachowań w sferze lobbingu, była tzw. afera *Qatargate*. To skandal polityczny, w którym oskarżono urzędników PE, lobbystów i ich rodziny o to, że byli pod wpływem rządów Kataru, Maroka i Mauretanii, angażując się w korupcję, „pranie pieniędzy” i przestępczość zorganizowaną (Becker et al. 2023). Działania te służyć miały poprawie wizerunku Kataru przed Mistrzostwami Świata FIFA 2022 r. poprzez tłumienie rezolucji PE krytykujących Dohę i przygotowywanie przemówień dla katarskich ministrów na przestuchaniach w UE w zamian za płatną protekcję. Sprawa osiągnęła punkt kulminacyjny 9 grudnia 2022 r., kiedy władze przeprowadziły dziewiętnaście przeszukań połączonych z ośmioma aresztowaniami w Belgii i Włoszech. Nadmienić można, że organy ścigania w Belgii, Włoszech i Grecji skonfiskowały 1,5 mln euro w gotówce, komputery i telefony komórkowe oraz oskarżyły cztery osoby o popełnienie przestępstwa. Najbardziej znanym politykiem aresztowanym w związku ze sprawą była grecka europosełka i ówczesna wiceprzewodnicząca PE Eva Kaili. Jej partner, Francesco Giorgi i jego szef, były włoski europoseł Antonio Panzeri, zostali aresztowani i przyznali się do udziału w skandalu. W trakcie śledztwa władze odkryły dowody na trzysta domniemych prób manipulowania PE. Przypuszcza się, że Katar był głównym ośrodkiem afery, której wartość oszacowano na 4 mln euro (Vinocur et al. 2023). Omawiana sprawa również może stanowić przykład naruszenia zasad etyczności postępowania. W tym przypadku zostały niedotrzymane następujące zasady: pierwsza, druga i ósma.

Przytoczone powyżej kazusy są jednymi z najnowszych¹ afer korupcyjnych, związanych z nieetycznie prowadzoną działalnością lobbingsową i wskazują na zachowania, które nie mają nic wspólnego z legalnie wykonywaną działalnością rzecznictwa interesów definiowaną w niniejszym artykule. Ponadto, takie zachowania nie dość, że są nieetyczne, to są także nielegalne oraz mają wpływ na postrzeganie lobbingu europejskiego.

¹ Stan na 01.07.2025.

Podobne praktyki mogą znaleźć odzwierciedlenie w przyszłości na poziomie państw członkowskich UE w przypadku braku zaostreżenia norm funkcjonowania lobbingu w UE czy na poziomie poszczególnych państw członkowskich. Wskazane powyżej nieetyczne zachowania przyczyniają się także do pogłębienia negatywnego postrzegania lobbingu, zamiast przedstawiania go jako działalności realizowanej w ramach wyznaczonych regulacji prawnymi. Przypadki nieetycznego zachowania lobbystów nie przyczyniają się do wzmocnienia demokracji w UE, w której to aktywnie funkcjonują także grupy interesu, a wręcz przeciwnie – tworzona jest negatywna opinia na temat lobbingu, który głównie kojarzony jest z korupcją, a nie legalnie funkcjonującymi aktorami w UE.

Podsumowanie

Instytucjonalizacja (nie)etycznych działań podejmowanych przez grupy interesu stała się coraz ważniejszą kwestią w ciągu ostatnich 20 lat dla UE i stanowi kluczowy element debaty politycznej i publicznej nad pełniejszym usankcjonowaniem lobbingu w UE. Poszerzenie się kompetencji regulacyjnych w poszczególnych instytucjach UE w takich obszarach jak prawo, ochrona środowiska, rynek wewnętrzny czy ochrona konsumentów, sprawia, że decydentami europejskimi interesuje się środowisko lobbystów. Należy podkreślić, że coraz częściej poszczególni członkowie instytucji unijnych także chętnie kontaktują się z reprezentantami grup interesu w celu zgłębienia technicznej wiedzy na tematy procedowane w UE, a na których rzecz podejmowane są działania lobbingowe.

Uwzględniając powyższe, można stwierdzić, iż hipoteza postawiona w niniejszym artykule (która wskazywała, że grupy interesu mają szerokie kanały i możliwości dostępu oraz etyczne formy wpływu na decydentów UE, a ich działania są zazwyczaj oparte na transparentnych zasadach funkcjonowania i postępowania) została zweryfikowana pozytywnie. Potwierdziło się również założenie, że lobbing wobec decydentów unijnych przybiera czasem charakter nieetycznego postępowania na linii: lobbysci – decydenci unijni. Argumentów potwierdzających drugą część hipotezy dostarcza analiza przywołanych *case study* odnoszących się do nieetycznych zachowań oraz funkcjonujące wysublimowane zasady etycznych relacji grup interesu z instytucjami unijnymi, a w szczególności z deputowanymi do PE.

Wyniki analizy pozwalają na sformułowanie postulatu dotyczącego konieczności powstawania bardziej transparentnych i pełnych regulacji prawnych funkcjonowania grup interesu w UE, przewidujących sankcje za nieetyczne zachowania zarówno dla lobbystów, jak i urzędników. Nie powinny mieć one zróżnicowanego charakteru dla poszczególnych instytucji, ale byłyby ujednolicone na poziomie unijnym. Ten proces stworzy silniejszą relację między grupami interesu a instytucjami i organami UE, a także wskaże granice podejmowanych etycznych działań na linii: lobbysci – urzędnicy.

Grupy interesu chcą mieć aktywny dostęp do procesu legislacyjnego UE, deputowanych do PE, komisarzy KE czy poszczególnych unijnych urzędników zarówno wysokiego, jak i niższego szczebla. Jednakże dostęp ten powinien być jednolity i sprecyzowany dla wszystkich grup interesu przez wdrożenie pełnych, a nie częściowych regulacji prawnych, dotyczących lobbingu grup interesu. Pozwoliłoby to na minimalizowanie możliwości wy-

stapienia nieetycznych działań lobbingowych oraz wzmacniałoby etyczne zachowania względem siebie decydentów unijnych i lobbystów reprezentujących grupy interesu.

Podejmowanie co pewien czas (od 1993 r.) prób dokonywania pełniejszych, spójnych regulacji lobbingu ma na celu zminimalizowanie zachowań korupcyjnych, takich jak *Dalligate* oraz *cash-for-laws* czy przytoczonych w artykule najnowszych kasusów (Czub 2018: s. 201–206). Decyzje podejmowane na szczeblu unijnym mają wpływ na 450 mln obywateli UE, co oznacza, że decyzje te powinny być podejmowane w sposób transparentny przy udziale grup interesu, których przedstawiciele powinni podejmować działania zgodnie z zasadami etyki. Warto przy tym zastrzec, że ochrona prawna powinna dotyczyć nie tylko urzędników unijnych czy obywateli, ale także lobbystów aktywnie działających w procesach decyzyjnych w UE.

Jarosław Filip Czub – doktor habilitowany nauk społecznych w dyscyplinie nauki o polityce (2019), doktor nauk o polityce (2011). Od 2016 roku jest członkiem zarządu Komitetu Naukowego „Politics and Business” Międzynarodowego Towarzystwa Nauk Politycznych (IPSA). Specjalizuje się w badaniach nad grupami interesu i lobbingiem w Unii Europejskiej. Ponadto zajmuje się analizą prawa Unii Europejskiej, instytucji i organów UE, procesu legislacyjnego i decyzyjnego UE oraz badaniami nad funduszami europejskimi i polityką spójności UE. Zainteresowania badawcze: grupy interesu, lobbing, organizacje pozarządowe, instytucje i prawo UE, proces decyzyjny UE, biznes w UE, fundusze UE, polityka spójności UE.

Jarosław Filip Czub – habilitated doctor of social sciences in the discipline of political science (2019), PhD in political science (2011). Since 2016, he has been a member of the board of the Scientific Committee „Politics and Business” of the International Political Science Association (IPSA). He specialises in research on interest groups and lobbying in the European Union. He also analyses European Union law, EU institutions and bodies, EU legislative and decision-making process, European funds, and EU cohesion policy. Research interests: interest groups, lobbying, non-governmental organisations, EU institutions and law, EU decision-making process, business in the EU, EU funds, EU cohesion policy.

➔ Bibliografia:

- ALBARENDIA Adrià, SAZ-CARRANZA Angel, VAN ACOLEYEN Michiel, COEN David (2023), *Business lobbying in the executive branch: Unpacking access to political heads, political advisers, and civil servants*, „Business and Politics”, vol. 25(1).
- BECKER Markus, BUSCHMANN Rafael, NABER Nicola, NEUKIRCH Ralf, TRUCKENDANNER Petra (2023), *A Secret Meeting in Suite 412: Inside the European Parliament Corruption Scandal*, „Spiegel”, <https://www.spiegel.de/international/europe/a-secret-meeting-in-suite-412-inside-the-european-parliament-corruption-scandal-a-af0228b9-3557-47ca-8184-7e355ad151c3> (20.01.2023).
- BOGASON Peter, TOONEN Theo (1998), *Introduction. Networks in Public Administration*, „Public Administration”, vol. 78.
- BÖRZEL Tanja A. (1998), *Organizing Babylon – On the Different Conceptions of Policy Networks*, „Public Administration”, vol. 76.

- BOUWEN Pieter (2001), *Corporate Lobbying in the European Union. Towards a Theory of Access*, San Domenico.
- BOUWEN Pieter (2002), *A Comparative Study of Business Lobbying in the European Parliament, the European Commission and the Council of Ministers*, MPlfG Discussion Paper 02/7.
- BOUWEN Pieter (2004), *Exchanging Access Goods for Access. A Comparative Study of Business Lobbying in the European Union Institutions*, "European Journal of Political Research", vol. 43, issue 3. DOI: 10.1111/j.1475-6765.2004.00157.x
- CLAMEN Michel (2005), *Lobbying i jego sekrety*, Warszawa.
- COEN David, KATSAITIS Alexander, VANNONI Matia (2024), *Regulating government affairs: Integrating lobbying research and policy concerns*, "Regulation & Governance", vol. 18, issue 1. DOI: 10.1111/rego.12515
- CZUB Jarosław F. (2012), *Lobbying grup biznesu w Unii Europejskiej*, Warszawa.
- DECYZJA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO z dnia 11 maja 2011 r. w sprawie zawarcia porozumienia międzyinstytucjonalnego pomiędzy Parlamentem Europejskim a Komisją w sprawie „Rejestru służącego przejrzystości” (2010/2291(ACI)), Dz.U. UE C 377 E, 7.12.2012.
- DOWDING Keith (2001), *There Must Be an End to Confusion. Policy Networks, Intellectual Fatigue, and the Need for Political Science Methods and Courses in British Universities*, "Political Studies", vol. 49, no. 1.
- EHRLICH Stanisław (1962), *Grupy nacisku w strukturze politycznej kapitalizmu*, Warszawa.
- EUROPEAN COMMISSION (1993a), *An open and structured dialogue between the Commission and special interest groups*, Dz.U. UE C 63/2, 5.03.1993.
- EUROPEAN COMMISSION (1993b), *Green Paper. European Social Policy – Options For the Union*, COM (93) 551 final, Brussels, 17.11.1993.
- FURNEAUX Craig, BROWN Kerry (2007), *Policy Entrepreneurs and Policy Networks: A New Approach*, in: *Proceedings Fourth AGSE International Entrepreneurship Research Exchange*, Brisbane, Australia.
- GENOVESE Vincenzo (2025), *Lobbying scandal related to Huawei: What we know so far*, <https://www.euronews.com/my-europe/2025/05/21/lobbying-scandal-related-to-huawei-what-we-know-so-far> (21.05.2025).
- GOERGEN Pascal (2006), *Lobbying for Brussels: A Practical Guide to the European Union for Cities, Regions, Networks and Enterprises*, Brussels.
- HAAS Ernst B. (1964), *Beyond the Nation State. Functionalism and International Organisation*, Stanford.
- HAMILTON J. Brooke, HOCH David (1997), *Ethical Standards for Business Lobbying: Some Practical Suggestions*, "Business Ethics Quarterly", vol. 7, no. 3. DOI: 10.2307/3857317
- ITRICH-DRABAREK Jolanta (2011), *Interes urzędniczy*, w: Konstanty A. Wojtaszczyk (red.), *Efektywność reprezentacji interesów Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa.
- JASIECKI Krzysztof, MOŁĘDA-ZDZIECH Małgorzata, KURCZEWSKA Urszula (2000), *Lobbying. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Kraków.
- KOMISJA EUROPEJSKA (2008), *Komunikat Komisji: Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości. Zasady dotyczące stosunków z przedstawicielami grup interesu*, COM (2008) 323, Bruksela, 27.05.2008.
- KOMISJA EUROPEJSKA (2006), *Zielona księga „Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości”*, COM(2006) 194, Bruksela, 03.05.2006.
- KURCZEWSKA Urszula (red.) (2008), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów*, Warszawa.

- KURCZEWSKA Urszula, MOLEDA-ZDZIECH Małgorzata (2002), *Lobbing w Unii Europejskiej*, Warszawa.
- LEFÉBURE Thierry (1992), *Lobby or not to be*, Paris.
- MILWARD Brinton H., PROVAN Keith G. (1998), *Measuring Network Structure*, "Public Administration", vol. 76, no. 2.
- NOWAK-FAR Artur (2002), *Funkcjonowanie gmin w Unii Europejskiej. Kompendium dla gmin wiejskich*, Warszawa-Poznań.
- PARLAMENT EUROPEJSKI (2025), *Regulamin Parlamentu Europejskiego*, Dziesiąta kadencja Parlamentu – styczeń 2025, Załącznik I: Kodeks Postępowania Posłów do Parlamentu Europejskiego dotyczący uczciwości i przejrzystości, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-10-2025-01-20-TOC_PL.html#tocsect20 (31.01.2025).
- PETERSON John, O'TOOLE Laurence J. (2001), *Federal Governance in the United States and the European Union: A Policy Network Perspective*, in: Kalypso Nicolaïdis, Robert Howse (eds), *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford University Press, New York. DOI: 10.1093/0199245002.003.0012
- RHODES R.A.W. (1999), *Control and Power in Central-Local Government Relations*, 1st ed., Routledge. DOI: 10.4324/9780429463518
- ROSAMOND Ben (2000), *Theories of European Integration*, New York.
- SEJM (WWW), *Lobbing*, <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/lob?OpenAgent&wykazl> (26.01.2025).
- SROKA Jacek (2009), *Lobbing jako strategia promocji interesów grupowych*, w: Andrzej W. Jabłoński, Lech Sobkowiak (red.), *Marketing polityczny w teorii i praktyce*, Wrocław.
- SUTOR Bernhard (1994), *Etyka polityczna*, Warszawa.
- USTAWA (2005/1414) z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, Dz.U. 2005 nr 169, poz. 1414 z późn. zm.
- VAN SCHENDELEN Rinus (2005), *Machiavelli in Brussels. The Art of Lobbying the EU*, Amsterdam.
- VINOCUR Nicholas, BRAUN Elisa, WAX Eddy, VOLPICELLI Gian (2023), *When Eva met Francesco: The golden couple at the heart of Europe's Qatargate scandal*, "Politico", <https://www.politico.eu/article/eva-kaili-francesco-giorgi-couple-heart-european-parliament-qatargate-scandal/> (09.12.2023).