

Spis treści

Skróty	8
Przedmowa	9
Rozdział 1. Założenia teoretyczno-metodologiczne	13
1.1 Założenia badawcze i metodologiczne	13
1.1.1 Perspektywa teoretyczna badań nad lobbingiem	13
1.1.2 Specyfika obszaru badawczego i zakres badań	15
1.1.3 Cele i hipotezy badawcze	18
1.1.4 Metodologia badań	19
1.2 Ujęcia badawcze lobbingu	21
1.2.1 Zakres zagadnień	21
1.2.1.1 Badania na temat podmiotów i stosowanych strategii lobbingowych	21
1.2.1.2 Badania nad skutecznością wpływu	21
1.2.1.3 Badania uwzględniające otoczenie instytucjonalne ...	22
1.2.1.4 Badania nad lobbingiem w środowisku cyfrowym	22
1.2.2 Polskie badania nad lobbingiem	23
1.2.3 Badania nad lobbingiem w obszarze prawa autorskiego	25
1.3 Definicje i klasyfikacje lobbingu	25
1.3.1 Lobbing	25
1.3.2 Interesariusze	29
1.3.3 Rodzaje i formy lobbingu	30
Rozdział 2. Zarządzanie regulacyjne w zakresie lobbingu	35
2.1 Systemowe uwarunkowania lobbingu	35
2.1.1 Uwarunkowania ustrojowe – kwestie ogólne	35
2.1.2 Konsultacje jako platforma dostępu do ustawodawcy	37
2.2 Zarządzanie regulacyjne w Polsce	39
2.2.1 Uwarunkowania systemowe	39
2.2.2 Regulacja lobbingu w Polsce	40
2.2.3 Procedury w zakresie konsultacji publicznych	43
2.2.3.1 Procedury konsultacji na etapie prac rządowych	43
2.2.3.2 Konsultacje w Sejmie i w Senacie	45
2.3 Zarządzanie regulacyjne w UE	47
2.3.1 Uwarunkowania systemowe	47
2.3.1.1 Problem deficytu demokratycznego instytucji UE	47
2.3.1.2 Dostęp do instytucji UE	51
2.3.2 Regulacje dotyczące lobbingu	53

2.3.2.1	Rejestr służący przejrzystości i kodeks postępowania	53
2.3.2.2	Kodeksy dla przedstawicieli Komisji Europejskiej ...	56
2.3.3	Procedury konsultacji	57
2.3.3.1	Procedury konsultacji Komisji Europejskiej	57
2.3.3.2	Konsultacje w Parlamencie Europejskim	61
Rozdział 3.	Prawo autorskie: specyfika obszaru i legislacji	62
3.1	Uwarunkowania ogólne obszaru prawa autorskiego	62
3.1.1	Zakres przedmiotowy objęty prawem autorskim	62
3.1.2	Lobbing w ramach polskich i unijnych kompetencji prawodawczych w zakresie prawa autorskiego	66
3.2	Reprezentacja interesów i lobbing w prawie autorskim	68
3.2.1	Interesariusze	68
3.2.2	Układ reprezentacji interesów	72
3.2.3	Spory o granice lobbingu	74
3.3	Legislacja w obszarze prawa autorskiego w Polsce i w UE w latach 2013–2019	77
3.3.1	Działania legislacyjne w Polsce	77
3.3.2	Działania legislacyjno-konsultacyjne na szczeblu UE	82
Rozdział 4.	Instytucjonalne mechanizmy lobbingowe w Polsce na tle rozwiązań unijnych	86
4.1	Czynniki instytucjonalne a lobbing w prawie autorskim	86
4.2	Rządowe procesy legislacyjne w zakresie regulacji prawno-autorskich	87
4.3	Mechanizmy rejestrowe a lobbing w prawie autorskim	91
4.4	Mechanizmy konsultacyjne w Polsce	94
4.4.1	Konsultacje na etapie rządowym	95
4.4.1.1	Forum Prawa Autorskiego	95
4.4.1.2	Otwarte konsultacje publiczne	99
4.4.2	Konsultacje na etapie parlamentarnym	104
4.5	Zmiany w unijnym modelu konsultacji a lobbing na przykładzie prawa autorskiego	108
4.6	Ocena polskich instytucjonalnych mechanizmów lobbingowych	118
4.6.1	Ocena systemu zgłoszeń lobbingowych i rejestracji	118
4.6.2	Ocena przejrzystości procesów stanowienia prawa	119
4.6.3	Ocena konsultacji pod kątem zarządzania reprezentacją interesów	119
4.6.4	Ocena sposobu kształtowania przepisów prawa autorskiego ..	121
4.6.5	Ocena jakości standardów konsultacyjnych	122
4.6.6	Wpływ zarządzania regulacyjnego na lobbing	124
Rozdział 5.	Strategie polskich interesariuszy	126
5.1	Strategie lobbingowe – uwagi ogólne	126
5.2	Strategie bezpośrednie i pośrednie	128
5.2.1	Działania bezpośrednie	128
5.2.1.1	Lobbing nieformalny i formalny	128

5.2.1.2	Lobbing poprzez udział w konsultacjach	128
5.2.1.3	Partycypacja w konsultacjach a lobbing	130
5.2.1.4	Działania kolektywne	131
5.2.1.5	Aktywność polskich interesariuszy w UE	133
5.2.2	Działania pośrednie	134
5.2.2.1	Lobbing pośredni w dobie Internetu	134
5.2.2.2	Kampanie wokół prawa autorskiego w Polsce	135
5.2.2.3	Działania pośrednie wokół Dyrektywy DSM – kwestie ogólne	136
5.2.2.4	Stanowiska polskich interesariuszy w sprawie Dyrektywy DSM	138
5.2.2.5	Przykłady akcji lobbingowych	141
5.2.2.6	Wykorzystywanie własnych mediów do prowadzenia kampanii	142
5.2.2.7	Aspekty polityczne	143
5.3	Strategie a reprezentacja interesów	145
5.3.1	Członkostwo w organizacjach	145
5.3.1.1	Zwiększanie reprezentatywności	147
5.3.1.2	Aktywność zrzeszeniowa	148
5.3.2	Powiązania personalne i usieciwienie	151
5.3.3	Aktywność w konsultacjach	153
5.4	Strategie lobbingowe w prawie autorskim w latach 2013–2019 – ocena	155
5.4.1	Zasoby ludzkie i finansowe	155
5.4.2	Etap legislacyjny	156
5.4.3	Dostęp do mediów	157
5.4.4	Pozycja negocjacyjna wobec ustawodawcy	158
	Podsumowanie	161
	Załącznik 1. Wykaz polskich interesariuszy aktywnych w obszarze prawa autorskiego	167
	Załącznik 2. Pytania zadawane w trybie wywiadów	170
	Załącznik 3. Pytania zawarte w formularzu ankietowym <i>online</i>	171
	Załącznik 4. Wykaz konsultacji prowadzonych przez Komisję Europejską w latach 2004–2019	172
	Pisemne konsultacje publiczne	172
	Publiczne wysłuchania	173
	Grupy doradcze	173
	Bibliografia	175
	Spis tabel	185
	Spis rysunków	186
	Indeks nazwisk	187
	Indeks rzeczowy	189

Przedmowa

Niniejsza książka zawiera syntezę badań nad lobbingsiem prowadzonym przez interesariuszy w toku formułowania polityki i przepisów w obszarze prawa autorskiego. Zawarty w niej stan wiedzy wynika z analizy działań prowadzonych przez polskie podmioty wobec ustawodawcy krajowego oraz unijnego. Badania pozwoliły wyodrębnić wiele różnorodnych form i mechanizmów nacisku, które w ostateczności dają się sprowadzić do dwóch kategorii, mianowicie do mechanizmów o charakterze instytucjonalnym, determinujących formy prowadzenia lobbingu oraz do strategii stosowanych przez strony.

Lobbing, tj. legalna działalność, mająca na celu ochronę interesów poszczególnych grup społecznych, jest zjawiskiem złożonym oraz wielowymiarowym i dlatego wymyka się różnym próbom kategoryzacji. Choć działania lobbingsowe są typowe dla ustrojów demokratycznych, a w szczególności dla Unii Europejskiej, to ze względu na fakt, iż przyjmują różne postaci, są trudno uchwytnie. Biorąc pod uwagę obecną praktykę ustanawiania prawa, a w grę wchodzi bardzo duża liczba przepisów i regulacji, należy uznać, iż lobbing jest zjawiskiem pożądanym, ponieważ stwarza możliwość pozyskania przez ustawodawcę wiedzy na temat problemów dotyczących poszczególne grupy społeczne bezpośrednio od podmiotów zainteresowanych. Z reguły rozmaite próby regulacji prawnych lobbingu wynikają z chęci zapobieżenia występowaniu zjawisk nielegalnych o charakterze korupcyjnym (mylnie utożsamianych z lobbingsiem) i mają na celu zwiększenie przejrzystości procesów legislacyjnych. W Polsce termin *lobbing* nadal wywołuje wiele kontrowersji i jest najczęściej rozumiany jako zjawisko negatywne, tj. jako próba nacisku w imię interesów prywatnych lub jako forma przekupstwa/korupcji. Fakt ten wynika z niskiej kultury politycznej oraz słabej świadomości prawnej społeczeństwa, a także z braku tradycji prawnych w tym zakresie.

Rewolucja cyfrowa pociągnęła za sobą wiele zmian w zakresie eksploatacji treści oraz dostępu do dóbr niematerialnych. W szczególności pozwoliła na digitalizację dzieł zapisanych oryginalnie w formie niecyfrowej (np. dzieł należących do dziedzictwa kulturowego), na łatwe kopiowanie treści, a także na nakładanie na nośniki zabezpieczeń technologicznych przez podmioty uprawnione, które

uniemożliwiają bezpłatne i dozwolone prawem korzystanie z chronionych treści. Internet zmienił całkowicie filozofię eksploatacji dóbr niematerialnych, zarówno w zakresie dystrybucji, jak i dalszego udostępniania utworów. W dobie dzisiejszej traci na znaczeniu posiadanie egzemplarza jakiegoś dzieła, a bardziej liczy się dostęp do niego. Zmiany w użytkowaniu dzieł dotyczą przede wszystkim rzeczywistości cyfrowej i obejmują takie sposoby korzystania z dóbr, jak *streaming*, udostępnianie treści na żądanie, linkowanie lub też przechowywanie plików w chmurach.

Dla prawodawstwa duże wyzwanie stanowią działania platform internetowych, będących agregatorami treści (jak YouTube, Netflix, GoogleNews, Wykop.pl, czy Chomikuj.pl) i opierających swoje modele biznesowe na udostępnianiu dóbr (w tym tych objętych ochroną), a także rozwój nowych mediów (w tym mediów społecznościowych), które z uwagi na ich interaktywny charakter są bardziej atrakcyjne niż tradycyjne prasa, radio i telewizja. Łatwość komunikacji internetowej umożliwia nie tylko szeroką wymianę poglądów, ale otwiera również dostęp do wszelkich treści oraz sprzyja ich rozprzestrzenianiu. Jednak konsekwencją popularności nowych form komunikacyjnych są straty dla podmiotów pragnących kontynuować dystrybucję chronionych treści w sposób tradycyjny, gdyż odnotowują one malejące przychody ze sprzedaży egzemplarzy dzieł (muzyki, filmów, gier komputerowych, kolportażu prasy drukowanej itd.).

Zmiany w sposobach korzystania z chronionych treści rodzą różnego rodzaju pytania prawne, jak np. o odpowiedzialność pośredników internetowych w przypadku naruszeń praw autorskich i pokrewnych lub o system wynagradzania z tytułu wykorzystywania cudzych treści (np. w przypadku linkowania artykułów prasowych). Ponieważ zmiany te pociągają za sobą konieczność dostosowania przepisów prawa autorskiego do nowych form eksploatacji, pojawiają się naciski wobec ustawodawcy ze strony podmiotów dążących do zapewnienia sobie odpowiednich praw.

Rewolucja technologiczna spowodowała przybliżenie obywatelom tematu prawa autorskiego, ponieważ w wielu kwestiach dotyka ich bezpośrednio. Wystarczy przywołać tutaj kontrowersje, jakie w roku 2012 wywołała Umowa handlowa dotycząca zwalczania obrotu towarami podrabianymi ACTA (ang. *Anti-Counterfeiting Trade Agreement*), kiedy tematyka związana z prawami autorskimi weszła do bieżącej debaty publicznej. Obszar zawył i techniczny stał się nośny politycznie, a nawet wywołał partyjne podziały, co było szczególnie widoczne w głosowaniach Parlamentu Europejskiego nad kolejnymi wersjami projektowanej Dyrektywy o prawie autorskim na jednolitym rynku cyfrowym (Dyrektywa DSM, z ang. *Digital Single Market*). O upolitycznieniu tego obszaru może świadczyć także próba blokowania przez Polskę przyjęcia ww. dyrektywy w Radzie UE, a następnie zaskarżenie jej do Trybunału Sprawiedliwości UE. Przypadek ACTA

pokazał też, jak ważnym aspektem jest przejrzystość w toku procesów legislacyjnych.

Zarówno w Polsce, jak i na szczeblu Unii Europejskiej, ze względu na dynamikę zarządzania publicznego oraz na charakter działań interesariuszy w procesach kształtowania polityki i prawa, możliwości lobbingowe ulegają zmianom. Tak też było w przyjętym okresie badawczym (2013–2019), który został wyznaczony do obserwacji lobbingu w obszarze prawa autorskiego. Spostrzeżenia na ten temat zostały zawarte w pięciu rozdziałach niniejszej książki.

Rozdział 1. zawiera założenia teoretyczno-metodologiczne i ma na celu przedstawienie zakresu badań (w tym celów, hipotez i metod badawczych, a także definicji pojęć oraz występujących klasyfikacji rodzajów i form lobbingu). W rozdziale 2. zostały przedstawione ogólne uwarunkowania ustrojowe, które dotyczą lobbingu i partycypacji politycznej obywateli. Rozdział 3. poświęcony jest z kolei uwarunkowaniom wynikającym ze specyfiki prawa autorskiego jako obszaru badawczego. W kolejnych częściach koncentrujemy się na identyfikacji oraz analizie mechanizmów lobbingowych wynikających z zarządzania regulacyjnego w odniesieniu do relacji z interesariuszami (rozdział 4.) oraz na problemach wynikających bezpośrednio z działań interesariuszy (rozdział 5.). Końcowa część pracy zawiera wyniki badań oraz konkluzje.

Opisane w pracy badania oraz niniejsza książka zostały zrealizowane dzięki środkom przyznanych autorce przez Narodowe Centrum Nauki (NCN) w ramach finansowania stażu po uzyskaniu stopnia naukowego doktora (Konkurs FUGA, decyzja NCN nr DEC-2014/12/S/HS5/00006).

Agnieszka Vetulani-Cegiel