



Instytut Wymiaru Sprawiedliwości



**Prawnoporównawcze ujęcie lobbingu
w wybranych państwach**

dr Marcin Rau



Prawo karne i kryminologia

Warszawa 2021

Spis treści

1. Etymologia, znaczenie i cele lobbingu	5
2. Różnice w postrzeganiu lobbingu w Europie kontynentalnej, a w państwach anglojęzycznych	6
3. Regulacje lobbingowe w wybranych państwach Europy	8
4. Przepisy lobbingowe w Polsce	10
4.1. Wprowadzenie	10
4.2. Definicja działalności lobbingowej i lobbystów	10
4.3. Rejestr podmiotów wykonujących działalność lobbingową	11
4.5. Obowiązek raportowania	12
4.6. Przepisy karne	12
4.7. Podsumowanie	13
5. Przepisy lobbingowe w Niemczech	13
5.1. Wprowadzenie	13
5.2. Definicja lobbingu i lobbystów w LobbyRG	14
5.3. Obowiązkowy rejestr lobbystów i wyłączenia w LobbyRG	14
5.4. Przepisy karne w LobbyRG	15
5.5. Kodeks postępowania lobbystów	16
5.7. Podsumowanie	16
6. Przepisy lobbingowe w Kanadzie	17
6.1. Wprowadzenie	17
6.2. Definicja lobbingu w Lobbying Act	18
6.3. Definicja lobbystów w Lobbying Act	18
6.4. Definicja urzędników państwowych	18
6.5. Urząd Komisarza ds. lobbingu	19
6.6. Obowiązek lobbystów raportowania o zamiarze lobbingu	19
6.7. Kodeks etycznego postępowania lobbystów	21
6.8. Przepisy karne w Lobbying Act	21
6.9. Wzajemna relacja lobbystów i parlamentarzystów, tzw. „drzwi obrotowe”	22
6.10. Podsumowanie	22
7. Konkluzje	23

1. Etymologia, znaczenie i cele lobbingu

Pojęcie „lobbying” wywodzi się z Wielkiej Brytanii, a samo angielskie słowo „lobbying” oznacza „czynności podejmowane w miejscu określanym jako lobby”. W brytyjskiej Izbie Gmin był to hol wejściowy, zadaszone pomieszczenie pośrednie znajdujące przed główną salą, które służyło do spotkań osobom niebędącymi członkami parlamentu z deputowanymi. „Lobbystami” byli nazywani wszyscy próbujący porozmawiać w tym miejscu z parlamentarzystami w celu przeforsowania swoich interesów, propozycji porządku obrad czy przekonania o słuszności określonego punktu widzenia¹. W Stanach Zjednoczonych, gdzie w XIX w. lobbying rozwinął się najmocniej, termin ten oznaczał nie tylko korytarz w budynku Kongresu, *ale każdy „hall wejściowy” gdzie mogą się odbywać niezobowiązujące spotkania polityków z biznesmenami, dziennikarzami czy rzecznikami reprezentującymi grupowe interesy przede wszystkim przemysłowców*².

To właśnie obecność pośrednika (lobbysty), ogniwa w procesie komunikacji między obywatelami czy grupami interesu a różnego rodzaju instytucjami podejmującymi decyzje w ich sprawach, jest charakterystycznym elementem dla lobbingu. Dlatego współcześnie – choć nie wypracowano jednej uniwersalnej definicji – pod pojęciem „lobbingu” należy rozumieć wywieranie wpływu na organy władzy państwowej w interesie określonych grup politycznych, gospodarczych lub społecznych.

Warto zaznaczyć, że lobbying może być wyłącznie legalny. To zespół zgodnych z prawem czynności podejmowanych przez zarejestrowanego lobbystę działającego za wynagrodzeniem i w interesie osoby trzeciej (zlecniodawcy lobbingu), w celu wywarcia korzystnego dla zlecniodawcy wpływu na prawotwórstwo lub decyzje organów państwowych czy samorządowych. Może przybierać zarówno postać bezpośrednią (jak np. spotkania z ministrami czy posłami) czy też pośrednią (jak np. kampania medialna promująca dane rozwiązanie prawne³). W jego ramach osoby chcące wpłynąć na przedstawicieli władzy dostarczają im argumentów i informacji, które mają służyć przekonaniu ich do określonego punktu widzenia. Lobbying powinien pełnić pozytywną funkcję w systemie demokratycznym, dlatego musi być przejrzysty, poddany odpowiedniej kontroli i dostępny dla wszystkich. Ustawodawcy nie tylko

¹ Lobbying, BBC News. BBC, 01.10.2008 r., http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/82529.stm (dostęp: 10.05.2021 r.).

² A. Kubiak, *Lobbying w polskim prawie i praktyce*, Annales. Etyka w życiu gospodarczym 2013, vol. 16, s. 131.

³ *Czym jest lobbying?*, Jawny Lobbying, <https://jawnylobbying.pl/czym-jest-lobbying/> (dostęp: 10.05.2021 r.).

mogą, ale powinni kontaktować się z różnymi grupami interesu, aby poznać ich potrzeby, skorzystać z ekspertyzy i rozszerzyć znajomość danej dziedziny prawa.

Takie ujęcie wyklucza koncepcje lobbingu nielegalnego (tzw. czarnego lobbingu) jako sprzeczne z fundamentalną cechą lobbingu, jaką jest zgodność z prawem. Działania takie jak korupcja polityczna, łapownictwo czy płatna protekcja są nielegalne na całym świecie i tylko pozornie podobne do lobbingu.

2. Różnice w postrzeganiu lobbingu w Europie kontynentalnej, a w państwach anglojęzycznych

Choć ponad połowa badanych Polaków opowiada się za obecnością i partycypacją grup lub organizacji reprezentujących dane interesy w trakcie prac nad nowymi przepisami, które uchwalają politycy, to samo pojęcie „lobbingu” nie cieszy się dobrą sławą⁴. Według badania opinii publicznej z 2013 r. dla większości Polaków (57%) jawił się on jako zjawisko negatywne, sprzyjające korupcji i nadużyciom. Tylko co czwarty badany (25%) stwierdził, że lobbing jest zjawiskiem pozytywnym, umożliwiającym ludziom przedstawienie urzędnikom swoich racji, zaś co piąty (18%) nie potrafił go ocenić⁵. W 2010 r. niemal trzy czwarte badanych (72%) uważała, że politycy i wysocy urzędnicy państwowi dla własnych korzyści zbyt często ulegają naciskom biznesu, firm, grup zawodowych lub społecznych przy załatwianiu kontraktów i zamówień rządowych. Tylko co dziesiąty respondent (10%) sądził, że takie sytuacje są rzadkie⁶. W 2015 r. ponad połowa ankietowanych wiązała lobbing z patologiami. Prawie 60% badanych rozumiało lobbing jako załatwianie swoich własnych interesów, a prawie 56% respondentów łączyła go z wpływaniem na decyzje polityków posługując się nielegalnymi sposobami, np. poprzez łapówki. Z taką definicją nie zgadzało się 20% pytanych, a co czwarty nie miał zdania⁷. Zdaniem autorów raportu podsumowującego badanie z 2015 r., *może to oznaczać, że skandale korupcyjne, nazwane przez media i polityków „skandalami lobbingowymi” są pamiętane przez respondentów, a wywołane kampanią medialną skojarzenia – nie pozwalają o sobie zapomnieć*⁸.

Podobne nastroje społeczne panują za naszą zachodnią granicą. Także w Niemczech termin „lobbing” ma negatywne konotacje. W 2006 r. Thomas Leif i Rudolf Speth określili

⁴ Polacy o partycypacji w procesie stanowienia prawa i wpływie grup interesów na ten proces, Komunikat z badań Centrum Badania Opinii Społecznej i Akademii Leona Koźmińskiego Nr 26/2016, ISSN 2353-5822, Warszawa 2016, s. 5.

⁵ Konflikty interesów i dylematy Polaków, Komunikat z Badań Centrum Badania Opinii Społecznej, BS/122/2013, Warszawa 2013, s. 4.

⁶ Opinia publiczna o korupcji i lobbingu w Polsce, Komunikat z badań Centrum Badania Opinii Społecznej, BS/63/2010, CBOS Warszawa 2010, s. 7.

⁷ Polacy o partycypacji w procesie stanowienia prawa..., s. 16.

⁸ Polacy o partycypacji w procesie stanowienia prawa..., s. 16.

go jako „piąta władza”, w analogii do terminu „czwarta władza” odnoszącego się do środków masowego przekazu⁹. Niemieccy politycy lewicowi często oceniają wpływ lobbystów jako „rządy kapitału” (niem. *Herrschaft des Kapitals*), twierdząc, że „coraz więcej ludzi ma poczucie, że żyje w kraju, w którym można kupić decyzje polityczne, a decydentom bardziej zależy na spełnianiu życzeń zamożnych lobbystów, niż zwykłych obywateli”¹⁰. Ponadto w niemieckiej opinii publicznej nierzadki jest pogląd, że lobbying może prowadzić do korupcji, a tym samym do nieautoryzowanego wpływu na instytucje państwowe i ustawodawstwo. Niektórzy autorzy stoją na stanowisku, że politycy u władzy są przekupywani pieniędzmi przez korporacje „aby uprawiać politykę w interesie finansistów”¹¹. Jako potwierdzenie tej tezy podaje się tzw. „wydarzenia informacyjne” (niem. *Informationsveranstaltungen*) organizowane przez grupy lobbystyczne dla parlamentarzystów i urzędników, które są połączone z darmowymi posiłkami i okazjonalnymi wycieczkami dla zaproszonych. Powyższe przykłady przekładają się na to, że lobbying ma negatywne konotacje, stąd też nawet niemieccy lobbyści rzadko sami siebie tak określają. Znacznie częściej w odniesieniu do swojej pracy posługują się angielskimi pojęciami konsultant (ang. *Consultant*), dyrektor ds. publicznych (ang. *Public Affairs Manager*) lub doradca polityczny (ang. *Policy Advisor*)¹².

Zgoła odmienna jest percepcja lobbyingu za oceanem. W USA i Kanadzie, lobbying jest aspektem kształtowania polityki publicznej i sam w sobie nie jest niemoralną praktyką. Wychodzi się tam z założenia, że przedstawianie interesów decydentom jest jedną z cech demokracji parlamentarnej i można je przypisać do obszaru pośrednictwa między obywatelami a państwem. Podkreśla się, że aby móc podejmować decyzje w ogólnym interesie społeczeństwa, politycy muszą uzyskać informacje o bardzo złożonych kwestiach i treściach. W tym celu opierają się na dobrze przygotowanych informacjach i argumentach różnych grup interesu. I odwrotnie, grupy interesu prowadzą dialog z politykami, aby wpływać na polityczne procesy decyzyjne.

Przyczyny takiego stanu rzeczy wynikają z uwarunkowań historycznych. Lobbying był częścią kanadyjskiej polityki od najwcześniejszego okresu kolonialnego. Granty, monopole i koncesje, które umożliwiły wczesne podróże Cartiera, Frobishera czy Hudsona uzyskano właśnie poprzez lobbying na brytyjskim i francuskim dworze¹³. Współczesny wizerunek

⁹ Hans-Jürgen Papier, *Zum Spannungsverhältnis von Lobbyismus und parlamentarischer Demokratie*. Wystąpienie w Reichstagu z okazji ukazania się książki pt. „*Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland*” w dniu 24 lutego 2006.

¹⁰ S. Wagenknecht, *Die gekaufte Republik: Deutschlands Problem ist nicht die Raffgier – sondern das System*, Online Focus 19.03.2021, https://www.focus.de/politik/deutschland/weitergedacht/weitergedacht-die-wagenknecht-kolumne-lobbyismus-spenden-kaeufllichkeit-deutschlands-politik-hat-ein-problem-es-ist-nicht-die-raffgier_id_13101125.html (dostęp: 10.05.2021 r.).

¹¹ T. Leif, R. Speth (red.), *Die fünfte Gewalt: Lobbyismus in Deutschland*, Bonn 2006, s. 34.

¹² *Lobbying in der Europäischen Union*, „Springer Fachmedien Wiesbaden”, Wiesbaden 2014, ISBN 978-3-658-03220-3, S. 2, doi:10.1007/978-3-658-03221-0.

¹³ A.P. Pross, *Lobbying in Canada*, *The Canadian Encyclopedia*, <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/lobbying> (dostęp: 10.05.2021 r.).

lobbysty w Kanadzie w mniejszej części definiowany jest poprzez handel wpływami, a bardziej jako „nudne, powtarzalne, czasochłonne i kosztowne zadanie doradzania klientom, jak składać wnioski o dostęp do zasobów naturalnych czy ubiegać się o dotacje, rządowe kontrakty na dostawy”¹⁴. Ponadto należy zauważyć, że pozytywny wizerunek lobbingu wynika także z przestrzegania lobbingowych kodeksów regulacyjnych zapewniających jak największą przejrzystość, o których szerzej będzie mowa w dalszej części opracowania.

3. Regulacje lobbingowe w wybranych państwach Europy

Obecnie w Europie (stan na maj 2021 r.) ustawy przewidujące obowiązek rejestracji działalności lobbingowej czy kodeksy działań dla lobbystów obowiązują (oprócz Polski) na Litwie, w Macedonii Północnej, Słowenii, Czarnogórze, Austrii, Wielkiej Brytanii, Francji, Irlandii, Serbii i Gruzji, zaś od 2022 r. wejdzie w życie nowe *lex specialis* w Niemczech. Niemniej jednak większość państw skupionych w Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) nie reguluje lobbingu. Ponad połowa (56%) polityków i wyższych urzędników czterech z 20 państw Unii Europejskiej (UE) ankietowanych w 2013 r. była zdania, że lobbing nie jest wystarczająco uregulowany w ich państwach¹⁵. Odsetek respondentów, którzy uważali ten pogląd za słuszny, był szczególnie wysoki w takich państwach, jak Portugalia (100%), Hiszpania (93%), Czechy (88%) i Włochy (87%), tj. w państwach, w których rząd nie wprowadził jeszcze regulacji działań lobbystów. Jednak co najmniej połowa ankietowanych decydentów w Norwegii (59%), Danii (57%) i Polsce (50%) uznała, że lobbing jest szeroko uregulowany¹⁶. Poniższa tabela pokazuje, jak wyglądają istniejące ramy prawne dotyczące regulacji działalności lobbingowej w wybranych państwach w Europie.

¹⁴ A.P. Pross, *Lobbying...*

¹⁵ *Lobbyists, Governments and Public Trust*, Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, Volume 3, OECD 2014, s. 18.

¹⁶ *Lobbyists, Governments...*, s. 17.

Tabela 1. Regulacji działalności lobbingowej w wybranych państwach w Europie.

Państwo	Ustawa regulująca lobbing	Rok uchwalenia ustawy	Rejestr lobbystów	Kodeks postępowania lobbystów
Austria	tak	2012	tak	tak
Belgia	-	-	-	-
Bułgaria	-	-	-	-
Chorwacja	-	-	tak	tak
Cypr	-	-	-	-
Czechy	-	-	-	tak
Dania	-	-	-	-
Estonia	-	-	-	-
Finlandia	-	-	-	tak
Francja	tak	2016	tak	tak
Grecja	-	-	-	-
Gruzja	tak	2002	tak	tak
Hiszpania	-	-	-	tak
Holandia	-	-	-	tak
Irlandia	tak	2015	tak	tak
Islandia	-	-	-	-
Litwa	tak	2001	tak	tak
Luksemburg	-	-	-	-
Łotwa	-	-	-	tak
Macedonia Płn.	tak	2008	tak	tak
Malta	-	-	-	-
Niemcy	tak	2021	tak	tak
Norwegia	-	-	-	-
Polska	tak	2005	tak	tak
Portugalia	-	-	-	-
Rumunia	-	-	-	tak
Serbia	tak	2018	tak	tak
Słowacja	-	-	-	-
Słowenia	tak	2010	tak	tak
Szwajcaria	-	-	-	-
Szwecja	-	-	-	tak
Węgry	-	-	-	-
Wielka Brytania	tak	2014	tak	tak
Włochy	-	-	tak	tak

(Źródło: opracowanie na podst. V. Šimral, *Two problems with lobbying regulations in EEA countries*, "Studies of Transition States and Societies", No. 12(1) 2020, s. 56, <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:oi68-soar-69226-6>)

4. Przepisy lobbingowe w Polsce

4.1. Wprowadzenie

Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa została uchwalona 7 lipca 2005 r.¹⁷, a weszła w życie po niespełna roku. Głównym asumptem do jej powstania była atmosfera skandalu i oskarżeń o korupcję, które były następstwem ujawnionych wcześniej afer (m.in. tzw. afery Rywina z 2003 r., tzw. afery automatowej czy afery w spółce PKN Orlen S.A. z 2004 r.), będących konsekwencją niewłaściwego dostosowania regulacji prawnych do zmian, które zaszły w Polsce po 1989 r. Ustawa wprowadziła obowiązek rejestracji podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową, zaś organy władzy publicznej zobligowała do corocznego raportowania swoich kontaktów z zawodowymi lobbystami. Po upływie 15 lat od jej wejścia w życie coraz częściej podnoszone są głosy, że ustawa jest regulacją pozorną i przez swoją zbytnią ogólność nie reguluje *de facto* rzeczywistej działalności lobbingowej¹⁸.

4.2. Definicja działalności lobbingowej i lobbystów

Według art. 2 ust. 1 ustawy lobbingowej, lobbingiem jest „każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa”. Z kolei lobbingiem zawodowym jest – w myśl art. 2 ust. 2 ustawy – „zarobkowa działalność lobbingowa prowadzona na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób”, która – zgodnie z ust. 3 tegoż artykułu – „może być wykonywana przez przedsiębiorcę albo przez osobę fizyczną niebędącą przedsiębiorcą na podstawie umowy cywilnoprawnej”.

Wyróżnienie „zawodowej działalności lobbingowej” w ramach szerszego pojęcia „działalności lobbingowej” kreuje dychotomię lobbingu i powoduje trudności interpretacyjne, ponieważ w dalszych przepisach ustawy szczegółowej regulacji poddano tylko tę zawodową działalność. W efekcie z treści przepisów wynika, że mogą istnieć lobbysci niezawodowi, których działalność nie jest w żaden sposób regulowana, np. w zakresie obowiązku wpisu do jawnego rejestru lobbystów¹⁹. Wiąza się z tym pytania natury praktycznej, np. dotyczące odpowiedzialności karnej za wykonywanie działalności lobbingowej bez wymaganego wpisu²⁰.

¹⁷ T.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 248, dalej: ustawa, ustawa lobbingowa, ustawa o działalności lobbingowej.

¹⁸ M. Wenclewska, *Fikcja jawności Działalność lobbingowa w Sejmie RP w latach 2006–2019*, „Klub Jagielloński”, ISBN 978-83-66562-02-8, Kraków 2020, s. 8.

¹⁹ L. Graniszewski, *Lobbing i jego instytucjonalizacja w Polsce*, Infos BAS nr 13(266), 19 grudnia 2019, s. 2.

²⁰ G. Makowski, *Czy możliwy jest przejrzysty lobbing?*, Raport o potrzebie lepszych regulacji i dobrych praktyk działalności lobbingowej, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2015, s. 21.

Przepisy ustawy o zawodowej działalności lobbingowej nie obejmują też innych podmiotów, które w swoich statutach mają wpisaną działalność lobbingową (i które taką działalność faktycznie prowadzą), a których funkcjonowanie regulują inne akty prawne, np. prawo o stowarzyszeniach, ustawa o fundacjach, ustawa o związkach zawodowych, ustawa o organizacjach pracodawców czy ustawa o izbach gospodarczych²¹. Wielu autorów zwraca też uwagę na pomijanie w ustawowej definicji lobbingu tzw. lobbystów wewnętrznych²² (ang. *in-house lobbyist*), czyli zatrudnionych na podstawie umowy o pracę pracowników organizacji reprezentujących dane grupy interesu czy choćby osób występujących oficjalnie, ale w roli eksperta, prawnika, dziennikarza czy działacza związkowego. Warty uwagi jest także fakt, że na podstawie regulaminu Sejmu zawodowi lobbyści nie mogą brać udziału w pracach sejmowych podkomisji (kluczowych przy tworzeniu prawa), podczas gdy nie przewidziano takich ograniczeń dla lobbystów niezawodowych. To wyłączenie nie spowodowało bynajmniej, że lobbyści zrezygnowali z wpływania na prace posłów w tym gremium, a jedynie przyczyniło się do omijania przez nich prawa²³.

4.3. Rejestr podmiotów wykonujących działalność lobbingową

W celu zapewnienia przejrzystości działań lobbystów, ustawa wprowadza rejestr podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową wraz z zasadami postępowania dla nich. Rejestr takich podmiotów prowadzi minister właściwy do spraw administracji publicznej w formie bazy danych. Rejestr jest jawny, a zawarte w nim informacje podlegają udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej. Dzięki wpisowi do rejestru lobbyści zawodowi mają prawo wykonywać swoją działalność także w siedzibach urzędów obsługujących organy władzy publicznej. Czy obowiązek rejestracji lobbystów wpłynął na większą transparentność ich działań? Zdaniem ekspertów, praktyka stosowania ustawy poszła jednak w zupełnie innym kierunku, osiągając efekt przeciwny zamierzonemu. Zamiast stanowić podstawę rozwijania profesjonalnego i legalnego pośrednictwa w reprezentowaniu interesów, doprowadziła faktycznie do zmniejszania się liczby aktywnych zawodowych lobbystów w parlamencie i instytucjach rządowych²⁴. Według danych zebranych przez portal jawnylobbing.pl tylko 6,7% (289 osób) wszystkich działających w Polsce lobbystów to zawodowi lobbyści, zaś cała

²¹ M. Wenclewska, *Fikcja jawności...*, s. 24.

²² L. Graniszewski, *Lobbing i jego instytucjonalizacja...*, s. 2–3.

²³ L. Graniszewski, *Lobbing i jego instytucjonalizacja...*, s. 3. Por. także: M. Wiszowaty, *Działalność lobbingowa w procesie stanowienia prawa. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. z komentarzem, „Przegląd Sejmowy”, Nr 5(76), s. 41–76.*

²⁴ M. Wenclewska, *Fikcja jawności...*, s. 25.

reszta, czyli 93,2% (3975 osób) aktywnie uczestniczących w procesie legislacyjnym niebędąca parlamentarzystami, to lobbyści niezawodowi²⁵.

4.5. Obowiązek raportowania

Art. 18 ust. 1 ustawy o działalności lobbingsowej stanowi, że kierownicy urzędów obsługujących organy władzy publicznej opracowują raz w roku informację o działaniach podejmowanych wobec nich przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingsową. Oznacza to, że do informowania o podejmowanych działaniach lobbingsowych zobowiązani zostali jedynie adresaci tej działalności, czyli organy władzy publicznej. Zawodowi lobbyści nie muszą ani przedkładać sprawozdań ze swojej działalności, ani ujawniać swoich zlecniodawców, co w praktyce uniemożliwia rzetelne śledzenie lobbingu w Polsce.

Ustawa nie wskazuje wyraźnie adresatów lobbingu, którymi są zarówno organy władzy ustawodawczej i wykonawczej, jak i władze samorządowe, a nierzadko organy władzy sądowej. Brak jest także określenia po jakim czasie od przestania pełnienia funkcji publicznych politycy mogą sami prowadzić działalność lobbingsową.

4.6. Przepisy karne

Ustawa przewiduje sankcje o charakterze karnoadministracyjnym za prowadzenie czynności wchodzących w zakres zawodowej działalności lobbingsowej bez wpisu do rejestru. Karę za naruszenie w ten sposób ustawy nakładać ma w drodze decyzji administracyjnej minister właściwy do spraw administracji publicznej. Wysokość kary wynosi od 3000 zł do 50 000 zł, a przy jej ustalaniu uwzględnia się stopień wpływu lobbysty na określone rozstrzygnięcie organu władzy publicznej dotyczące stanowienia prawa oraz zakres i charakter podjętych przez niego czynności z zakresu zawodowej działalności lobbingsowej. Karę pieniężną można nakładać wielokrotnie, jeżeli czynności z zakresu zawodowej działalności lobbingsowej są kontynuowane bez wpisu do rejestru. Zastosowanie tej sankcji jest jednak jedynie teoretyczne. Według stanowiska doktryny, udokumentowanie takich zdarzeń i dokonanie ich oceny nie mieści się w zwyczajnej procedurze administracyjnej związanej z wydaniem decyzji, dlatego nie wiadomo, w jakim trybie skutecznie wykonać tę dyspozycję²⁶.

²⁵ M. Wenclewska, *Fikcja jawności...*, s. 26.

²⁶ M. Wenclewska, *Fikcja jawności...*, s. 28. Por. M. Zubik, *Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa. Uwagi na tle sytuacji organizacji pozarządowych*, Materiały z seminarium pt. Lobbying i działalność orzecznicza organizacji pozarządowych w świetle nowych regulacji prawnych zorganizowanego przez Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe i Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2006, s. 12.

4.7. Podsumowanie

Polskiemu ustawodawcy niewątpliwie należą się słowa uznania za uregulowanie przedmiotowej tematyki już 15 lat temu, podczas gdy w wielu państwach Europy Zachodniej (Włochy, Hiszpania, Holandia, Szwajcaria, państwa skandynawskie) do dzisiaj brakuje przejrzystych przepisów lobbingowych. Polska ustawa o działalności lobbingowej w swym zakresie nie uwzględnia rzeczywistego lobbingu, ponieważ niewłaściwie został zdefiniowany zakres podmiotów, które podlegają jej kontroli oraz obowiązkowi sprawozdawczości. Wobec braku realnych przywilejów dla zawodowych lobbystów nasuwa się pytanie, dlaczego mieliby decydować się na wpis do stosownego rejestru, podczas gdy znacznie szersze możliwości działania otrzymują podmioty, których ustawa swoim zasięgiem nie obejmuje. Powyższa analiza i praktyka ostatnich dwóch dekad pokazują, że takie pytanie wcale nie jest nieuzasadnione.

5. Przepisy lobbingowe w Niemczech

5.1. Wprowadzenie

W dniach 25 i 26 marca 2021 r. obie izby niemieckiego parlamentu – Bundestag i Bundesrat – zatwierdziły ustawę federalną o wprowadzeniu rejestru lobbystów (niem. w skrócie *Lobbyregistergesetz*²⁷ – dalej: LobbyRG). Ma ona na celu zwiększenie przejrzystości w odniesieniu do komunikacji między władzą ustawodawczą a rządem i społeczeństwem, w tym przedsiębiorstwami, które chcą wpływać na proces podejmowania decyzji przez rząd w Berlinie.

Co ciekawe, okoliczności powstania nowej ustawy były identyczne z tymi, które miały miejsce w Polsce w 2005 r. Korupcyjne skandale, z których wynikało, że rządowi politycy znaleźli się na liście płac korporacji i zagranicznych inwestorów (z branży energetycznej, farmaceutycznej i finansowej), propozycje rządowych kontraktów i osobistych korzyści w związku z załatwianiem przetargów w ramach walki z pandemią koronawirusa, a także zbliżające się wybory parlamentarne zaplanowane na wrzesień 2021 r. wpłynęły na konieczność szybkiego uregulowania kwestii lobbingowych. Do czasu przyjęcia LobbyRG, w Niemczech nie było żadnych szczegółowych przepisów dotyczących ujawniania informacji o lobbingu lub rejestracji lobbystów. Niemiecki parlament prowadził tylko dobrowolny rejestr stowarzyszeń lobbujących w parlamencie i rządzie federalnym. Spośród wszystkich krajów związkowych, jedynie kraj Saksonia-Anhalt miał obowiązkowy rejestr lobbystów dla stowarzyszeń lobbujących w parlamencie krajowym.

²⁷ Pełna nazwa: Gesetz zur Einführung eines Lobbyregisters für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und gegenüber der Bundesregierung (Lobbyregistergesetz – LobbyRG) vom 16. April 2021, BGBl. I 2021, s. 818.

Wartym odnotowania jest także fakt, że niemieckie partie polityczne mogą przyjmować darowizny bez ograniczeń, jednakże wszystkie muszą być zadeklarowane w rocznym zestawieniu wpływów, obejmującym wszelkie darowizny przekraczające 10 tysięcy euro. Z kolei darowizny powyżej 50 tysięcy euro muszą być zgłaszane przewodniczącemu niemieckiego Bundestagu, który ma obowiązek podania kwot oraz nazwy i adresu ofiarodawcy w corocznym raporcie parlamentarnym²⁸. Deputowani do Bundestagu są również zobowiązani do ujawnienia szczegółowych informacji na temat dodatkowego dochodu uzyskanego z jakiegokolwiek innej działalności zawodowej lub pozazawodowej. Darowizny ze źródeł zagranicznych lub osób, które przekazują darowizny w oczekiwaniu lub w zamian za określoną korzyść handlową lub prawną, są generalnie zabronione²⁹.

5.2. Definicja lobbingu i lobbystów w LobbyRG

Lobbing (niem. *Interessensvertretung*) został zdefiniowany w sposób szeroki i obejmuje każdą formę komunikacji – niezależnie od tego, czy ma ona charakter formalny czy nieformalny, czy też ma formę pisemną, listu elektronicznego, telefoniczną lub osobistą – w celu bezpośredniego lub pośredniego wpływu na proces decyzyjny organów, członków, frakcji (niem. *Fraktionen*) lub grup parlamentarnych niemieckiego Bundestagu³⁰. Nie ma znaczenia ani kto zainicjował komunikację (choć istnieją pewne wyjątki dla osób fizycznych lub podmiotów zapraszanych przez parlament do udziału w przesłuchaniach, panelach ekspertów itp.), ani czy komunikacja miała miejsce na terytorium Niemiec, czy też zagranicą. Nowe przepisy swoim zakresem obejmować będą także rząd federalny Niemiec, czyli komunikację z kanclerzem, ministrami i sekretarzami stanu oraz z wyższymi urzędnikami w ministerstwach.

Lobbystów (niem. *Interessenvertreter*) ustawa definiuje zaś jako osoby fizyczne lub prawne, spółki lub inne organizacje, również w postaci sieci, platform lub innych form zbiorowej działalności, które reprezentują lub zlecają interesy³¹.

5.3. Obowiązkowy rejestr lobbystów i wyłączenia w LobbyRG

Podstawą nowych przepisów będzie wprowadzenie obowiązkowego rejestru lobbystów, nadzorowanego przez przewodniczącego Bundestagu. Proces rejestracji będzie obowiązkowy

²⁸ J. Gesley, *Lobbying Disclosure Laws. France, Germany, United Kingdom*, The Law Library of Congress, Global Legal Research Center, March 2017, s. 4.

²⁹ J. Gesley, *Lobbying Disclosure...*, s. 4.

³⁰ Por. § 1 ust. 3 LobbyRG.

³¹ Por. § 1 ust. 4 LobbyRG.

dla wszystkich, którzy kwalifikują się jako lobbyści i chcą mieć do czynienia z określonymi członkami niemieckiego parlamentu³².

Według przepisów LobbyRG jest to osoba fizyczna lub instytucja, która:

1. regularnie lobbuje;
2. zamierza lobbować;
3. reprezentuje interesy osób trzecich w celach zarobkowych;
4. w ciągu ostatnich trzech miesięcy nawiązała ponad 50 kontaktów z odpowiednimi stronami zainteresowanymi lobbieniem.

Ponadto istnieje lista organizacji zwolnionych z wymogu rejestracji, w tym na przykład związki zawodowe, stowarzyszenia pracodawców, kościoły i wspólnoty wyznaniowe oraz przedstawiciele zawodów prawniczych. Jednym z najbardziej godnych uwagi wyłączeń z obowiązku rejestracji są osoby fizyczne, które realizują wyłącznie swoje własne interesy, niezależnie od tego, czy te interesy mają charakter osobisty, zawodowy czy jakiegokolwiek inny. Niemniej ustawodawca nie rozwinął w tym kontekście pojęcia interesu indywidualnego, w szczególności pojęcia interesu indywidualnego przedsiębiorcy³³.

Należy dalej wspomnieć, że informacje ujawniane w rejestrze mają wskazywać obszary polityki, w których ma odbywać się lobbying, a dodatkowo mają zawierać informacje o całkowitej rocznej kwocie przeznaczanej na lobbying, wraz z oświadczeniem o dotacjach publicznych otrzymanych przez rejestrującego³⁴.

Zdaniem niemieckich komentatorów, niektóre ze szczegółów dotyczących wpisów pozostają niejasne, np. czy kwoty, które mają zostać ujawnione, mają być obliczane na bazie danych retrospektywnych sprzed wejścia w życie nowej ustawy czy danych przyszłych. Ponadto roczny okres *vacatio legis* daje możliwość do zmiany dotychczasowej polityki lobbyingu. Podkreśla się jednocześnie, że w myśl nowej ustawy rejestrujący się lobbysta może powstrzymać się od ujawnienia niektórych z tych informacji, ale zostanie to wyraźnie odnotowane w rejestrze publicznym i może prowadzić do pewnych sankcji, o których mowa poniżej.

5.4. Przepisy karne w LobbyRG

Niedopełnienie obowiązku rejestracji może skutkować karami administracyjnymi w wysokości do 50 tysięcy euro w przypadku umyślnego naruszenia i do 25 tysięcy euro w przypadku naruszenia wynikającego z zaniedbania. Ponadto przewodniczący niemieckiego Bundestagu może zakazać wstępu na teren Bundestagu osobom lub organizacjom nieprzestrzegającym

³² C. Rajan, M. Hanna, U. Olgemoeller, *Germany enacts new federal lobbying law and mandatory register*, Allen & Overy LLP, 29.03.2021, s. 1. <https://www.allenoverly.com/en-gb/global/news-and-insights/publications/germany-enacts-new-federal-lobbying-law-and-mandatory-register> (dostęp: 10.05.2021 r.).

³³ C. Rajan, M. Hanna, U. Olgemoeller, *Germany...*, s. 2.

³⁴ C. Rajan, M. Hanna, U. Olgemoeller, *Germany...*, s. 2.

przepisów. Dodatkowo lobbyści, którzy nie ujawnili wszystkich wymaganych informacji (np. informacji o rocznej kwocie wydawanej na lobbying), mogą zostać wykluczeni z udziału w pracach ustawodawczych lub konsultacjach rządowych³⁵. Interesujący wydaje się także fakt, że LobbyRG nie nakłada żadnych kar ani grzywien na tych członków parlamentu lub rządu, którzy mają do czynienia z lobbystami, którzy naruszają prawo. Taka interakcja może jednak mieć negatywne skutki zgodnie z obowiązującymi przepisami postępowania dla osób pełniących funkcje publiczne.

5.5. Kodeks postępowania lobbystów

Rejestrując się, lobbyści godzą się tym samym przestrzegać Kodeksu postępowania, w którym zostaną zawarte wytyczne dotyczące etycznego prowadzenia lobbyingu. Niniejszy kodeks postępowania zostanie opracowany i uchwalony przez niemiecki Bundestag i rząd federalny w ciągu najbliższych kilku miesięcy. Generalnie jego głównym celem będzie, aby przyszła działalność lobbyingowa była zgodna z zasadami otwartości, przejrzystości, uczciwości i rzetelności. Ponieważ LobbyRG przewiduje, że kodeks będzie omawiany z przedstawicielami „społeczeństwa obywatelskiego”, zainteresowane strony powinny mieć możliwość udziału w dyskusjach, które mają się rozpocząć w ciągu najbliższych tygodni i miesięcy.

5.7. Podsumowanie

LobbyRG wejdzie w życie dopiero w styczniu 2022 r., więc na razie trudno jest oceniać jej skuteczność, czy może jej brak. Niemniej jednak już teraz podnosi się, że ustawa zawiera szereg wyjątków i pod tym względem może prowadzić do nierównego traktowania uczestników lobbyingu. W związku z tym wątpliwe jest, czy LobbyRG osiągnie swój rzeczywisty cel, jakim jest zapewnienie pełnej przejrzystości. Wątpliwości niemieckich polityków często budzi również fakt, że LobbyRG nie zawiera żadnego zobowiązania do wyszczególnienia i ujawnienia wszystkich lobbystów, którzy byli zaangażowani w rządowy lub parlamentarny proces decyzyjny. O taki obowiązek ujawnienia wystąpiły różne strony sceny politycznej, w tym Partia Zielonych (Bündnis 90/Die Grünen). Jeśli Partia Zielonych wejdzie w skład nowego rządu RFN po wyborach federalnych we wrześniu 2021 r., możliwe, że będzie dążyć do odpowiedniej nowelizacji LobbyRG, ponieważ uchwałała już taki obowiązek na szczeblu landowym w Badenii-Wirtembergii, gdzie jest partią rządzącą. Niewykluczone, że w ślad

³⁵ C. Rajan, M. Hanna, U. Olgemoeller, *Germany...*, s. 3.

za nią pójdą następne landy i podobne przepisy jak LobbyRG będą dotyczyły także władz samorządowych poszczególnych krajów związkowych.

6. Przepisy lobbyingowe w Kanadzie

6.1. Wprowadzenie

Jedne z najbardziej wyczerpujących przepisów regulujących działalność lobbystów i wpływających na przejrzystość ich kontaktów z przedstawicielami parlamentu zostały uchwalone w Kanadzie. Kompleksowość tych przepisów wynika nie tylko z ich odpowiedniego dopasowania do charakteru państwa, ale przede wszystkim z właściwego zdefiniowania głównych interesów zainteresowanych podmiotów i wprowadzenia instytucji (np. urząd Komisarza ds. lobbingu), które zasługują na szczegółową analizę. Nie od rzeczy będzie przypomnieć, że postrzeganie lobbingu w Kanadzie różni się od tego europejskiego, o czym najlepiej świadczy preambuła do kanadyjskiej ustawy lobbyingowej³⁶. W preambule do tej ustawy stwierdza się, że „swobodny i otwarty dostęp do rządu jest ważną kwestią interesu publicznego, lobbowanie osób zajmujących stanowiska publiczne jest legalną działalnością, osoby pełniące funkcje publiczne i społeczeństwo powinny wiedzieć, kto jest zaangażowany w działalność lobbyingową, a system rejestracji opłacanych lobbystów nie powinien utrudniać swobodnego i otwartego dostępu do rządu”. Warto także wspomnieć, że ustawa lobbyingowa (ang. *Lobbying Act*, dalej w skrócie: LA) zyskała taką nazwę w 2008 r., tj. w roku, w którym weszły w życie merytoryczne zmiany w ustawie o rejestracji lobbystów (ang. *Lobbyists Registration Act*); została ona przemianowana ponieważ teraz skupiała się na regulowaniu działalności lobbystów, a nie tylko na monitorowaniu ich za pomocą systemu rejestracji. Jej integralnym elementem jest Kodeks postępowania lobbystów, który wszedł w życie 1 grudnia 2015 r.. Określa on standardy etyczne, które lobbyści muszą spełniać, aby zachować zaufanie opinii publicznej do „uczciwości, obiektywizmu i bezstronności rządowego procesu decyzyjnego” oraz uzupełnia wymogi dotyczące ujawniania informacji i rejestracji określone w ustawie o lobbingu³⁷.

W przeciwieństwie do omawianych wcześniej ustaw polskiej i niemieckiej, ustawa kanadyjska zawiera szczegółowy aparat pojęciowy, którego wyjaśnienie jest niezbędne do właściwego zrozumienia jej głównych założeń.

³⁶ *Lobbying Act*, R.S.C., 1985, c. 44 (4th Supp.).

³⁷ N. Holmes, D. Lithwick, *The Federal Lobbying System: The Lobbying Act and the Lobbyists' Code of Conduct*, Library of Parliament publications, Revised on: 2020-04-28, https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en_CA/ResearchPublications/201173E?#a3.1 (dostęp: 10.05.2021 r.).

6.2. Definicja lobbyingu w Lobbying Act

Ogólnie rzecz biorąc, działania lobbyingowe obejmują komunikowanie się z osobami pełniącymi funkcje publiczne na temat zmian w federalnym prawie, przepisach, zasadach lub programach; uzyskanie korzyści finansowej, takiej jak dotacja lub wkład; a w niektórych przypadkach uzyskanie zamówienia rządowego. Również w przypadku lobbystów-konsultantów (osób, które lobbują w imieniu klientów), za lobbying uważa się zaaranżowanie spotkania osoby zajmującej urząd publiczny z inną osobą³⁸.

6.3. Definicja lobbystów w Lobbying Act

LA ma zastosowanie do opłacanych lobbystów, którzy komunikują się z federalnymi osobami pełniącymi funkcje publiczne w imieniu strony trzeciej. Ustawa określa dwa rodzaje lobbystów:

1. lobbyści-konsultanci (ang. *Consultant lobbyists*) to osoby, które lobbują w imieniu klientów i muszą się zarejestrować;
2. lobbyści wewnętrzni (ang. *In-house lobbyists*) – to zajmujący stanowiska kierownicze pracownicy korporacji i organizacji, którzy w imieniu swojego pracodawcy komunikują się z osobami pełniącymi funkcje publiczne. Ich rejestracja jest wymagana, gdy działania lobbyingowe stanowią istotną część ich pracowniczych obowiązków³⁹.

6.4. Definicja urzędników państwowych

LA wprowadza rozróżnienie pomiędzy osobami pełniącymi funkcje publiczne (ang. *Public Office Holders*, dalej w skrócie POHs), a desygnowanymi osobami pełniącymi funkcje publiczne (ang. *Designated Public Office Holders*, dalej w skrócie DPOHs).

Pierwsza grupa, czyli POHs, odnosi się do praktycznie wszystkich osób zajmujących wybierane lub mianowane stanowiska w rządzie federalnym, w tym członków Izby Gmin, Senatu i ich pracowników. Druga grupa, czyli DPOHs, to kluczowi decydenci w rządzie, wyżsi urzędnicy publiczni, senatorowie i niektórzy pracownicy Lidera Oficjalnej Opozycji. To rozróżnienie ma kluczowe znaczenie, ponieważ DPOHs podlegają ograniczeniom jeśli chodzi o późniejsze zatrudnienie po zakończeniu sprawowania swoich funkcji, zaś lobbyści muszą

³⁸ *The Lobbying Act – A Summary of New Requirements*, Government of Canada, Ottawa, June 2008, http://publications.gc.ca/collections/collection_2009/orl-bdl/Iu80-1-2008E.pdf (dostęp: 10.05.2021 r.).

³⁹ N. Holmes, D. Lithwick, *The Federal Lobbying System...*, 3.3.1.3.

spełniać szczególne wymogi dotyczące dostarczania informacji w przypadku odbywania spotkań z DPOHs⁴⁰.

6.5. Urząd Komisarza ds. lobbingu

Centralnym i jednym z najważniejszych punktów kanadyjskiej LA jest urząd Komisarza ds. lobbingu (ang. *The Commissioner of Lobbying*). LA zniósła dotychczasową funkcję rejestratora lobbystów i zastąpiła ją stanowiskiem Komisarza ds. lobbingu. Jest on niezależnym przedstawicielem Parlamentu odpowiedzialnym za egzekwowanie przepisów ustawy. Oprócz tego, Biuro Komisarza prowadzi szkolenia, aby pomóc lobbystom w zrozumieniu wymagań i funkcjonowania systemu raportowania o swojej działalności. Każdemu rejestrującemu się przydzielany jest doradca ds. rejestracji, który zapewnia wskazówki i indywidualne wsparcie lobbystom⁴¹. Zgodnie z przyjętymi wytycznymi, Biuro Komisarza kontaktuje się z każdym nowym rejestrującym się w celu przedstawienia go doradcy ds. rejestracji i poinformowania go o jego obowiązkach. Komisarz spotyka się również regularnie z federalnymi urzędnikami publicznymi i zespołami zarządzającymi w departamentach i agencjach federalnych⁴².

LA przyznaje również Komisarzowi szerokie uprawnienia śledcze w kwestii podejrzenia naruszenia przepisów ustawy, jednak pomimo tego nie ma on uprawnień do samodzielnego nakładania kar administracyjnych lub pieniężnych jako alternatywy dla zarzutów karnych. W przypadku wykrycia uzasadnionego wykroczenia, Komisarz musi przerwać dochodzenie, powiadomić o tym odpowiednie organy ścigania i przekazać im zgromadzony materiał dowodowy. Jest również zobowiązany do przedłożenia Parlamentowi rocznego sprawozdania z wykonania ustawy oraz do sporządzania sprawozdania specjalnego w każdej ważnej sprawie, która wchodzi w zakres jego mandatu.

6.6. Obowiązek lobbystów raportowania o zamiarze lobbingu

W przeciwieństwie do Polski, to nie organy władzy publicznej mają obowiązek raportowania swoich kontaktów z lobbystami, tylko to lobbyści muszą szczegółowo udokumentować sam zamiar nawiązania komunikacji z jakimkolwiek departamentem lub instytucją rządową. Zgodnie z LA wszystkie kategorie lobbystów muszą ujawniać⁴³:

⁴⁰ N. Holmes, D. Lithwick, *The Federal Lobbying System...*, 3.1.2.2.

⁴¹ J. Sapers, *Regulation of lobbying* [w:] *Global Corruption: Law, Theory and Practice*, red. G. Fergusson, University of Victoria 2018, s. 920.

⁴² J. Sapers, *Regulation...*, s. 920.

⁴³ J. Sapers, *Regulation...*, s. 924.

- nazwisko i adres siedziby osoby oraz – jeśli ma to zastosowanie – nazwę i adres siedziby firmy, w której dana osoba prowadzi działalność;
- nazwisko i adres biznesowy klienta oraz nazwisko i adres prowadzenia działalności każdej osoby lub organizacji, która zgodnie z wiedzą tej osoby kontroluje lub kieruje działaniami klienta i ma bezpośredni interes w wynikach działań tych osób w imieniu klienta;
- w przypadku gdy klient jest korporacją – nazwę i adres każdej spółki zależnej korporacji, która według wiedzy danej osoby ma bezpośredni interes w wyniku działań tej osoby w imieniu klienta;
- jeśli klient jest korporacją będącą filią jakiejkolwiek innej korporacji – nazwę i adres prowadzenia działalności tej innej korporacji;
- jeśli klient jest w holdingu – nazwę i adres biznesowy każdej korporacji lub organizacji, która jest członkiem holdingu;
- w przypadku gdy klient jest finansowany w całości lub w części przez rząd lub agencję rządową – nazwę rządu lub agencji oraz kwotę otrzymanego finansowania;
- dane szczegółowe określające przedmiot, w odniesieniu do którego osoba zobowiązuje się komunikować się z osobą pełniącą funkcję publiczną lub zorganizować spotkanie, oraz wszelkie inne informacje odnoszące się do określonego przedmiotu rozmowy;
- dane szczegółowe w celu określenia wszelkich odpowiednich wniosków ustawodawczych, projektów ustaw, rezolucji, rozporządzeń, polityk, programów, dotacji, wkładu, korzyści finansowych lub umów;
- jeżeli dana osoba jest byłym urzędnikiem publicznym – opis pełnionych funkcji, które z tych urzędów, jeśli w ogóle, kwalifikowały tę osobę jako wyznaczoną osobę pełniącą funkcję publiczną, oraz datę, w której osoba ta ostatnio przestała pełnić taką funkcję;
- nazwę każdego departamentu lub innej instytucji rządowej, w której zatrudniona jest osoba pełniąca funkcję publiczną, z którą osoba ta komunikuje się w sprawie regulowanej przez LA lub spodziewa się komunikować lub z którą jest lub ma być zorganizowane spotkanie lub której służy;
- jeśli dana osoba zobowiązuje się do komunikowania się z osobą pełniącą funkcję publiczną w jakiegokolwiek sprawie regulowanej przez LA – dane szczegółowe identyfikujące wszelkie techniki komunikacji, których dana osoba używa lub spodziewa się użyć w związku z komunikacją z osobą sprawującą urząd publiczny.

Trzeba zaznaczyć, że przestrzeganie terminów zgłoszeń jest równie ważne, co treść sprawozdań. Wyżej wymienione informacje należy ujawniać i aktualizować w odpowiednim czasie. Wstępne zgłoszenie jest wymagane w ciągu dziesięciu dni od przystąpienia do przedsięwzięcia lobbingsowego, a następnie z wyższymi rangą urzędnikami publicznymi należy komunikować się co miesiąc. Komunikowanie się obejmuje rozmowy telefoniczne, spotkania osobiste i wideokonferencje. Ponadto rozmowa z DPOHs, zainicjowana przez osobę inną

niż osoba pełniąca funkcję publiczną i uzgodniona z wyprzedzeniem, także musi zostać zgłoszona⁴⁴.

6.7. Kodeks etycznego postępowania lobbystów

Nie można nie wspomnieć, że Kanada jest jedyną jurysdykcją, która ustanowiła obowiązkowy Kodeks postępowania dla lobbystów, będący ustawowym elementem systemu regulacji ich działalności. Jego celem jest „zapewnienie kanadyjskiej opinii publicznej, że lobbying jest prowadzony etycznie i z najwyższymi standardami w celu zachowania i wzmocnienia zaufania publicznego i zaufania do uczciwości, obiektywizmu i bezstronności procesu podejmowania decyzji”⁴⁵. Naruszenia Kodeksu etyki podlegają kompetencji Komisarza do ich zbadania i wszczęcia dochodzenia (analogicznie do przepisów z LA). Struktura kanadyjskiego kodeksu opiera się na następujących zasadach przewodnich: szacunku dla instytucji demokratycznych, otwartości, uczciwości, rzetelności i profesjonalizmowi⁴⁶.

6.8. Przepisy karne w Lobbying Act

W momencie wejścia w życie ustawy, wykroczenia lub naruszenia LA czy Kodeksu postępowania lobbystów można było dochodzić i karać tylko w okresie dwóch lat od ich naruszenia. Nowelizacja LA z 2008 r. wydłużyła ten okres przedawnienia do 10 lat. Zwiększyła również kary za naruszenie ustawy. Obecnie można za nie wymierzyć grzywnę w wysokości do 200 tysięcy dolarów kanadyjskich, karę pozbawienia wolności do dwóch lat lub można orzec obydwie kary na raz. Ponadto Komisarz może zakazać skazanym lobbystom dalszego wykonywania swojej działalności przez okres do dwóch lat. LA przewiduje również inne sankcje. Niezłożenie wymaganego oświadczenia lub świadome złożenie fałszywego lub wprowadzającego w błąd oświadczenia jest przestępstwem zagrożonym grzywą do 50 tysięcy dolarów kanadyjskich lub karą pozbawienia wolności na okres nieprzekraczający sześciu miesięcy. Tak sformułowane przepisy skutecznie odstraszały lobbystów od prowadzenia nieudokumentowanej działalności. Pierwszy wyrok skazujący wydany z powodu naruszenia LA zapadł dopiero w latach 2013–2014⁴⁷. W sumie Komisarz ds. lobbingu przekazał organom ścigania w celu zbadania 14 spraw i do 2016 r. zapadły trzy wyroki skazujące, które następnie zostały podane do wiadomości publicznej i zgłoszone Parlamentowi.

⁴⁴ J. Sapers, *Regulation...*, s. 926.

⁴⁵ *Values and Ethics Code*, Office of the Commissioner of Lobbying, <https://lobbycanada.gc.ca/en/about-us/values-and-ethics-code/> (dostęp: 10.05.2021 r.)

⁴⁶ J. Sapers, *Regulation...*, s. 929.

⁴⁷ J. Sapers, *Regulation...*, s. 929.

6.9. Wzajemna relacja lobbystów i parlamentarzystów, tzw. „drzwi obrotowe”

LA wprowadziła mechanizm zapobiegający tzw. „drzwiom obrotowym” (ang. *revolving door*) czyli zjawisku przechodzenia byłych członków rządu do działalności lobbingsowej po odejściu od sprawowania władzy. W kanadyjskiej doktrynie podnosi się argument, że „drzwi obrotowe” między światem politycznym, a światem lobbingu zagrażają integralności lobbystów i zaufaniu opinii publicznej do rządu⁴⁸. Przepisy dotyczące „drzwi obrotowych” mają na celu ograniczenie konfliktów interesów przed i po zatrudnieniu, dlatego LA określa pięcioletni zakaz działalności lobbingsowej dla wszystkich DPOHs czyli desygnowanych osób pełniących funkcje publiczne po zakończeniu ich sprawowania. Okres ten rozpoczyna się, gdy DPOH przestaje pełnić swoje funkcje związane z zatrudnieniem. Ta sama regulacja dotyczy lobbystów – nie wolno im przyjmować ról w sektorze publicznym przez 5 lat od zakończenia działalności lobbingsowej. Każdy, kto naruszy pięcioletni okres odstąpienia od umowy, popełnia przestępstwo i podlega karze grzywny nieprzekraczającej 50 tysięcy dolarów kanadyjskich.

Powyższy zakaz nie ma charakteru bezwzględny. Były DPOH może zwrócić się do Komisarza o zwolnienie z pięcioletniego zakazu. Rozstrzygając, czy udzielić zwolnienia, Komisarz rozważa, czy byłoby to zgodne z celem i kryteriami określonymi w LA, a jeśli zapadnie decyzja pozytywna, to jest zobowiązany do podania do publicznej wiadomości każdego przyznanego zwolnienia wraz z uzasadnieniem. Lista indywidualnych wyłączeń z pięcioletniego zakazu lobbingu przyznanego od wejścia w życie ustawy jest dostępna na stronie internetowej Urzędu Komisarza⁴⁹.

6.10. Podsumowanie

Doświadczenie Kanady pokazuje, jak ważne jest precyzyjne słownictwo w procesie tworzenia efektywnych regulacji. Prawodawstwo poprzedzające LA określało lobbying – niczym przepisy w Polsce i w Niemczech – jako komunikację z osobami pełniącymi funkcje publiczne „w celu wywarcia wpływu”. Ich egzekwowanie było utrudnione z powodu ciężaru dowodowego ustalenia, że miała miejsce „próba wywierania wpływu”. W wyniku tego, obecnie LA opisuje działalność lobbingsową jako komunikację „w odniesieniu do” ustawodawstwa i polityki, co znajduje przełożenie na bardziej efektywne funkcjonowanie ustawy. Urząd Komisarza ds. lobbingu czy mechanizm tzw. „drzwi obrotowych” to rozwiązania unikalne w skali światowej. Te rozwiązania mogą bez wątpienia przyczynić się do zmniejszenia

⁴⁸ J. Sapers, *Regulation...*, s. 935.

⁴⁹ N. Holmes, D. Lithwick, *The Federal Lobbying System...*, 3.1.3.

korupcji, płatnej protekcji i innych przestępstw związanych ze sprawowaniem wysokich funkcji państwowych.

7. Konkluzje

Standardów i zasad lobbingu nie można bezrefleksyjnie zapożyczać z jednej jurysdykcji i przyjmować w innej bez dokładnego ich zbadania i przeanalizowania, ponieważ skuteczna polityka musi odzwierciedlać wewnętrzne środowisko społeczno-polityczne, prawne i administracyjne danego państwa.

Polski przykład pokazuje, że nawet przyjęcie konkretnej ustawy o lobbingu nie doprowadzi od razu do poprawy poziomu jego przejrzystości, a społeczne postrzeganie lobbingu pozostanie negatywne, ponieważ zabrakło elementu edukacji obywateli.

Nieodpowiednie zdefiniowanie zakresu podmiotów, które podlegają kontroli oraz obowiązek sprawozdawczości i brak realnych przywilejów dla zawodowych lobbystów sprawiły, że bardziej opłacalne było omijanie przepisów ustawy, czyniąc z niej martwe prawo.

Niemieckich rozwiązań – choć wejdą w życie dopiero w 2022 r. – także nie można nazwać wzorcowymi, ponieważ powstały w pośpiechu i nie były motywowane chęcią wywołania realnej zmiany *status quo*, tylko koniecznością szybkiej reakcji na afery korupcyjne i zbliżające się wybory parlamentarne.

Dlatego tym bardziej wartościowe będzie spojrzenie na Kanadę, która postrzega lobbing nie jako kupowanie decyzji politycznych, tylko jako sposób komunikacji między obywatelami a państwem za pośrednictwem ekspertów danej branży.

Przeniesienie ciężaru raportowania o lobbingu z urzędników państwowych na lobbystów sprawiło, że to ci drudzy muszą zachować najwyższe standardy etyczne, uczciwość, rzetelność i profesjonalizm w nawiązywanych kontaktach, ponieważ w przeciwnym razie Komisarz ds. lobbingu może zagrozić im poważnymi i nieuchronnymi konsekwencjami finansowo-wizerunkowymi.

A wprowadzenie przepisów zapobiegających tzw. mechanizmowi „obrotowych drzwi” sprawia, że odpowiedzialność za swoje działania nie kończy się wraz z końcem piastowania danej funkcji publicznej, tylko rozciąga się na 5 lat do przodu i daje obydwu stronom do myślenia, czy uzyskanie większej władzy czy większych pieniędzy jest warte zmiany frontu.

Dlatego przed przystąpieniem do tworzenia nowej ustawy, polski ustawodawca powinien odpowiedzieć sobie na następujące pytania:

1. Jak szeroki jest zakres regulowanej działalności i kogo ma dotyczyć mające powstać prawo?
2. Jaka rolę nowe prawo ma pełnić w całej strukturze regulacji antykorupcyjnej państwa?
3. W jaki sposób egzekwowane będzie to prawo i jakie będą zachęty do jego przestrzegania?

