

Marcin M. Wiszowaty¹

**Dobry start, ale nadal daleko do podium, czyli
o pierwszych ustawowych regulacjach lobbingu
w Niemczech na poziomie federalnym i krajowym**

Słowa kluczowe: Niemcy, lobbying, Bawaria, Turyngia, Badenia-Wirtembergia, grupy interesu, reprezentacja interesów

Keywords: Germany, lobbying, Bavaria, Thuringia, Baden-Württemberg, interest groups, interest representation

Streszczenie

Z dniem 1 stycznia 2022 r. w życie weszły dwie niemieckie ustawy dotyczące regulacji lobbingu. O ile ustawa bawarska to trzecia tego typu regulacja przyjęta w krajach związkowych, o tyle ogólnoniemiecka ustawowa regulacja lobbingu stanowi *novum*. Celem niniejszego artykułu jest – poza prezentacją nieopisywanych dotąd w polskiej literaturze naukowej najnowszych niemieckich regulacji lobbingsowych – udzielenie odpowiedzi na pytanie o ich ocenę na tle standardów wypracowanych w dorobku legislacyjnym i naukowym na świecie. Czy najnowsze niemieckie regulacje lobbingsowe spełniają te standardy, czy przeciwnie – powielają wielokrotnie opisywane w literaturze błędy? A może jest jeszcze inaczej i regulacje te zawierają także innowacyjne rozwiązania godne powielenia w regulacjach lobbingsowych innych państw? Wreszcie – czy i w jaki sposób ustawy krajów związkowych różnią się od ustawy federalnej? Ocena niemieckich ustaw lobbingsowych nie jest jednoznaczna. Z jednej strony widać, że ich projektodawcy zaznajomili się z literaturą przedmiotu, w której sformułowano model regulacji optymalnej, ustawy

¹ ORCID ID: 0000-0002-9740-2457, doktor habilitowany, Uniwersytet Gdański.
E-mail: marcin.wiszowaty@prawo.ug.edu.pl.

niemieckie zawierają, a nawet innowacyjne rozwiązania, z drugiej – mankamenty regulacji przeważają nad jej zaletami – co sygnalizowano już na etapie prac legislacyjnych. Ustawy zasługują na korekty, ale stanowią dobry start na drodze do poddania działalności lobbingowej w Niemczech efektywnej regulacji i kontroli.

Abstract

A Good Start, but Still Far from the Podium. About the First Statutory Lobbying Regulations in Germany at the Federal and National Level

On January 1, 2022, two German laws on the regulation of lobbying entered into force. While the Bavarian law is the third regulation of this type adopted in the Länder, the German-wide statutory lobbying regulation is a novelty. The aim of this article is – apart from presenting the latest German lobbying regulations, which have not been described so far in the Polish scientific literature – to answer the question about their assessment against the background of the standards developed in the legislative and scientific achievements in the world. Do the latest German lobbying regulations meet these standards or, on the contrary, do they duplicate the errors repeatedly described in the literature? Or maybe these regulations also contain innovative solutions that should be copied in the lobbying regulations of other countries? Finally, do Länder laws differ from federal laws and how? The assessment of the German lobbying laws is ambiguous. On the one hand, it looks like their authors got acquainted with the literature on the subject, in which the model of optimal regulation was formulated, and German laws contain even innovative solutions. On the other – the shortcomings of the regulation outweigh its advantages – which was already signaled at the stage of legislative works. The laws deserve revision, but are a good start on the way to effectively regulate and scrutinize lobbying activities in Germany.

✱

I.

Z dniem 1 stycznia 2022 r. w życie weszły dwie niemieckie ustawy dotyczące regulacji lobbingu. Pierwsza – federalna, a druga – bawarska. O ile regulacja przyjęta przez parlament Bawarii w 2021 r. nie jest pierwszą ustawą niemieckiego kraju związkowego dotyczącą lobbingu (poprzedziły ją regulacje przy-

jęte w Turynii w 2019 r. i w Badenii-Wirtembergii w 2021 r.), o tyle ogólnoniemiecka ustawowa regulacja lobbingu stanowi *novum*. Do tej pory zasady prowadzenia działalności lobbingowej na terenie Bundestagu określały przepisy regulaminu parlamentarnego (podobnie jak w kilku krajach związkowych: Brandenburgii, Nadrenii-Palatynacie oraz Saksonii-Anhalt)². Podniesienie rangi regulacji lobbingowej na poziom ustawy, umożliwiło rozszerzenie jej zakresu i objęcie nią działań adresowanych nie tylko do parlamentu (jego organów, ciał i członków), ale także do rządu.

Celem niniejszego artykułu jest – poza prezentacją nieopisywanych dotąd w polskiej literaturze naukowej najnowszych niemieckich regulacji lobbingowych – udzielenie odpowiedzi na pytanie o ich ocenę na tle standardów wypracowanych w dorobku legislacyjnym i naukowym na świecie. Czy najnowsze niemieckie regulacje lobbingowe spełniają te standardy, czy przeciwnie – powielają wielokrotnie opisywane w literaturze błędy? A może jest jeszcze inaczej i regulacje te zawierają także innowacyjne rozwiązania godne powielenia w regulacjach lobbingowych innych państw? Wreszcie – czy i w jaki sposób ustawy krajów związkowych różnią się od ustawy federalnej?

II.

Kwestia statusu prawnego zorganizowanych grup interesów stanowiła przedmiot dyskusji w Niemczech od dekad, a nawet stuleci. Popularna w Europie kontynentalnej XIX w. koncepcja korporatyizmu, czyli kontroli nad grupami interesów poprzez ich permanentne, instytucjonalne włączenie do procesu decyzyjnego w formie rad społeczno-gospodarczych, długo cieszyła się powodzeniem w Niemczech. Jeszcze w Konstytucji Weimarskiej (art. 165) przewidziano istnienie Rady Gospodarki Rzeszy jako organu branżowej reprezentacji interesów. Obecna konstytucja niemiecka nie przewiduje jednak stałej reprezentacji interesów w systemie organów państwa. Zdaniem części konstytucjonalistów, na gruncie formy nadanej instytucji narodu definiowanego w Niemczech z jednej strony jako polityczna wspólnota wszystkich obywateli, z drugiej – jako zbiorowość wszystkich wyborców, która uczest-

² P. Austermann, K.A. Schwarz, *Lobbyregistergesetz: LobbyRG. Kommentars*, München 2022, s. 124.

niczy w wykonywaniu władzy państwowej przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio, należy uznać, że Konstytucja nie przewiduje w tym zakresie alternatywnych form działania, co może prowadzić do wniosku, że wszelkie przejawy działalności grup interesu należy uznać za konstytucyjnie niedopuszczalne. Z drugiej strony, zdaniem nauki niemieckiej, uwzględnienie, czy chociażby dostrzeżenie przez parlament postulatów płynących ze strony zorganizowanych interesów jest jedynie otwarciem parlamentu na opinię publiczną, co nie musi oznaczać sprzeczności z zasadą reprezentacji i wyłącznej kompetencji ustawodawczej Bundestagu. Ponadto, od lat istnieją w niemieckim porządku prawnym przepisy wręcz gwarantujące określonym grupom zawodowym udział w opracowywaniu ogólnych regulacji prawnych³. Na tym tle od lat wysuwano w Niemczech postulaty dotyczące nowego unormowania udziału związków interesów w życiu publicznym. Dominowały dwie alternatywne koncepcje. Jedna, możliwa do pogodzenia z normami konstytucji, zakładała uchwalenie ustawy przewidującej kontrolę działalności lobbingowej. Druga, która wymagałaby zmiany konstytucji, polegałaby na utworzeniu federalnej rady społeczno-gospodarczej, na wzór podobnych ciał obecnych zarówno w niemieckim dorobku konstytucyjnym, jak również funkcjonujących współcześnie np. w Belgii, Francji i we Włoszech⁴. Ostatecznie zwyciężyła pierwsza koncepcja, zarówno z powodu braku konieczności zmiany konstytucji dla jej realizacji, jak również w świetle znaczącego wzrostu aktywności zorganizowanych grup interesu w polityce niemieckiej. Istotne przyspieszenie nastąpiło po tzw. zjednoczeniu Niemiec i było związane z przenosinami stolicy (a wraz z nią – siedziby wielu naczelnych organów władzy publicznej) z Bonn do Berlina. W początkach XXI w. mieliśmy do czynienia ze zjawiskiem określonym w literaturze jako amerykańizacja niemieckiej sceny lobbingowej – znaczący rozwój i rozrost rynku usług lobbingowych na modłę amerykańską oraz ich jednoczesna profesjonalizacja zgodnie z najnowszymi

³ K. Działocha, *Udział związków interesów w procesie tworzenia prawa w RFN*, [w:] K. Działocha, J. Trzciniński, K. Wójtowicz, *Studia nad udziałem grup interesów w procesie tworzenia prawa*. „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1987, nr 918, Prawo CLII, s. 109–112.

⁴ M.M. Wiszowaty, *Regulacja prawna lobbingu na świecie: historia, elementy, stan obecny*, Warszawa 2008, s. 152–155.

światowymi trendami⁵. Zjawiska te uświadomiły badaczom, a z czasem także decydom, konieczność poddania regulacji prawnej lobbingu na nowych zasadach⁶. Opinia publiczna zaczęła coraz krytyczniej przyglądać się kolejnym przejawom bliskich relacji pomiędzy sferą polityki i gospodarki, konfliktów interesów, a także afer korupcyjnych. Podobnie jak w większości krajów, w których przyjęto ostatecznie ustawową regulację lobbingu, bezpośrednia geneza niemieckiej ustawy lobbingsowej jest związana z kilkoma głośnymi aferami korupcyjnymi z udziałem niemieckich polityków. W latach 2020–2021 wybuchło kilka skandali związanych m.in. z udziałem parlamentarzystów w handlu materiałami medycznymi, w tym maskami „koronawirusowymi”⁷.

III.

Federalna Ustawa z 2021 r. ustanawiająca rejestr lobbingsowy reprezentantów interesów wobec niemieckiego Bundestagu i rządu federalnego, w skrócie: Prawo o rejestrze lobbingsowym – LobbyRG⁸, jest aktem stosunkowo krótkim jak na jego złożoną materię. Składa się z zaledwie 10 paragrafów poświęconych kolejno: Celowi ustawy (§ 1), Obowiązki rejestracyjnemu (§ 2), Treści rejestru (§ 3), Ustanowieniu i prowadzeniu rejestru (§ 4), Zasadom uczciwego reprezentowania interesów (§ 5), Dostępowi do budynków niemieckiego Bundestagu i udziałowi w wysłuchaniach publicznych (§ 6), Sankcjom (§ 7), Przepisom przejściowym (§ 8), Raportowaniu i ocenie (§ 9) oraz Dacie wejścia w życie ustawy (§ 10).

Ustawa nie posługuje się określeniami „lobbying” ani „lobbysta” (choć używa pojęcia „rejestr lobbingsowy”). Zamiast nich posłużono się określeniami o szerszym zakresie: „reprezentacja interesów” (*Interessenvertretung*) i „reprezentant interesów” (*Interessenvertreter*). Pojęcie reprezentacji intere-

⁵ D. Meier, *Germany*, [w:] *Lobbying in Europe. Public Affairs and the Lobbying Industry in 28 EU Countries*, red. A. Bitonti, P. Harris, London 2017, s. 159–165.

⁶ Por. R. Speth, *Lobbying in Germany*, Transparency International Deutschland 2014, s. 3–5 i n.

⁷ L. Glum, *Wie transparent wollen die Parteien werden?*, „Spiegel Politik” 14.3.2021.

⁸ *Gesetz zur Einführung eines Lobbyregisters für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und gegenüber der Bundesregierung (Lobbyregistergesetz – LobbyRG)* z 16 kwietnia 2021 r. (BGBl. I S. 818).

sów zdefiniowano jako każdy kontakt nawiązany w celu bezpośredniego lub pośredniego wpłynięcia na proces decyzyjny organów, członków, grup lub grup parlamentarnych niemieckiego Bundestagu lub w celu bezpośredniego lub pośredniego wpłynięcia na podejmowanie decyzji lub proces decyzyjny rządu federalnego (§ 1 pkt 3 ustawy). Z kolei poprzez pojęcie „reprezentanta interesów” (*Interessenvertreter*) ustawa rozumie osobę fizyczną lub prawną, spółkę lub inną formę organizacyjną, również w postaci sieci, platformy lub innej formy działalności zbiorowej, która sama reprezentuje interesy zgodnie z przytoczoną wyżej definicją lub zleca ich reprezentowanie innej osobie (§ 1 pkt 4 ustawy).

Ustawa uzupełnia charakterystykę reprezentacji interesów wskazując, że powinna ona odbywać się wyłącznie na zasadach otwartości, przejrzystości, uczciwości i rzetelności. Ani ustawa, ani Kodeks postępowania reprezentantów interesów, stanowiący załącznik do Regulaminu Bundestagu⁹, nie definiują jednak tych pojęć. Reprezentant interesów musi zawsze ujawniać swoją tożsamość i kwestie, o które zabiega, a także grupę interesu, którą reprezentuje. Ustawa i kodeks nie określają formy prawnej będącej podstawą wykonywania przez reprezentanta jego działalności w przypadku gdy reprezentuje interesy klienta. Zabraniają jedynie zawierania umów wynikowych, w których wysokość honorarium jest zależna od uzyskanych rezultatów – tzw. *success fee* (*Erfolgshonorar*) (§ 5 ust. 6 ustawy).

Wykładnia przepisów ustawy oraz Kodeksu postępowania prowadzi do konkluzji, że wpis do Rejestru lobbingowego powinien nastąpić przed nawiązaniem pierwszego kontaktu z nowym podmiotem z kręgu władzy publicznej będącym adresatem działalności lobbingowej. Reprezentant interesów kontaktując się z adresatem ma zawsze obowiązek powołać się na fakt rejestracji i podać zawarte w nim dane osobowe oraz informacje dotyczące reprezentowanych interesów, a w przypadku klasycznego lobbyisty (osoby trzeciej działającej w interesie klienta) także dane zleceniodawcy.

Obowiązek wpisu do rejestru dotyczy wyłącznie tych podmiotów, które zajmują się reprezentacją interesów „stale” lub „regularnie” (ustawa nie definiuje tych ogólnych pojęć), lub które prowadzą swoją działalność na rzecz

⁹ Zob. pkt 1 i 2, Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Anlage 2a: Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes.

osób trzecich, albo które w ciągu minionych 3 miesięcy nawiązały więcej niż 50 kontaktów z grupami interesów (§ 2 ust. 1 pkt 1–4 ustawy).

Ustawa zawiera jeden z najdłuższych, na tle podobnych ustaw obowiązujących w różnych krajach świata, wykazów podmiotów, które są zwolnione z obowiązku rejestracyjnego, ale jednocześnie nie zabrania im prowadzenia działalności polegającej na reprezentacji interesów, ani nie stwierdza, że ich działania nie wypełniają cech takiej działalności. Lista dotycząca zwolnień z obowiązku rejestracji w przypadku działalności adresowanej do członków, pracowników i organów Bundestagu obejmuje aż 16 kategorii podmiotów. W przypadku rządu federalnego – 12. Obok kategorii podmiotów, których zwolnienie z obowiązku rejestracji zasługuje na aprobatę – jak obywatele realizujący konstytucyjne prawo petycji, osoby sprawujące mandat publiczny, czy eksperci powołani przez rząd, lista obejmuje także podmioty, których zwolnienie z obowiązku rejestracji budzi poważne zastrzeżenia – jak dziennikarze, prawnicy reprezentujący klientów („udzielający porad prawnych”), organizacje mniejszości narodowych, fundacje polityczne, partie polityczne, czy dyplomaci. Zastrzeżenie, iż podmioty zwolnione z obowiązku rejestracji mogą dokonać jej dobrowolnie (§ 2 ust. 5) niewiele zmienia.

Zakres danych zgłaszanych do rejestru został podzielony na dwie kategorie – dane zgłaszane obowiązkowo oraz dane, które można w zgłoszeniu pominąć. Wśród pierwszych, oprócz typowych dla każdego rejestru danych identyfikacyjnych podmiotu, uwagę zwraca (i zasługuje na aprobatę) obowiązek ujawnienia danych klientów, których interesy reprezentuje podmiot rejestrowany, a także określenia obszaru tematycznego zainteresowań podmiotu, postulatów oraz załączenie ewentualnych projektów aktów prawnych oraz przeprowadzonych działań (§ 3 ust 1 pkt 3–4 ustawy). Na dezaprobatę zasługuje natomiast możliwość pominięcia w zgłoszeniu danych dotyczących wysokości środków wydatkowanych na reprezentację interesów (powyżej 10.000 euro), źródeł (dane darczyńców) oraz wysokości donacji uzyskanych od podmiotów zewnętrznych – zarówno z sektora publicznego, jak i prywatnego, powyżej 20.000 euro, wreszcie – rocznego sprawozdania finansowego osoby prawnej (§ 3 ust. 1 pkt 6–8).

Rejestr jest prowadzony w formie elektronicznej przez Bundestag na mocy porozumienia z rządem federalnym. Wpisu do rejestru dokonują we własnym zakresie, w formie elektronicznej reprezentanci interesów. Rejestr umożliwia

dokonanie wydruku oraz przeszukiwanie danych (z określonymi w ustawie wyjątkami – jak np. nazwisko rodowe). Część danych ma charakter niejawni i podlega ujawnieniu tylko stosownym organom.

Instytucja rejestru lobbingowego została zaprojektowana w taki sposób, aby mógł on spełniać kilka funkcji. Po pierwsze – gromadzi dane dotyczące podmiotów zajmujących się działalnością lobbingową, czy szerzej: reprezentacją interesów. Po drugie – z powodu ustanowienia obowiązku aktualizacji danych, rejestr pełni także funkcję raportowania aktywności podejmowanej w ramach reprezentacji interesów. Aktualizacja powinna być dokonywana nie rzadziej niż raz w roku, ale w przypadku niektórych typów danych – częściej: pół roku od końca roku budżetowego, nie później niż w ciągu kwartału od wystąpienia zmiany (§ 3 ust. 3 ustawy), a nawet – natychmiast po wystąpieniu zmiany danych – jeżeli doszło do zmiany osoby klienta, którego interesy reprezentuje zarejestrowany podmiot (§ 3 ust. 3 w zw. z ust. 1 pkt 4 ustawy).

Godnym uwagi rozwiązaniem służącym zabezpieczeniu efektywności i aktualności rejestru jest ustanowienie w ustawie środków dyscyplinujących dla podmiotów zarejestrowanych. Brak aktualizacji danych przez okres ponad roku skutkuje stosownym wezwaniem skierowanym do zarejestrowanego podmiotu. Po bezskutecznym upływie trzech tygodni, wpis podmiotu zostaje opatrzony upublicznią adnotacją o jego „nieaktualizowaniu”. Po bezskutecznym upływie 6 miesięcy od wezwania, dane zostają przesunięte z aktywnego rejestru do działu archiwalnego (§ 4 ust. 4). Adnotacja o niezaktualizowanych danych w rejestrze uniemożliwia podmiotowi reprezentującemu interesy czynny udział w wysłuchaniach publicznych, a także uzyskanie karty wstępu do budynków Bundestagu i ministerstw federalnych (§ 6 ust. 2–3). Taki sam skutek dotyka podmioty, w odniesieniu do których organ kontrolny stwierdził i odnotował w rejestrze naruszenie kodeksu postępowania (wpis do rejestru wymaga uprzedniego zobowiązania się przez przedstawiciela interesów do przestrzegania Kodeksu). Wpis o naruszeniu kodeksu postępowania widnieje w rejestrze przez 2 lata od dokonania adnotacji (§ 5 ust. 8). Skorzystanie ze wspomnianej wyżej możliwości uchylenia się podmiotu od ujawnienia danych finansowych (vide § 3 ust. 2) skutkuje takimi samymi konsekwencjami, czyli ograniczeniem dostępu reprezentanta interesów do budynków parlamentu i rządu.

W przypadku poinformowania stosownego organu o zaprzestaniu reprezentowania interesów, dane podmiotu są wykreślane z rejestru dopiero po 18 miesiącach, ale są nadal przechowywane przez kolejnych 18 miesięcy (§ 3 ust. 4).

Katalog sankcji finansowych przewidzianych w ustawie jest skromny – zarówno jeżeli chodzi o katalog czynów zagrożonych sankcją, jak również jej wysokości. Na podmiot zobowiązany do rejestracji można nałożyć grzywnę w wysokości do 50.000 euro za jej brak, za podanie wiadomości nieprawdziwych, niekompletnych lub za opóźnienie w rejestracji (§ 7 ust. 1 pkt 1 ustawy). Co ciekawe – podmiot, który nie jest zobligowany do rejestracji, ale uczynił to dobrowolnie podlega grzywnie do 20.000 euro za podanie nieprawdziwych lub niekompletnych danych (§ 7 ust. 1 pkt 2 ustawy). Sankcje są nakładane decyzją Dyrektora Bundestagu.

IV.

Analizę porównawczą ustawowych regulacji lobbingsowych przyjętych w minionych latach w trzech niemieckich krajach związkowych rozpocznę od najnowszej ustawy bawarskiej¹⁰. Układ i treść tej ustawy są bardzo podobne do ustawy federalnej, a jednak wykazują one kilka drobnych i kilka istotnych różnic. Te pierwsze – jak np. niższy limit kontaktów z grupami interesu, którego przekroczenie skutkuje obowiązkiem rejestracji podmiotu (20, a nie jak w ustawie federalnej – 50 – vide art. 1 ust 1 pkt 2) albo fakt, że dane z rejestru są usuwane po 1,5 roku, a nie po 3 latach – pominę jako drugorzędne. Istotne różnice pomiędzy ustawą bawarską, a federalną to jednocześnie zalety tej pierwszej. Po pierwsze – zawiera ona wyliczenie przykładowych typów działań, które stanowią przejawy „działalności mającej na celu wywarcie wpływu na proces decyzyjny parlamentu lub rządu krajowego”. Są to: przygotowywanie, rozpowszechnianie i przekazywanie materiałów informacyjnych, oświadczeń, raportów, dokumentów do dyskusji i stanowisk w określonych sprawach, zaproszenia na wydarzenia, spotkania, promocje i konferencje, dobrowolny czynny udział (wkład) w przesłuchaniach lub procedurach legislacyjnych będących przedmiotem obrad (art. 1 ust 2 pkt 1–4). Po drugie – usta-

¹⁰ *Bayerisches Lobbyregistergesetz* (BayLobbyRG) (6.7.2021) (GVBl.S. 386, BayRS 1100-7-I ze zm.).

wa zawiera częściową regulację tzw. śladu legislacyjnego, czyli obowiązkowego wykazu oświadczeń, sprawozdań, opinii i stanowisk, które wpłynęły do parlamentu lub rządu krajowego w trakcie prac prawodawczych i mogły mieć wpływ na zmiany treści projektu i ostatecznie przyjętej wersji aktu prawnego (art. 4, ust. 1). Po trzecie – katalog sankcji jest szerszy i obejmuje także odmowę wydania lub unieważnienie przepustki do budynków parlamentu lub rządu krajowego za naruszenie przepisów ustawy. Ponadto, ustawa przewiduje karę finansową w wysokości do 50.000 euro za naruszenie kodeksu postępowania reprezentanta interesów (Art. 6, ust. 1 i ust. 3 pkt 2).

Ustawa Badenii-Wirtembergii z 4 lutego 2001 r.¹¹ bardziej różni się od ustawy federalnej, ale podobnie jak w przypadku bawarskiej – różnice są w większości drugorzędne (np. wymóg podania liczby członków stowarzyszenia zajmującego się reprezentacją interesów – § 2 ust. 1 pkt 4). Do istotnych różnic i jednocześnie zalet ustawy badeńskiej można zaliczyć po pierwsze – bezwzględny obowiązek ujawniania w rejestrze kwoty wydatków poniesionych na reprezentowanie interesów (od 5000 euro wzwyż), po drugie – uzupełnienie śladu legislacyjnego o informacje na temat konkretnego wpływu na treść aktu także ze strony ekspertów biorących udział w procedurze prawodawczej (§ 4). Niewątpliwą wadą regulacji badeńskiej jest bardzo łagodny zestaw sankcji. W przypadku naruszenia przepisów ustawy, przewodniczący parlamentu krajowego może udzielić ostrzeżenia. W razie powtarzającego się naruszenia przepisów – publicznej nagany, a jeżeli ten środek okaże się nieskuteczny – przewodniczący może czasowo zakazać reprezentantowi interesów udziału w obradach i innych aktywnościach parlamentu (§ 6, ust. 1–3).

Najwięcej odmienności w porównaniu do omówionych wyżej aktów prawnych wykazuje ustawa turyngeska¹², która jest jednocześnie najstarszą z nich – została przyjęta w lutym 2019 r. i obowiązuje od 1 marca tamtego roku. Przede wszystkim zupełnie inna jest idea, na której oparto regulację działalności lobbingsowej w Turyngii. Ustawa dotyczy wyłącznie wpływania na proces decyzyjny w parlamencie krajowym, a więc nie obejmuje lobbingu adresowanego

¹¹ TRegG – Transparenzregistergesetz – Gesetz über ein Transparenzregister – Baden-Württemberg (4.02.2021) (GBl.Nr. 6 vom 16.02.2021 S. 199).

¹² Thüringer Gesetz über die Errichtung einer Beteiligtentransparenzdokumentation beim Landtag – Thüringer Beteiligtentransparenzdokumentationsgesetz – (ThürBeteilDokG) (7.2.2019) (GVBl. 2019, 1).

do rządu kraju związkowego. Kluczowym pojęciem aktu jest „dokumentacja przejrzystości interesariuszy” (*Beteiligenttransparenzdokumentation*). Dokumentacja jest kompletowana od etapu projektowego – a więc musi być dołączona do aktu składanego w parlamencie przez projektodawcę. Na kolejnych etapach procedury jest nadal uzupełniana, wówczas już przez służby parlamentarne, o informacje na temat wkładu jaki w prace nad aktem i w jego treść wnieśli wszyscy uczestnicy postępowania, wraz z ich danymi. Ponieważ adresatem norm ustawy są przede wszystkim służby parlamentarne, nie przewidziano dodatkowych sankcji za jej nieprzestrzeganie. Inna istotna różnica to także brak wyłączenia podmiotowego firm prawniczych uczestniczących w procedurze ustawodawczej w interesie klienta. Dane identyfikujące te podmioty oraz ich klientów muszą znaleźć się w „Dokumentacji”. Istotna różnica polega na braku obowiązku ujawniania danych finansowych dotyczących podmiotów wywierających wpływ na proces ustawodawczy.

V.

Na wstępie podsumowania tego z konieczności (limity redakcyjne) krótkiego opracowania, należy stwierdzić, że ocena niemieckiej, ustawowej regulacji lobbingsowej nie jest jednoznaczna. Z jednej strony warto docenić fakt uchwalenia stosownych ustaw lobbingsowych (i wyrazić nadzieję, że do trzech krajów związkowych dołączą kolejne), co na tle licznych i nieudanych prób poddania lobbingu ustawowej regulacji, podejmowanych na całym świecie od dekad – już samo w sobie jest sukcesem. Trzy niemieckie ustawy z 2021 r. posiadają niewątpliwe zalety w porównaniu z odpowiednikami z innych krajów. Można zakładać, że ich projektodawcy zaznajomili się z literaturą przedmiotu, w której nie tylko zanalizowano krytycznie regulacje lobbingu na świecie, ale także sformułowano model regulacji optymalnej, opartej na obowiązkowej rejestracji i sprawozdawczości lobbystów, sankcjach zabezpieczających przestrzeganie ustawy, szerokim zakresie przedmiotowym i podmiotowym obejmującym wpływanie na proces decyzyjny wszystkich klasycznych władz (ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej), a także na poziomie lokalnym i międzynarodowym. Literatura przedmiotu inspirowała lub dostrzeżenie i docenienie innowacje w zakresie regulacji prawnej lobbingu – jak digitalizację i dostępność

online rejestrów lobbingowych, czy odnotowywanie tzw. śladu legislacyjnego. Ustawy niemieckie zawierają kilka rozwiązań zasługujących na aprobatę – jak ustanowienie dodatkowych środków dyscyplinujących w celu zwiększenia efektywności rejestru lobbingowego (np. uzależnienie zakresu uprawnień podmiotu reprezentującego interesy od kompletności jego wpisu w rejestrze), obowiązek stałej i stosunkowo częstej aktualizacji danych reprezentanta interesów pod rygorem sankcji lub utraty części uprawnień (co sprawia, że rejestr pełni podwójną funkcję – zbioru danych o reprezentantach i regularnych sprawozdań z ich działalności), czy długie terminy archiwizacji danych rejestrowych lub figurowania w rejestrze adnotacji „piętnujących” naruszenia i skutkujących czasową utratą części uprawnień.

Z drugiej strony, w przypadku ustaw niemieckich przyjętych blisko ćwierć wieku od pierwszej ustawy lobbingowej w Europie (ustawa gruzińska z 1998 r.), razi ilość ich mankamentów, które niestety przeważają nad zaletami. Ustawę federalną poddano krytyce już w czasie prac nad jej przyjęciem i krótko po uchwaleniu¹³. Wszystkie analizowane ustawy ograniczają się do lobbingu adresowanego do parlamentu, a 3 z nich dodatkowo do rządu. Zestaw wyłączeń podmiotowych jest tak szeroki, że już sam ten fakt pozwala zakładać, że ustawa będzie miała regulacyjno-kontrolny wpływ najwyżej na wycinek działalności lobbingowej podejmowanej w Niemczech. Nie obejmie nawet pełnego obszaru oddziaływania na procedury decyzyjne w parlamencie i rządzie, nie mówiąc o innych polach oddziaływania lobbystów, które w ogóle pominięto w regulacji. Posługiwanie się przez ustawodawców federalnego i krajowych ogólnymi sformułowaniami, względna dobrowolność zgłaszania do rejestru danych finansowych, brak doprecyzowania konkretnych przejawów „reprezentacji interesów”, co umożliwi wyłączenia spod reżimu ustawy nie tylko z powodów podmiotowych, ale także przedmiotowych, brak przepisów regulujących niebezpieczne zjawisko „drzwi obrotowych”, czyli przechodzenia niedawnych polityków do firm lobbingowych i szerzej – biznesu (kilka medialnych, głośnych i znanych na całym świecie, przykładów takich transferów jest kojarzonych właśnie z niemiecką polityką; jedna z nich związana z związana z posłem P. Amthorem była jednym z katalizatorów podjęcia

¹³ Por. *Bundestag verabschiedet Lobbyregister*, „Tagesschau”, 26 marca 2021 r., <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/lobbyregister-109.html> (15.10.2022).

prac nad regulacją lobbingu¹⁴), brak odpowiedniej regulacji relacji między lobbingiem w interesie korporacji i firm, a lobbingiem obywatelskim – rozwijającym się prężnie od kilku lat w Niemczech)¹⁵, brak (w ustawie federalnej) regulacji tzw. śladu legislacyjnego, to tylko najważniejsze mankamenty i słabości niemieckiej regulacji.

Ze względu na krótką metrykę, jest jeszcze za wcześnie, aby wystawić kompletną ocenę analizowanym regulacjom. Nadzieję na pozytywną korektę regulacji dają postanowienia trzech ustaw z 2021 r., które przewidują obowiązkowy przegląd praktyki realizacji ustaw dokonywany pięć lat po ich wejściu w życie. Wraz ze sporządzanym co dwa lata, począwszy od 2023 lub 2024 r. (w zależności od ustawy), raportem na temat funkcjonowania rejestru lobbyistów – przeglądy te mogą stanowić przyczynek do dokonania stosownych zmian w celu optymalizacji niemieckich regulacji lobbingowych. Już dzisiaj wiadomo, że takie zmiany są konieczne.

Literatura

- Austermann P., Schwarz K.-A., *Lobbyregistergesetz: LobbyRG. Kommentars*, München 2022.
Bundestag verabschiedet Lobbyregister, „Tagesschau”, 26 marca 2021 r.
- Chęć M., *Lobbying made in Germany*, „Instytut Nowej Europy”, 4 stycznia 2022 r.
- Działocha K., *Udział związków interesów w procesie tworzenia prawa w RFN*, [w:] K. Działocha, J. Trzeciński, K. Wójtowicz, *Studia nad udziałem grup interesów w procesie tworzenia prawa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1987, nr 918, Prawo CLII.
- Glum L., *Wie transparent wollen die Parteien werden?*, „Spiegel Politik”, 14 marca 2021 r.
- Meier D., *Germany*, [w:] *Lobbying in Europe. Public Affairs and the Lobbying Industry in 28 EU Countries*, eds. A. Bitonti, P. Harris, London 2017.
- Speth R., *Lobbying in Germany*, Transparency International Deutschland 2014.
- Wiszowaty M.M., *Regulacja prawna lobbingu na świecie: historia, elementy, stan obecny*, Warszawa 2008.

¹⁴ Zob. M. Chęć, *Lobbying made in Germany*, „Instytut Nowej Europy”, 4 stycznia 2022 r., <https://ine.org.pl/lobbying-made-in-germany> (15.10.2022).

¹⁵ D. Meier, *Germany...*, s. 165–168.

