

Anna Lewicka-Strzałecka

Etyczny wzór lobbingu: analiza kodeksów regulujących działalność lobbingową

Annales. Etyka w życiu gospodarczym 15/1, 109-119

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Anna Lewicka-Strzałecka
Instytut Filozofii i Socjologii
Polska Akademia Nauk, Warszawa
e-mail: alewicka@ifispan.waw.pl

Etyczny wzór lobbingu: analiza kodeksów regulujących działalność lobbिंगową

1. Wstęp

Inicjatywy samoregulacyjne podejmowane są przez wiele środowisk prowadzących działalność lobbिंगową w różnych krajach, łącznie ze Stowarzyszeniem Profesjonalnych Lobbystów w Polsce. Kluczowym elementem tych inicjatyw są kodeksy etyczne zawierające postulowany model działalności lobbिंगowej, swoisty wzór etycznych standardów lobbingu. Celem artykułu jest rekonstrukcja tego wzoru w oparciu o analizę wymienionych niżej ośmiu kodeksów reprezentujących lobbिंग amerykański, polski, brytyjski, europejski i niemiecki:

1. Principles For The Ethical Conduct of Lobbying – projekt kodeksu opracowany przez Woodstock Theological Center¹;
2. Kodeks Etyki Zawodowej Stowarzyszenia Profesjonalnych Lobbystów w Polsce²;
3. Code of Conduct – The Association of Professional Political Consultants³ (największe stowarzyszenie brytyjskich firm konsultingowych);
4. Code of Ethics – The American League of Lobbyists⁴ (amerykańskie stowarzyszenie zawodowych lobbystów);
5. Code of Conduct – The Society of European Affairs Professionals⁵ (europejskie stowarzyszenie lobbystów z siedzibą w Brukseli);
6. Code of Conduct – CLAN Public Affairs⁶ (jedna z największych firm lobbystycznych z siedzibą w Brukseli);
7. Code of Conduct for Interest Representatives – Komisja Europejska⁷ (wersja polska – Kodeks Postępowania Dla Przedstawicieli Grup Interesu);
8. Code of Conduct – German Association of Political Consultants⁸ (niemieckie stowarzyszenie konsultantów działających w obszarze polityki);

¹ The Woodstock Theological Center, *op.cit.*

² Jasiński i in., *op.cit.*

³ <http://www.appc.org.uk/>

⁴ <http://www.alldc.org/ethicscode.cfm>

⁵ <http://www.seap.be/html/code.html>

⁶ <http://clanpa.eu/>

⁷ http://ec.europa.eu/transparency/docs/323_pl.pdf

Przypisane wyżej poszczególnym kodeksom numery posłużą do skróconego odwoływania się do nich w poniższych analizach.

2. Forma kodeksów

Wszystkie brane pod uwagę kodeksy, poza jednym (1), regulujące działalność lobbingową, mają raczej zwięzłą formę, ograniczoną do sformułowania kilku – kilkunastu zasad, mieszczących się na ogół jednej stronie. Różni je to w sposób zasadniczy od kodeksów zawodowych profesji mających ugruntowaną tradycję, na przykład kodeksu etyki lekarza, czy kodeksów zawodów prawniczych. Lapidarność kodeksów świadczy o tym, że zawód lobbysty ma jeszcze nie w pełni ukształtowaną tożsamość. Wiele aktywności wykonywanych przez lobbystów może być przypisana innym zawodom, czego ilustracją jest fakt, że niektóre osoby i firmy unikają tego określenia. Zwięzłość kodeksów jest w naturalny sposób związana z dosyć wysokim poziomem ogólności zawartych w nim norm. Nieco większa obszerność kodeksu (1) niż pozostałych pokazuje pewien kierunek rozszerzania etycznych norm działalności lobbingowej. Polega on raczej na dodawaniu pewnych ogólnych zasad i powtarzaniu ich w nieco innej, bardziej rozbudowanej stylistyce niż na formułowaniu bardziej szczegółowych norm postępowania.

Większość kodeksów posiada część wstępną – preambułę, w której na ogół określani są adresaci kodeksu, misja lobbingu we współczesnym społeczeństwie oraz podstawowe wartości. Kodeksy (1) i (4) są skierowane do profesjonalnych lobbystów. Adresatami kodeksu (2) są *wszelkie osoby występujące w imieniu organizacji lub reprezentujące ich interesy w odniesieniu do polityki, programów lub propozycji ustawodawczych dyskutowanych, uchwalanych przez szeroko rozumiane instytucje i organy władzy publicznej w RP lub w nich wdrażanych. Organizacje te obejmują grupy interesu, organizacje rządowe i pozarządowe, stowarzyszenia oraz związki branżowe i zawodowe, organizacje przedsiębiorców i zrzeszenia przemysłu, korporacje oraz firmy doradcze i konsultingowe*. Kodeksy (3), (5) i (8) są adresowane do członków odpowiednich stowarzyszeń, kodeks (6) do firmy CLAN oraz jej pracowników, zaś do kodeksu (7) mają się stosować członkowie organizacji, które przyjęły reguły zaproponowane przez Komisję Europejską. W poniższych analizach adresaci wszystkich kodeksów określani są jako lobbysci.

Wyróżnione miejsce we wszystkich kodeksach, szczególnie w preambule, ale także w dalszych częściach zajmuje odwoływanie się do wartości.

Relacja między klientem i lobbystą musi opierać się na szczerości i wzajemnym zaufaniu (1).

Sygnatariusze niniejszego kodeksu zobowiązują się przestrzegać jego postanowień, działając zawsze w sposób godny, odpowiedzialny i rzetelny (2).

Członkowie APPC powinni zawsze zachowywać najwyższe standardy integralności, profesjonalizmu i etyki (3).

Lobbysta ma bezwzględny obowiązek postępować zgodnie z najwyższymi etycznymi i moralnymi standardami w kontaktach ze wszystkimi podmiotami. (...) Powinien działać uczciwie i rzetelnie (4).

⁸ <http://www.degepol.de/eng/>

Konsultanci ds. spraw europejskich powinni zawsze wykonywać swoje obowiązki w sposób uczciwy i profesjonalny (5).

Oczekuje się, że przedstawiciele grup interesu będą przestrzegali zasad jawności, przejrzystości, uczciwości i prawości, zgodnie ze słusznymi oczekiwaniami obywateli i innych zainteresowanych podmiotów (7).

Członkowie GAPC zobowiązują się postępować uczciwie wobec klientów, instytucji politycznych, mediów i społeczeństwa (8)

3. Aksjologiczna podstawa profesji lobbysty

Przegląd wszystkich norm znajdujących się w kodeksach pozwala na rekonstrukcję wartości mających stanowić aksjologiczną podstawę profesji lobbysty. Są to wartości następujące: uczciwość, rzetelność, prawość, zaufanie, integralność, profesjonalizm, odpowiedzialność obywatelska, otwartość, transparentność, jawność, przejrzystość, lojalność, szacunek, uprzejmość. W kodeksach zwraca uwagę brak wartości, którą można by uznać za konstytuującą profesję lobbysty, tzn. takiej wartości jaką dla lekarzy stanowi życie i zdrowie ludzi, dla uczonych prawda, dla prawników sprawiedliwość.

W niektórych kodeksach podkreśla się, że lobbing powinien podtrzymywać i wzmacniać zaufanie w sferze publicznej, a także kreować mentalność zorientowaną na dobro wspólne. To ostatnie jest dobitnie uwypuklone w kodeksie (1).

Lobbyści powinni zdawać sobie sprawę z tego, że ich rola zasadniczo różni się od reprezentowania jednej ze stron w prywatnym sporze z drugą stroną, ponieważ oddziałują oni na decyzje mogące mieć szerokie konsekwencje społeczne. Dlatego ich zgoda na przyjęcie określonego zlecenia oraz wybór argumentów jakich będą używać powinna zależeć od rozważenia tego jak realizacja celu pożądanego przez klienta wpłynie na dobro wspólne. Lobbyści powinni informować zarówno swoich klientów jak i decydentów o prawdopodobnych ekonomicznych, społecznych i politycznych konsekwencjach tej realizacji. Szczególną uwagę powinni zwrócić na te konsekwencje które będą miały wpływ na najsłabsze i najmniej zamożne grupy obywateli. Działając na rzecz swojego klienta lobbysta podejmuje obywatelską odpowiedzialność za uczciwość, efektywność i konsekwencje polityki, która w efekcie tego będzie realizowana.

Być może tak rozumiana odpowiedzialność obywatelska mogłaby pełnić rolę owej brakującej wartości mającej nadrzędne znaczenie dla profesji lobbysty.

W kodeksach zwraca się uwagę na ważne miejsce jakie lobbing zajmuje w procesach demokratycznych i akcentuje rolę jaką etyczne rzecznictwo interesów może odegrać dla umocnienia demokracji. Jednak w żadnym kodeksie nie znajdziemy wyjaśnienia na czym ta rola miałaby polegać, co zważywszy pojemność pojęcia demokracji, w którym mieści się wiele koncepcji pozostawia owe stwierdzenia na poziomie wieloznacznych haseł.

4. Podstawa normatywna kodeksów etycznych lobbysty

Analiza treści poszczególnych norm zawartych w kodeksach wskazuje, że koncentrują się one wokół następujących kwestii.

4.1. Legalizm

Wspólną cechą większości kodeksów jest uznanie, że prawo stanowi minimum etyczne. Przejawia się to w deklaracji legalizmu, a więc postępowania zgodnego z prawem we wszystkich okolicznościach. Sygnatariusze kodeksu (2) zobowiązują się we wszystkich podejmowanych działaniach bezwzględnie przestrzegać przepisów prawa obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej. Kodeks ten zakazuje używania niezgodnych z prawem metod w celu pozyskania informacji od przedstawicieli instytucji i organów władzy publicznej. Kodeks (3) wymaga od lobbystów znajomości prawa i wszelkich regulacji związanych z lobbingsiem i zabrania nie tylko naruszania prawa w jakiegokolwiek formie, ale przyczyniania się do łamania prawa przez osoby pełniące funkcje publiczne. Kodeks (4) nakazuje postępowanie zgodne z regulacjami wszystkich parlamentów funkcjonujących w Wielkiej Brytanii, a także z zasadami życia publicznego Nolana.

4.2. Jawność działania

Normą występującą we wszystkich kodeksach jest nakaz ujawniania przez lobbystów tożsamości, zarówno własnej jak i organizacji. Naganne jest zatajanie własnej tożsamości, udawanie kogoś innego, wprowadzanie w błąd co do interesów, które się reprezentuje. Niektóre kodeksy zawierają nakaz informowania o reprezentowanym kliencie i jego interesie, jednak adresaci tych informacji nie są sprecyzowani.

4.3. Troska o reputację i godność zawodu

Kodeksy zalecają unikanie wszelkich działań, które mogłyby negatywnie rzutować na wizerunek zawodu, bądź uwłaczać jego godności. Lobbyista powinien być świadom, że przestrzeganie przez niego standardów etycznych przyczynia się do kreowania pozytywnego wizerunku całej profesji i wzmacniania społecznego zaufania.

Powinien traktować innych lobbystów, także tych działających na rzecz konkurencyjnych interesów, jak swoich kolegów reprezentujących tę samą profesję, nie szkodzić ich dobremu imieniu, traktować wszystkich z szacunkiem. W trosce o dobre imię i godność zawodu lobbyista, który pozyska informacje o tym, że inny przedstawiciel profesji wykonuje swoje obowiązki łamiąc prawo, posługując się przekupstwem, naruszając tajemnicę handlową, szkodząc dobru publicznemu, powinien zgłosić to odpowiednim instytucjom zajmującym się takimi sprawami.

4.4. Unikanie korupcji

Większość kodeksów zakazuje lobbystom oferowania i przekazywania jakichkolwiek korzyści przedstawicielom instytucji czy organów władzy publicznej, członkom parlamentu, personelowi biur, rodzinom. Dotyczy to korzyści bezpośrednich i pośrednich, natychmiastowych i odroczonej w czasie, materialnych i pozamaterialnych. Jednocześnie zakazuje się przyjmowania takich korzyści.

4.5. Konflikt interesów

Prawie wszystkie kodeksy zawierają nakaz unikania konfliktu interesów. Konflikt interesów zachodzi wówczas, gdy człowiek (lub organizacja) jest zobowiązany – w wyniku zewnętrznych okoliczności lub własnych działań – do podwójnej lojalności, czyli powinien realizować cele, których jednoczesne osiągnięcie nie jest możliwe w pewnej sytuacji⁹. Konflikt interesów w działalności lobbysty ma miejsce, gdy jego osobisty interes jest w sprzeczności z interesem klienta lub gdy reprezentuje on jednocześnie klientów, których interesy nie są do pogodzenia. Negatywne skutki konfliktów interesów są ograniczane przez unikanie konfliktów lub ich ujawnianie i monitorowanie. Niektóre kodeksy specyfikują sytuacje konfliktu interesów i rekomendują stosowne zachowania. Według kodeksu (2) należy unikać konfliktu interesów polegającego na łączeniu działalności zawodowej z pełnieniem funkcji w organach i instytucjach władzy publicznej. Podobne zalecenie zawiera kodeks (8). Kodeks (3) zabrania firmom lobbingsowym zatrudniania członków wszystkich parlamentów i zgromadzeń politycznych funkcjonujących w Wielkiej Brytanii oraz wręczania nagród w jakiegokolwiek formie im lub związanym z nimi osobom. Zabrania się jakiegokolwiek powiązań finansowych między lobbystami i decydentami. Lobbyści nie mogą łączyć funkcji doradców lokalnych władz z usługami świadczonymi klientom mającymi na celu wpływanie na decyzje tych władz. Lobbyści muszą bardzo wyraźnie oddzielić swoją aktywność zawodową od zaangażowania politycznego.

Zgodnie z kodeksem (4) nie należy przyjmować lub kontynuować zleceń prowadzących do konfliktu interesów bez akceptacji tej sytuacji przez klienta czy też potencjalnego klienta. Lobbysta powinien ujawnić klientowi wszystkie potencjalne konflikty interesów i rozważyć możliwe rozwiązania. Jeżeli lobbysta pracuje dla klienta w sprawie, która może mieć istotne konsekwencje dla innego klienta, to nawet jeżeli nie reprezentuje tego innego klienta w tej sprawie, powinien go o tym poinformować i uzyskać jego akceptację dla tej sytuacji. Lobbysta powinien poinformować klienta o wszelkich płatnych zleceniach związanych ze sprawą klienta, wykonywanych przez zewnętrzne podmioty oraz o kosztach tych zleceń. Kodeksy (5) i (7) postulują ograniczenie konfliktu interesów przez zalecenie, by w sytuacji zatrudniania byłych urzędników UE były to tylko osoby, które spełniają formalne warunki i szanować ich zobowiązanie do przestrzegania mających do nich zastosowanie przepisów i wymogów dotyczących poufności.

⁹ A. Lewicka-Strzałecka, *Odpowiedzialność moralna w życiu gospodarczym*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2006.

4.6. Relacje z klientami

Wszystkie analizowane kodeksy formułują liczne powinności dotyczące postępowania lobbysty wobec klienta. Z jednej strony owe powinności zorientowane są na dobro czy interes klienta, a z drugiej – zwracają uwagę, że ten interes nie może być realizowany za każdą cenę, z pogwałceniem podstawowych zasad. A zatem, lobbysta powinien podejmować tylko takie zadania, które powierza mu klient chcący je zrealizować za pomocą etycznych metod. Powinien on poinformować swojego klienta o możliwych negatywnych skutkach celów, taktyk i strategii, które są rozważane. Dotyczy to nie tylko skutków dla interesu i reputacji klienta ale także dla wspólnego dobra i innych grup obywateli, szczególnie biednych i nie mających swojej reprezentacji. Lobbysta powinien wyraźnie poinformować jakie działania mogą być nielegalne, niemoralne lub nieprofesjonalne i nie podejmować się ich wykonania.

Starając się o zlecenie lobbysta nie powinien zawyżać swoich umiejętności, dotychczasowego doświadczenia i możliwości potencjalnych kontaktów. Jeżeli nie posiada on wystarczających środków lub właściwych kontaktów politycznych by reprezentować klienta, powinien go o tym poinformować. Powinien go także poinformować o wszystkich uprzednich staraniach jakie były czynione w danej sprawie.

Lobbysta powinien starać się reprezentować interes swojego klienta w sposób kompetentny i profesjonalny. Warunkiem tego jest doskonała znajomość procesów legislacyjnych, orientacja w kwestiach politycznych i specjalistyczna wiedza, które powinien doskonalić przez systematyczne kształcenie się, uczestniczenie w szkoleniach, seminariach i sesjach.

Wszelkie informacje dostarczane klientom muszą być rzetelne i dokładne. Lobbysta powinien lojalnie, sumiennie i starannie działać w interesie swojego klienta, poświęcając na to stosownie dużo czasu, uwagi i zasobów. Powinien systematycznie i wnikliwie informować klienta o postępach w realizacji zadania oraz dawać mu możliwość wyboru między różnymi opcjami i strategiami.

Ważnym wymogiem jest zakaz ujawniania informacji poufnych klienta bez jego zgody. Lobbysta nie powinien wykorzystywać wewnętrznych informacji klienta do działania na jego niekorzyść ani do żadnych innych celów nie wymienionych w umowie między nimi.

Kodeks (4) zaleca zawarcie umowy na piśmie między lobbystą i klientem, w której określone zostaną wszelkie terminy i warunki realizacji zlecenia, a także wysokość i zasady wynagradzania.

Firma CLAN normuje w swoim kodeksie (6) relacje z klientami jeszcze bardziej szczegółowo. Zobowiązuje się do świadczenia usług ‘szytych na miarę’, czyli dostosowanych do jednostkowych wymagań i parametrów klienta. Analizy dokonywane dla wielkiej korporacji będą całkowicie inne niż te, które zostały zlecone przez średnią lub małą firmę. CLAN nie dyskryminuje żadnego klienta, ale jeżeli ma świadomość, że nie może mu pomóc, nie przyjmuje zlecenia. CLAN jasno określa zasady płatności: może to być stałe wynagrodzenie, wynagrodzenie od godziny lub osiągniętych wyników. Klienci mają wgląd do harmonogramów pracy firmy.

Wyjątkowo, w jednym z analizowanych kodeksów (1) znalazła się również norma adresowana do klienta głosząca, że klient, który zastanawia się nad zaangażowaniem

określonego lobbysty powinien wziąć pod uwagę jego etyczny wizerunek. Wiedząc, że istnieją jakieś zastrzeżenia co do etycznej strony pracy lobbysty lub firmy, klient nie powinien ich angażować bez wyjaśnienia tych zastrzeżeń.

4.7. Relacje z decydentami i instytucjami publicznymi

Celem kontaktów lobbystów z funkcjonariuszami publicznymi jest wpływanie na ich decyzje, ale jednocześnie etycznie odpowiedzialny lobbying powinien pełnić ważne funkcje edukacyjne i w konsekwencji społeczne, ponieważ uczciwi, dobrze poinformowani lobbysci dostarczają decydom istotnych informacji i argumentów, które mogą mieć rozstrzygające znaczenie w publicznej debacie. W większości kodeksów podkreśla się, że decydent ma prawo spodziewać się od lobbysty ujawnienia dokładnych i rzetelnych informacji dotyczących tożsamości klienta, natury i konsekwencji celów, które chce on osiągnąć. Dostarczana informacja zawsze powinna być zgodna z prawdą, aktualna i dokładna. Lobbyista nie powinien świadomie nikogo wprowadzać w błąd. Nie powinien pomijać ani zatajać żadnych informacji ważnych dla podjęcia decyzji. Zgodnie z kodeksem (4) jeżeli lobbyista uzyska wiedzę, że informacja, którą przekazał decydom jest niedokładna lub nieprawdziwa powinien jak najszybciej ich o tym powiadomić i uczynić wszystko, by dostarczyć informację rzetelną i dokładną. Podobnie powinien zachować się, jeżeli okaże się, że dostarczona informacja, na podstawie której podejmowane są publiczne decyzje, przestaje być aktualna.

Jeżeli lobbyista wie o ryzyku związanym z forsowanym przez niego rozwiązaniem i zdaje sobie sprawę, że decydent nie zostanie o nim przez nikogo poinformowany, to kodeks (1) stawia przed nim wysokie wymaganie uczynienia tego. W kodeksie tym znajduje się także norma głosząca, że strategia wywierania wpływu na decydenta nie może polegać na próbach pozbawienia go niezależności takich jak sugestie dotyczące ewentualnego wsparcia kampanii wyborczej czy wpływanie na pogorszenie jego publicznego wizerunku.

W kodeksie (4) podkreśla się obowiązek lobbysty działania taki sposób, który nie podważa zaufania w sferze publicznej i przekonania o tym, że władza jest sprawowana w sposób demokratyczny. Lobbyista nie powinien okazywać braku szacunku dla instytucji publicznych.

Częstą normą jest nakaz stosowania się do przepisów i uregulowań określających zasady pozyskiwania i rozpowszechniania dokumentów parlamentarnych i rządowych. Sformułowany w kodeksie (2) obowiązek, by *nie odsprzedawać dla zysku osobom trzecim kopii dokumentów uzyskanych od przedstawicieli instytucji i organów publicznych* znajduje się w stosownej formie także w innych kodeksach. Kodeks (3) formułuje dosyć szczegółowo zasady korzystania z przepustek na wejście do budynków rządowych mające uniemożliwić wykorzystywanie przepustek uzyskanych w określonym celu do innych celów.

Kodeksy wymagają od lobbystów stosowania się do zasad i wewnętrznych uregulowań instytucji publicznych, z którymi w jakikolwiek sposób współpracują. Zakazuje się wykorzystywania pracowników zatrudnionych w tych instytucjach oraz ich infrastruktury

technicznej do własnych celów. W kodeksach akcentuje się także zakaz nakłaniania polityków i funkcjonariuszy publicznych do naruszenia zasad i standardów, które ich dotyczą.

4.8. Powinności wobec społeczeństwa

Dosyć powszechne społeczne niezrozumienie istoty lobbingu nakłada na lobbystów szczególną misję edukacyjną. Polega ona na uświadamianiu opinii społecznej roli lobbingu w demokratycznym społeczeństwie i promowaniu zachowań wzmacniających zaufanie do tej aktywności. Jednocześnie lobbysta wykonujący zawód pełniący niezwykle istotną rolę w podejmowaniu decyzji politycznych powinien informować i edukować zarówno swoich klientów jak i decydentów.

Według kodeksu (7) lobbysci powinni zagwarantować, zgodnie ze swoim najlepszym stanem wiedzy, aby informacje, których dostarczają, były obiektywne, kompletne, aktualne i nie wprowadzające w błąd. Naganne według kodeksu (1) jest tworzenie kampanii mających na celu odwrócenie uwagi opinii publicznej od rzeczywistych jej celów i kierowanie zainteresowania na zjawiska mające charakter fantomów czy zastępczy.

4.9. Relacje z podmiotami kształtującymi opinię publiczną

Oddziaływanie na decyzje podejmowane w instytucjach władzy poprzez wpływanie na opinię publiczną jest dopuszczalne w działalności lobbingowej, ale musi podlegać pewnym regułom. Zleceniodawcy kampanii medialnych muszą być wyraźnie określone, jasne muszą być ich cele i potencjalne korzyści. Wszelkie informacje dostarczane mediom muszą być prawdziwe i dokładne, nie mogą wprowadzać w błąd ani zatajać istotnych danych. Lobbysta powinien zachowywać w tajemnicy poufne informacje o swoim kliencie, ale naganne jest według kodeksu (1) manipulowanie czy przeciwdziałanie wysiłkom dziennikarzy usiłujących dotrzeć do informacji mających kluczowe znaczenie dla decyzji w sferze publicznej i chcących przedstawić je obiektywnie i prawdziwie. Naganne jest również posługiwanie się w kreowaniu kampanii medialnych strategiami zorientowanymi na podejmowanie decyzji w sferze publicznej przynoszących nieuczciwe korzyści zleceniodawcom tych kampanii. Są to kampanie nieujawniające rzeczywistych celów, którym służą, stanowiące formę ukrytej reklamy, manipulujące emocjami, ocenami i poglądami ludzi, angażujące ogromne środki finansowe, zakłócające równowagę na rynku medialnym. Lobbysta realizujący cele swojego klienta powinien w jednakowym stopniu szanować prawa obywateli i funkcjonariuszy publicznych do rzetelnej i prawdziwej informacji.

Porównanie norm zawartych w poszczególnych kodeksach wskazuje, że nie ma między nimi norm sprzecznych, pomimo że kodeksy reprezentują różne kultury lobbingu. Można przypuszczać, że wynika to ze wspomnianego wcześniej wysokiego poziomu ogólności norm, ponieważ próba ich interpretacji w konkretnych sytuacjach może prowadzić do odmiennych rozwiązań. Na przykład pojęcie niewłaściwego wpływu, którego wywierania na urzędników UE zakazuje zawarta w kodeksie (5) norma, jest przez autorów tego kodeksu rozumiane jako *takie oddziaływanie na decydenta, które sprawia że*

*przedkłada on jakiś inny interes nad interes publiczny*¹⁰. Można domniemywać, że jeżeli oddziaływanie nie jest czynione z taką intencją, to wpływ nie jest niewłaściwy, czyli zaproszenie na obiad członka Parlamentu Europejskiego może być (i często jest) traktowane jako normalna aktywność biznesowa. Tymczasem, w myśl amerykańskiego kodeksu (4) nakazującego uczciwe traktowanie decydentów i respektowanie prawa, zapłacenie przez lobbystę za obiad kongresmana jest niedopuszczalne niezależnie od intencji zapraszającego.

Największe ryzyko konfliktu między normami występuje w przypadku normy zalecającej informowanie o reprezentowanym kliencie i interesie oraz normy nakazującej poszanowanie tajemnicy klienta. Jeżeli lobbying oznacza wywieranie wpływu na proces decyzyjny podejmowany przez instytucje władzy, to pierwsza norma wynika z prawa do informacji publicznej. Druga norma wynika z kontraktu zawartego między lobbystą a klientem, który powierza swoje tajemnice w przekonaniu, że nie zostaną one ujawnione. Kodeksy nie pokazują żadnego kierunku rozstrzygnięcia konfliktu między transparentnością lobbyingu i ochroną prywatności czy tajemnicy handlowej klienta.

5. Egzekwowanie kodeksów

Jak wspomiano wcześniej kodeksy postępowania są bardzo ważnym, ale nie wyłącznym elementem samoregulacji środowiska. Sprawna samoregulacja wymaga także wdrożenia systemu zapewniającego przestrzeganie zasad zawartych w kodeksie. Analiza takiego systemu w odniesieniu do powyższych kodeksów prowadzi do następujących wniosków. Kodeks (1) jest wyłącznie projektem pewnych zasad i w ogóle nie przewiduje ich sankcjonowania. Akceptacja kodeksu (2) jest warunkiem przystąpienia do Stowarzyszenia Profesjonalnych Lobbyistów w Polsce. Niestosowanie się członka Stowarzyszenia do zasad zawartych w Kodeksie (2) może być powodem do wykluczenia go z organizacji, a także w przypadku złamania któregokolwiek z postanowień Kodeksu członek stowarzyszenia zobowiązuje się do dobrowolnego zrzeczenia się członkostwa w Stowarzyszeniu. Nie przewidziano jednak instytucji mającej orzekać, że normy zawarte w Kodeksie zostały naruszone. Z kolei APPC ustanowił bardzo rozbudowaną i dokładną procedurę rozpatrywania skarg na złamanie reguł znajdujących się w kodeksie (3). Ta wielostopniowa procedura badania każdego uchybienia ma gwarantować rzetelność świadczonych usług, zapewnić satysfakcję klientów i stać na straży dobrego imienia lobbyistów. Rozpatrywaniem zajmować ma się specjalna komisja, przewidziana jest możliwość mediacji i odwołania się. Okazuje się jednak, że system ten nie pełni swojej funkcji, ponieważ nigdy nie był wykorzystywany. Akceptacja kodeksu (4) jest warunkiem przystąpienia do Amerykańskiej Ligi Lobbyistów. W ofercie Ligi jest pozyskanie certyfikatu profesjonalnego lobbyisty na podstawie szkoleń, wśród których obowiązkowe jest szkolenie w zakresie etyki lobbyingu dostarczające wiedzę dotyczącą interpretacji zasad zawartych w kodeksie.

Brak systemu sankcjonowania zasad zawartych w kodeksie (5) był najczęściej powodem jego krytyki, toteż stowarzyszenie SEAP zmodyfikowało swój kodeks i ustanowiło procedurę zgłaszania naruszenia zawartych w nim zasad. Sankcje zaczynają się od pi-

¹⁰ http://www.seap.eu.org/linkdocs/code_faq.pdf

semnego ostrzeżenia, a kończą na usunięciu ze stowarzyszenia. Każdy członek stowarzyszenia wraz z przystąpieniem do niego musi zobowiązać się do przestrzegania zasad zawartych w kodeksie oraz uczestniczyć w seminarium na temat treści tych zasad. W czasie tego 90-ciominutowego seminarium wyjaśnia się jak zasady powinny być interpretowane w praktycznych sytuacjach oraz jakie procedury będą wdrożone w przypadku naruszenia zasad. Pod koniec seminarium każdy uczestnik otrzymuje certyfikat zaświadczający, że jest pełnoprawnym członkiem SEAP. Kodeks (6) nie przewiduje żadnych sposobów sankcjonowania zawartych w nim norm, ale ponieważ firma CLAN zobowiązała się również do przestrzegania kodeksu stowarzyszenia SEAP (5), można zakładać, że akceptuje również jego system egzekwowania. Akceptacja kodeksu (7) jest warunkiem zgłoszenia do dobrowolnego rejestru dla przedstawicieli grup interesu utworzonego przez Komisję Europejską, jednak brakuje systemu sankcjonującego przestrzeganie zawartych w nim norm. Osoby ubiegające się o przyjęcie do niemieckiego stowarzyszenia konsultantów działających w obszarze polityki muszą zobowiązać się do przestrzegania zasad zawartych w kodeksie (8), a ponadto są informowane o rodzajach kar za naruszenie tych zasad.

Analiza powyższych przykładów samoregulacji lobbingu wskazuje, że słabym ogniwem tych samoregulacji są systemy egzekwowania norm zawartych w kodeksach. Większość z tych kodeksów ma charakter wyłącznie deklaracyjny i nie przewidziano żadnych procedur ich wdrażania. W dwóch przypadkach stowarzyszenia lobbyistów umożliwiają odbycie szkolenia na temat interpretacji zasad zawartych w kodeksie. Jednak na ogół brakuje procedur zgłaszania naruszeń zasad, brakuje systemu sankcji, a tam gdzie taki system został ustanowiony, nie jest wykorzystywany.

6. Zakończenie

Przeprowadzona analiza etycznych kodeksów regulujących działalność lobbingową prowadzi do następujących wniosków.

Aksjologiczną podstawę profesji lobbyisty tworzą następujące wartości: uczciwość, rzetelność, prawość, zaufanie, integralność, profesjonalizm, odpowiedzialność obywatelska, otwartość, transparentność, jawność, przejrzystość, lojalność, szacunek, uprzejmość.

Normy zawarte w kodeksach regulujących lobbing koncentrują się wokół następujących kwestii: legalizm, jawność działania, troska o reputację i godność zawodu, unikanie korupcji, konflikt interesów, relacje z klientami, relacje z decydentami i instytucjami publicznymi, powinności wobec społeczeństwa, relacje z podmiotami kształtującymi opinię publiczną.

Słabym ogniwem samoregulacji lobbingu są systemy egzekwowania norm zawartych w kodeksach.

Ethical Pattern of Lobbying: An Analysis of the Lobbying Codes of Ethics

Summary

Self-regulation initiatives are undertaken by many lobbying circles in various countries. The key element of those initiatives are codes of ethics including a postulated model of lobbying activities, a specific pattern of ethical standards of lobbying. The aim of the article is a reconstruction of this pattern on the basis of the analysis of eight codes representing American, Polish, British, European and German lobbying.

The analysis leads to the following conclusions. An axiological base of the lobbyist profession is created by such values as honesty, reliability, integrity, trust, professionalism, civil responsibility, openness, transparency, loyalty, respect, courtesy. Norms included in the codes are concentrated on the following issues: legality, transparency of actions, care of reputation and dignity of profession, avoiding corruption, conflict of interest, customer relationship, duties toward society, public relations.

A weak element of lobbying self-regulation is a system of norm execution.

Key words: *lobbying, code of ethics, self-regulation*