

O POTRZEBWIE WPROWADZENIA REJESTRU ZAGRANICZNYCH LOBBYSTÓW

Dr Andrzej Pogłódek

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

*Żeby prowadzić wojnę potrzeba trzech rzeczy:
pieniędzy, pieniędzy i pieniędzy.*

Napoleon Bonaparte.

Podobnie jak w cytacie z N. Bonaparte także w polityce bardzo często trzy rzeczy odgrywają największą rolę: pieniądze, pieniądze i pieniądze stąd problem finansowania działalności politycznej od dawna jest obiektem zainteresowania zarówno praktyków (polityków) jak nauki.

Współcześnie standardem krajów demokratycznych jest zawarcie w obowiązującym prawie różnorodnych zakazów odnoszących się do finansowania działalności politycznej z niektórych źródeł.

W przypadku partii politycznych, komitetów wyborczych czy też komitetów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej lub referendalnych w polskim prawie wyraźnie został przewidziany zakaz wspierania ich działalności przez podmioty zagraniczne.

Tak zdefiniowane zakazy nie obejmują jednak wszystkich podmiotów, które współcześnie biorą udział w działalności politycznej w państwie demokratycznym.

Znaczącą rolę odgrywa bowiem współcześnie trzeci sektor. To projekty powstające w jego ramach (kampanie społeczne, debaty, seminaria czy wydawanie publikacji) w znaczącym stopniu poprzez kształtowanie opinii publicznej wpływają na kształt prowadzonej polityki i stanowionego prawa.

Podmioty działające w trzecim sektorze nie są jednak objęte zakazem otrzymywania wsparcia na swoją działalność (w tym polityczną) ze źródeł zagranicznych.

CZY ZAKAZAĆ OTRZYMYWANIA PRZEZ ORGANIZACJE POZARZĄDOWE WSPARCIA ZAGRANICZNEGO NA DZIAŁALNOŚĆ POLITYCZNĄ ?

Za: Żadna działalność polityczna w suwerennym państwie nie powinna być finansowana przez podmioty zagraniczne.

Przeciw: Konstytucja RP przewiduje wymóg proporcjonalności celu do środka a pożądaný skutek może być osiągnięty z użyciem mniej dolegliwego środka.

JAKI TO ŚRODEK ?

Problem, który poruszam już w 1938 roku został zauważony w USA gdzie wydano *Foregin Agents Registration Act*

Zob. <http://www.fara.gov/>

Celem tego aktu jest zapewnienie by osoby (fizyczne i prawne) będące obcymi agentami w rozumieniu tej ustawy okresowo przedstawiały informacje o swojej działalności i finansowaniu. Co ma umożliwić obywatelom i rządowi USA ocenę ich działalności.

Amerykańska ustawa zawiera także pojęcie działalności politycznej pod, którą rozumie się aktywność, skierowaną na zmianę stanowiska rządu federalnego lub dowolnej części obywateli w kwestii polityki wewnętrznej lub zagranicznej USA lub w stosunku do innego państwa lub partii politycznej. Zagranicznym agentem jest zaś osoba (fizyczna lub prawna) która działa na polecenie, na prośbę, pod kierownictwem lub pod kontrolą innego państwa i przy tym zajmuje się działalnością polityczną w interesie zagranicznego zwierzchnika.

Model przyjęty w USA w 1938 roku przed wiele dziesięcioleci był wyjątkiem. W tym czasie przesunął się także akcent działalności politycznej w rozumieniu tej ustawy z lobbingu politycznego na quasi-polityczny (gospodarczy). Przy czym zmniejszenia znaczenia tego drugiego jest wynikiem braku konkurenta ideologicznego.

W ostatnich latach niektóre inne kraje zaczęły przyjmować rozwiązania będące kopią rozwiązań amerykańskich. Najbardziej znany jest tu przykład Federacji Rosyjskiej (2012 rok).

POJĘCIE ZAGRANICZNEGO LOBBYSTY

Na wzór wymienionych państw definicję zagranicznego lobbysty można ująć następująco:

„Organizacja pozarządowa niezależnie od formy prawnej prowadząca działalność na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, która otrzymuje środki pieniężne lub inne wsparcie od państw obcych, ich organów państwowych, organizacji międzynarodowych i zagranicznych, obcych obywateli, bezpaństwowców lub pełnomocników tych podmiotów, lub od polskich osób prawnych z udziałem kapitału obcego (oraz ich spółek-córek), i która uczestniczy, w tym w interesie ośrodków zagranicznych, w działalności politycznej podejmowanej w Rzeczypospolitej Polskiej”.

POJĘCIE DZIAŁALNOŚCI POLITYCZNEJ

Korzystając z doświadczeń obcych można ją zdefiniować na potrzeby pojęcia „zagranicznego lobbysty” jako:

„Organizowanie lub prowadzenie bezpośrednio lub pośrednio akcji politycznych w celu wywarcia wpływu na przyjmowane przez organy państwowe decyzji lub prowadzoną przez nie politykę publiczną, a także dążenie w tym celu do kształtowania opinii publicznej”

WYŁĄCZENIA

Za działalność polityczną nie byłaby uznawana działalność naukowa, religijna, kulturalna, artystyczna, w zakresie ochrony zdrowia, pomocy społecznej, ochrony środowiska, propagowania kultury fizycznej i sportu.

Dla uznania za zagranicznego lobbystę organizacji pozarządowej konieczne byłoby więc:

1) Korzystanie ze wsparcia zagranicznego;

i

2) podejmowanie działalności politycznej.

Dopiero łączne spełnienie tych warunków powodowałoby włączenie do Rejestru Zagranicznych Lobbyistów.



Uniwersytet
Kardynała Stefana Wyszyńskiego
w Warszawie



Narodowe Centrum
Badań i Rozwoju



NAUKOWE
CENTRUM
PRAWNO
INFORMATYCZNE

REJESTR ZAGRANICZNYCH LOBBYSTÓW

Organ prowadzący: Ministerstwo Sprawiedliwości.

Dostępność: dostępny publicznie poprzez specjalną stronę internetową.

Wpis:

1) na wniosek;

2) z urzędu.

WPIS NA WNIOSEK

Podstawową formą byłby wpis dokonywany przez organ prowadzący na wniosek organizacji pozarządowej, która jest zagranicznym lobbystom w przedstawionym wcześniej rozumieniu.

Obowiązek złożenia takiego wniosku powstawałby z chwilą przyjęcia przez org. pozarządową wsparcia zagranicznego. Złoży zaś musiałby być w ciągu 14 dni od tego momentu.

Złożenie wniosku o włączenie do Rejestru Zagranicznych Lobbystów powinno być także możliwe już w trakcie rejestracji danej organizacji pozarządowej. Jeżeli u idei swojego powstania ma prowadzenie takiej działalności.

Wniosek powinien być zwolniony z opłat.

W okresie między złożeniem wniosku a dokonaniem wpisu do Rejestru Zagranicznych Lobbystów organizacja pozarządowa mogłaby prowadzić działalność polityczną z wykorzystaniem środków zagranicznych.

WPIS Z URZĘDU

Forma pomocnicza, dokonywany przez organ prowadzący w przypadku stwierdzenia przezeń, że dana organizacja pozarządowa prowadzi działalność jako zagraniczny lobbysta a nie złożyła wniosku do wpis do Rejestru Zagranicznych Lobbystów:

Przykładowo:

Oficjalne mogą to potwierdzać oświadczenia organizacji zawierają stanowiska wobec problemów politycznych, jej przedstawiciele biorą udział w akcjach politycznych (jako jej oficjalni reprezentanci).

OBOWIĄZKI ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH WŁĄCZONYCH DO REJESTERU ZAGRANICZNYCH LOBBYSTÓW

1) Informacja (sprawozdanie) – corocznie do organu prowadzącego Rejestr Zagranicznych Lobbystów

Zawartość: informacje o założycielach (fundatorach), składzie personalnym organów danej organizacji, posiadanym majątku, źródłach jego tworzenia i sposobie wydatkowania środków pieniężnych. W przypadku tej części z nich, która są środkami ze źródeł zagranicznych także tego na jaki cel zostały one przyznane, oraz w jaki sposób wydane (wykorzystane).

Uwaga: obowiązek publikacji informacji (sprawozdania) zarówno na stronie Rejestru Zagranicznych Lobbystów jak też na stronie organizacji pozarządowej.

2) Obowiązek prowadzenia oddzielnego bilansu (księgowości) dla dochodów (wydatków) otrzymanych (poniesionych) w ramach środków ze źródeł zagranicznych oraz dochodów (wydatków) otrzymanych (poniesionych) ze źródeł krajowych.

3) Obowiązkowy niezależny audyt roczny sprawozdania finansowego organizacji pozarządowej włączonej do Rejestru Zagranicznych Lobbystów.

Opinia Audytora była załączana do corocznej informacji (sprawozdania) tej organizacji dla organu prowadzącej Rejestr.

4) Obowiązek umieszczania w widocznym miejscu na wydawanych i (lub) rozpowszechnianych przez taką organizację pozarządową materiałach, w tym także w środkach masowego przekazu (prasa, radio, telewizja) i z wykorzystaniem Internetu informacji o tym, że materiały te zostały wydane (są rozpowszechniane) przez organizację pozarządową będącą zagranicznym lobbystom.

Przykładowo:

„Materiał został przygotowany (jest rozpowszechniany) przez [nazwa organizacji pozarządowej] wpisaną do Rejestru Zagranicznych Lobbystów pod numerem [numer wpisu]”

5) Zakaz wspierania przez organizacje pozarządowe włączone do Rejestru Zagranicznych Lobbystów partii politycznych, komitetów wyborczych, komitetów inicjatywy ustawodawczej obywateli itp.

Uwaga: wymaga stosownego uzupełnienia niektórych ustaw np. Kodeksu Wyborczego, ustawy o referendum ogólnokrajowym, ustawy o referendum lokalnym, ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, ustawy o partiach politycznych.

Przewidziane dodatkowe obowiązki nałożone na organizacje pozarządowe będące zagranicznymi lobbystami skierowane są na zapewnienie obywatelom i innym podmiotom (także organom publicznym) pełnej informacji o ich działalności (aktywności w przestrzeni publicznej) przez zebranie ich na jedynym portalu Rejestru Zagranicznych Lobbystów.

Zakazy związane z wspieraniem partii politycznych, komitetów wyborczych czy przejawów korzystania przez obywateli z demokracji bezpośredniej mają zapewnić pełną realizację zakazu ich finansowania z środków zagranicznych już przewidzianego przez prawo.

ODPOWIEDZIALNOŚĆ ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH BĘDĄCYCH ZAGRANICZNYMI LOBBYSTAMI ZA NIEWYKONYWANIE NAŁOŻONYCH NA NIE OBOWIĄZKÓW



Uniwersytet
Kardynała Stefana Wyszyńskiego
w Warszawie



Narodowe Centrum
Badań i Rozwoju



NAUKOWE
CENTRUM
PRAWNO
INFORMATYCZNE

Dla zapewnienia realizacji przewidzianych obowiązków przez organizację pozarządowego konieczne jest przewidzenie także sankcji za ich niewykonywanie. W innym przypadku brak byłoby możliwości praktycznego realizowania większości celów jakie ma spełniać Rejestr Zagranicznych Lobbystów.

Odpowiedzialność za niezłożenie wniosku o włączenie do Rejestru Zagranicznych Lobbystów i faktyczne prowadzenie działalności jako zagraniczny lobbysta:

- organizacja pozarządowa: kara pieniężna do 50 tysięcy złotych;
- członkowie organów odpowiedzialni za niewykonanie ustawowego obowiązku: do 30 tysięcy złotych.

Nie złożenie informacji (sprawozdania) oraz opinii niezależnego audytora:

- organizacja pozarządowa: kara pieniężna do 25 tysięcy złotych;
- członkowie organów odpowiedzialni za niewykonanie obowiązku ustawowego: kara pieniężna do 15 tysięcy złotych.

Niewykonywanie obowiązku prowadzenia odrębnego bilansu:

- organizacja pozarządowa: do 30 tysięcy złotych;
- członkowie organów organizacji pozarządowej odpowiedzialni za niewykonanie ustawowego obowiązku: do 15 tysięcy złotych.

Nienależyte oznaczania wydawanych i (lub) rozpowszechnianych przez organizację pozarządową materiałów:

- organizacja pozarządowa: zakaz rozpowszechniania; przepadek materiałów, kara pieniężna do 30 tysięcy złotych;
- członkowie organów organizacji pozarządowej odpowiedzialni za powyższe naruszenie: kara pieniężna do 15 tysięcy złotych.

Naruszenie zakazów finansowania partii politycznych, komitetów wyborczych, komitetów inicjatywy ustawodawczej obywateli itp.:

- organizacja pozarządowa: przepadek udzielonego wsparcia na rzecz Skarbu Państwa.
- członkowie organów organizacji pozarządowej odpowiedzialni za naruszenie zakazów finansowania: kara pieniężna do 30 tysięcy złotych.

Przewidziane sankcje za naruszenie proponowanych postanowień są przede wszystkim pieniężne. Przy czym nie jest określona dolna granica a jedynie górna. Sąd w każdym przypadku musiałby bowiem zbadać wszelkie okoliczności. W tym sąd mógłby także odstąpić od nałożenia kary. Odstąpienie od nałożenia kary powinno być w szczególności możliwe w przypadku dobrowolnego usunięcia przez naruszcyciela skutków naruszenia.

W przypadku wielokrotnego niewykonywania obowiązku przez organizację pozarządową będącą zagranicznym lobbystom organ prowadzący rejestr powinien mieć możliwość wystąpienia do sądu o zawieszenie jej działalności na okres do sześciu miesięcy. W przypadku zaś dalszych naruszeń o zakazanie działalności takiej organizacji pozarządowej.



Uniwersytet
Kardynała Stefana Wyszyńskiego
w Warszawie



Narodowe Centrum
Badań i Rozwoju



NAUKOWE
CENTRUM
PRAWNO
INFORMATYCZNE

PODSUMOWANIE

Przedstawione rozwiązanie ustawowe odwołuje się do rozwiązań przyjętych w USA.

Proponowane rozwiązanie jest znacząco mniej rygorystyczne niż całkowity zakaz wspierania z środków zagranicznych tych organizacji pozarządowych, które podejmują działalność polityczną.

Przedstawione rozwiązanie ma stanowić uzupełnienie rozwiązań zawartych w ustawie o działalności lobbingsowej.

Proponowane rozwiązania mają na celu zapewnienie obywatelom możliwości łatwego uzyskania informacji o źródłach finansowania niektórych organizacji pozarządowych.

Przewidziane sankcje za niewykonywanie proponowanych rozwiązań mają na celu zapewnienie ich wykonywania. Pozostawiają także sądom znaczącą swobodę.

Przewidziana jest pełna możliwość rozwiązywania sporów wynikłych na gruncie proponowanych rozwiązań przez sądy.

Wprowadzenie postulowanego rozwiązania jest konieczne ze względu na wzrastającą rolę organizacji pozarządowych w kształtowaniu opinii publicznej.

Przedstawione rozwiązanie służy realizacji szeregu wartości i zasad konstytucyjnych takich jak m.in. jawność życia publicznego, bezpieczeństwo państwa, niezależność państwa.

Dziękuję za uwagę !