

ROMAN TOKARCZYK

ETYKA LOBBYSTY-POLITYKA W UJĘCIU PORÓWNAWCZYM

Obok zawodów, które w całości należą do zawodów prawniczych, istnieją zawody *quasi*-prawnicze. Są to zawody uprawiane przez ludzi niekoniecznie po studiach prawniczych, ale mające za swój przedmiot tworzenie, stosowanie i egzekwowanie prawa. Należą do nich m.in. zawody: polityka, parlamentarzysty, lobbysty, policjanta, żołnierza, duchownego i ombudsmána, w Polsce zwanego Rzecznikiem Praw Obywatelskich. Ze względu na kluczowe znaczenie prawa w regulacji i kształtowaniu stosunków społecznych, wszystkie te zawody są na tyle ważne (i poważne), że obok ich statusu prawnego powinien być określony ich status etyczny, czyli etyka zawodowa.

Najszerzy jest zakres działalności polityka, toteż i zakres etyki polityka jest najszerszy wśród uwzględnionych tutaj zawodów. Polityk może być działaczem partyjnym albo bezpartyjnym, parlamentarnym albo pozaparlamentarnym, urzędującym albo nieurzędującym, lobbystą albo nielobbystą, być wyróżniony urzędem ombudsmána albo nie mieć takiego wyróżnienia. Inny jest charakter zawodu strażnika czy policjanta, w których brak miejsca na samodzielną politykę, ponieważ wypełnia je stosowanie prawa ustanowionego przez polityków. Charakteryzując etykę polityka opisujemy również, w większym lub mniejszym zakresie, etykę innych wspomnianych zawodów. Etyka żołnierza lub policjanta w typowy sposób odzwierciedlają specyfikę zawodów polegających na wiernym, literalnym, dosłownym stosowaniu prawa. Z tych względów etyka funkcjonująca w sferach politycznych jest równocześnie etyką zawodowego polityka i tłem dla etyki przedstawicieli innych zawodów, współtworzących etykę publiczną.

Rozważania o etyce polityka należy poprzedzić chociażby bardzo ogólnym określeniem sensu terminów „polityka” i „polityk”. Termin „etyka” pojmowany jest w sensie powinnościowych rozważań o moralności.

Termin „polityka” pochodzi od greckiego słowa *polis* oznaczającego miasto-państwo¹. Wśród wielu definicji polityki największe uznanie zyskały dwie: pierwszą i starszą sformułował Arystoteles, definiując politykę jako sztukę rządzenia państwem, wymagającą odpowiedniej wiedzy, umiejętności i predyspozycji psychicznych, natomiast drugą (młodsza) stworzył Maks Weber, określając politykę jako udział we władzy albo wywieranie wpływu na jej

¹ Pochodzą od niego inne określenia: *politeia* – państwo, ustrój, prawa obywatelskie; *politeuo* – rządzić; *polites* – obywatel; *politikos* – obywatelski.

podział wewnątrz państwa i między państwami. Politolodzy amerykańscy redukują sens polityki do osobistej sztuki zdobywania władzy, czyli w społeczeństwach demokratycznych – bycia wybieranym. Oczywiście, polityka jako fenomen społeczny, ma różne strony – teoretyczne i praktyczne, formalnoprawne i pozaformalne, koncepcyjne i behawioralne, racjonalne i emocjonalne. Z tego względu nie zasługują na uwagę definicje opierające się tylko na jednej z tych stron albo ich połączeniach. Mimo zróżnicowanego definiowania polityki zawsze wiadomo, że wiąże się ona ze zdobywaniem, utrzymywaniem i sprawowaniem władzy państwowej. Wyraża się więc przede wszystkim w skuteczności działania.

Podobnie jak wszelka aktywność, również polityka poddawana jest różnym ocenom, wśród nich także ocenom etycznym, opartym na kryteriach dobra i zła. Trudno byłoby ograniczać sens polityki tylko do jednego z tych dwóch kryteriów, które nabierają praktycznego znaczenia poprzez działalność polityków². Takie definiowanie polityki prowadzi do etyki politycznej w ujęciu przedmiotowym, zaś w ujęciu podmiotowym do etyki polityka, czyli człowieka, który zawodowo uprawia politykę. Etyka polityka zależy od przyjmowania jednego z trzech rodzajów relacji polityki i etyki – polityki nieetycznej, braku związków polityki z etyką i polityki etycznej. Ta pierwsza relacja pozwala na rozważanie etyki polityka na zasadzie przeciwieństwa. Wskazuje czego nie powinien czynić polityk, jeżeli pragnie uprawiać politykę etyczną. Ta druga nie stwarza gruntu myślowego dla etyki polityka. Wreszcie trzecia z nich może być przyjmowana za podstawę dla poszukiwania wzorów, a nawet ideałów etyki polityka.

Pierwsza koncepcja zmierza do uwolnienia aktywności politycznej od jakichkolwiek ograniczeń etycznych. Opiera się na zasadzie „cel uświęca środki”, przypisywanej dość powszechnie (ale nie w pełni zasadnie) Machiavellemu. W świetle machiavellizmu najważniejszą miarą polityka jest jego skuteczność, toteż ma on wprost obowiązek postępowania nieetycznego, jeśli postępowanie etyczne miałyby mu uniemożliwić osiągnięcie założonego celu programowego. Jednakże nawet bardzo skuteczne działanie polityka nie może zwolnić go od ocen etycznych. W rzeczywistości społecznej ludzie, oceniając polityków, „nigdy nie zrezygnowali ze standardów etycznych. Filozofia polityczna od Greków po czasy dzisiejsze opiera się na założeniu, że w domenie polityki człowiek nie może postępować, jak mu się podoba: w swoim działaniu musi przestrzegać standardów wykraczających poza czystą skuteczność”³.

Druga koncepcja dostrzega w polityce, należącej do sfery życia publicznego, na tyle specyficzne zasady, że nie znajduje już w niej miejsca dla tych treści, które przenikają sfery etyczne życia prywatnego. „W polityce człowiek regularnie kłamie, oszukuje i zdradza. W życiu prywatnym robi to wyjątkowo”⁴. Polityka i etyka należą więc do dwóch różnych i odrębnych światów. Jednocześnie pogląd ten również nie eliminuje ocen etyki przez politykę, a polityki przez etykę, podobnie jak we wspomnianej już pierwszej koncepcji.

² Papież Jan Paweł II, stwierdzając, że „Polityka to roztropne działania na rzecz wspólnego dobra”, odmówił politycznego sensu aktywności złej. Natomiast roztropność powinna być uznawana za ważny przymiot tyleż racjonalny, co etyczny każdego odpowiedzialnego polityka.

³ H. J. Morgenthau, *Zło polityki i etyka zła*, „Przegląd Polityczny” 2005, nr 73/74.

⁴ *Ibidem*.

Wpływy etyki na politykę prowadzą do szczególnej polityzacji etyki – traktowania jej jako jednego z ideologicznych narzędzi polityków. Jest to szczególnie widoczne w programach tych sił politycznych, które etykę religijną umieszczają w trzęsawiskach walk politycznych⁵. Natomiast wpływy etyki na politykę objawiają się moralizacją polityki i prowadzą wprost do trzeciej ze wspomnianych koncepcji – polityki etycznej.

Trzecia koncepcja zaleca takie same standardy etyczne w życiu publicznym, jak w życiu prywatnym. Wiąże się to jednak z dużymi, jeżeli nie nieprzezwyciężalnymi trudnościami. Skoro życie publiczne i życie prywatne to zupełnie różne od siebie światy, to polityka, należąca do sfery życia publicznego, musi wyróżniać się cechami specyficznymi, nieznanymi życiu prywatnemu. Musi posługiwać się przemocą, co niemal zawsze powoduje konflikty lub przynajmniej jakieś niezgodności z zasadami etycznymi możliwymi do stosowania tylko w życiu prywatnym. Władza polityczna nie powinna być wszakże amoralna, lecz poszukiwać dla siebie właściwej, specyficznej, charakterystycznej etyki. Polityk działający w oparciu o taką etykę polityczną powinien być przede wszystkim świadomy owych napięć, a nawet konfliktów między polityką i etyką i umieć im uczciwie i odpowiedzialnie sprostać⁶. „Sojusz etyki i polityki jest zawsze możliwy, trzeba tylko, aby polityk nie zmierzał do niczym nieskrępowanej władzy, lecz dbał o dobro obywateli”⁷.

Poszukiwanie realistycznych zasad etyki polityka skłania do rozważania i oceniania różnych postaw, od cynicznych po perfekcjonistyczne. Cynicy, pozostając uporczywie w przekonaniu, że polityka to zawsze brudna, nieetyczna gra, rezygnują z etyki polityka. Perfekcyoniści natomiast wierzą, że możliwy jest polityk idealny, czyniący zadość nawet najbardziej ambitnym zasadom etyki. Opierając się wszakże na najpewniejszym gruncie realizmu, odrzucającego obie te skrajności, nie możemy w teoretycznych rozważaniach etyki polityka rezygnować ze wskazywania cech polityka idealnego, a więc akceptowania perfekcjonizmu. Gdy realizm może potwierdzać pogląd, że „władza bywa moralna tylko wtedy, gdy nie może być niemoralna”⁸, perfekcjonizm domaga się czegoś o wiele bardziej większego, tyleż ambitnego, co aspiracyjnego.

„Czego więc my, wyborcy, chcemy od polityki? Czego oczekujemy od polityków? Wyłącznie skuteczności w walce o władzę? Umiejętności utrzymywania jej jak najdłużej? Sprytu? Przebiegłości? Skuteczności w realizacji wyznaczonego celu mimo wszystko i przeciw wszystkim? A może chcemy jednak

⁵ Np. ostatnio w Polsce w programach partii Prawo i Sprawiedliwość, sterowanej przez tyleż pseudoduchownego, co pseudopolityka Ojca Rydzyka „[...] wiązanie polityki z moralnością przynosi poważne niebezpieczeństwo, ponieważ prowadzi do rozwiązań totalitarnych, do narzucania obywatelom jednej koncepcji moralności [...]. Ustrój demokratyczny ma się charakteryzować pluralizmem światopoglądowym, a w tym moralnym”; M. Szyszkowska, *Wprowadzenie*, w: *Polityka a moralność*, red. Maria Szyszkowska, Tomasz Kozłowski, Warszawa 2001, s. 9.

⁶ Por. M. Weber, *Polityka jako zawód i powołanie*, Kraków 1998.

⁷ B. Skarga, *Czy polityka może być moralna*, „Gazeta Wyborcza” z 25-26 lutego 2006 r.

⁸ Tak realistycznie, ale nie aspiracyjnie, w nawiązaniu do cytowanego poglądu B. Skargi, sędzi W. Osiatyński, „Gazeta Wyborcza” z 4-5 marca 2006 r. Szerzej i bardziej wnikliwie por. np. D. J. Amy, *Why Policy Analysis and Ethics are Incompatible*, „Journal of Policy Analysis and Management” 1984, nr 3.

wierzyć w inną możliwość? Chcemy, by rządili nami ludzie prawi? Roztropni? Uznający różne racje? Szukający porozumienia? To nie bez znaczenia, bo już niebawem przyjedzie nam wybierać znowu. I dobrze byłoby mieć jakąś własną *check-listę*, według której będziemy podejmować nasze jednostkowe decyzje. Czy polityka to służba, powołanie, odpowiedzialność i troska o wspólne dobro, którym jest państwo rozumiane jako wspólnota, a nie jako własność jednej grupy, czy też brutalna, bezpardonowa walka o władzę? Czy idealny polityk, to ktoś, kto szanuje obywateli i dba o ich dobro, czy ten, kto w fakcie posiadania władzy szuka wyłącznie realizacji swoich interesów czy ambicji? I pamiętajmy, to od nas w dużym stopniu zależy, jaki będzie POLITYK IDEALNY, jakie będą standardy etyczne życia publicznego. I czy w ogóle będą⁹.

W idealnych wyobrazeniach odległej od naszych czasów przeszłości dopatrywano się istnienia polityków idealnych. Natomiast obecnie panuje pogląd, że nie ma już takich polityków i „w szczególności zatracane zostały ideały prawnika – męża stanu (*lawyer-statesman*)”¹⁰. Dostrzegają to polscy naukowcy i politycy, wytykając politykom niezliczone przejawy amoralności i niemoralności, z trudnością jednak ludzie, którzy nie wnikają głębiej w problematykę zasad etyki polityka¹¹. W walce z niemoralnością polityków konieczne jest opieranie ich działalności zarówno na zasadach demokratycznego państwa prawnego, jak i zasadach etyki polityka¹². Zmierzając do określenia zasad etyki polityka należy najpierw przytoczyć typowe wątpliwości z tym związane, ujmowane często w formie wielu pytań. Oto niektóre z pytań, na które powinien znać odpowiedź każdy polityk i każdy obywatel.

Czy służba państwu wymaga odrębnego kodeksu moralnego, który wykracza poza inne standardy zachowania? Czy etyczny sługa publiczny musi podporządkować swoją prywatną wrażliwość moralną autorytetowi moralnemu państwa, gdy popadają one ze sobą w konflikt? Jakie jest źródło legitymizacji zawodowej służby publicznej w demokracji konstytucyjnej? Jakie obowiązki bierze na siebie sługa publiczny, który składa przysięgę, gdy obejmuje urząd? Do kogo kierowane są te oczekiwania? Czy są one „wartościami reżimu”, który narzuca specjalne obowiązki sługom publicznym? Jeśli istnieje hierarchia wartości, obowiązków lub cnót, którym z nich musi być uległy etyczny sługa publiczny? Jeżeli tak, jakie one są? Czy są równie ważne? Czy są wewnętrznie ze sobą zgodne? Jak ktoś może wiedzieć, co ma czynić w sprawach polityki? W jaki sposób wartości reżimu oddziałują na wybory władczej dyskrecjonalności? Jakie szczególne zasady moralne powinny kierować decydentami rozstrzygającymi problemy równości społecznej w społeczeństwie demokratycznym? Czy zasady te są programowymi imperatywami, czy też może raczej tylko rezultatem

⁹ M. Mendza-Drozd, *Polityk idealny*, www.wiadomości.ngo.pl.

¹⁰ A. T. Kronman, *The Lost Lawyer. Failing Ideals of the Legal Profession*, Cambridge Mass., London 1994, s. 4.

¹¹ Por. np. *Polityka a moralność*.

¹² Wśród wielu propozycji rozwinięcia zasad demokratycznego państwa prawnego por. np. R. Gwiazdowski, *Szesnaście zasad państwa normalnego*, „Rzeczpospolita” z 3 lutego 2003 r.; także R. Tokarczyk, *Doktrynalne podstawy społeczeństwa obywatelskiego*, w: *Demokracja, liberalizm, społeczeństwo obywatelskie. Doktryna i myśl polityczna*, red. W. Kaute i P. Świerszcz, Katowice 2004, s. 15 i n.

moralnych deliberacji? Jeśli tymi ostatnimi – jakie zasady przewodnie powinny przenikać moralne deliberacje?¹³

I kolejne pytania: jakie są moralne obowiązki aspirujących do urzędu publicznego w demokracji wobec wyborców, ich partii, popleczników i doradców? Jakie są etyczne implikacje każdej metody finansowania kampanii politycznych? Jak można odróżnić ataki etyczne od ataków nieetycznych na życie prywatne kandydata lub jego propozycje polityczne? Kiedy w kampanii przedwyborczej kandydat przesadza i obiecując zmiany kłamie lub schlebia niskim gustom?¹⁴ Czy środki masowego przekazu ponoszą jakąś etyczną odpowiedzialność przy przekazywaniu i interpretowaniu kampanii politycznych?¹⁵ Co to znaczy, gdy mówimy, że urząd publiczny jest urzędem zaufania publicznego? Czy koncepcja interesu publicznego jest ważnym sprawdzianem wartości etycznej działań oficjalnych lub rekomendacji, czy jedynie pustym naczyniem podporządkowanym amoralnym lub wręcz niemoralnym manipulacjom? Czy oficjele, jako osoby publiczne, mają obowiązek zapewniania uczciwego rządu? Kiedy ich kłamstwa lub oszustwa są etycznie i prawnie usprawiedliwione? Do jakich granic oficjele są zobowiązani do informowania publiczności i doradców o swoich decyzjach lub polityce?¹⁶

I jeszcze dalsze pytania: dlaczego łapówki są moralnie potępiane, podczas gdy inne korzyści i wzajemności świadczeń pomiędzy oficjelami i innymi osobami są aprobowane albo nawet zachęcane? Czy należy rozróżniać między korzyściami lub wzajemnościami, które nie godzą wprost w państwo? Co należy sądzić o transakcjach, które mają wpływ na dochody publiczne? Czy są sprawdziany uodpornienia (niewrażliwości) wymiany korzyści na potępienie moralne lub przekształcania ich w dobro publiczne? Jakie są cechy korupcji systemowej, jako odróżnianej od korupcji indywidualnej? Jakie rodzaje strategii są niezbędne dla przeciwdziałania każdej z tych form korupcji?¹⁷ Czy oficjele mogą kłamać w ich sprawach i relacjach prywatnych, gdy stają się one kwestiami kontrowersji prawnych lub publicznych? Jak rozległa jest „sfera prywatności”, do której osoba publiczna jest etycznie uprawniona w demokracji? Jakie jest etyczne uzasadnienie tajności we władzy i jak to uzasadnienie zważyć w porównaniu do innych kluczowych wartości przenikających publiczne prawo do wiedzy o odpowiedzialności wybranych i urzędujących osób publicznych? Kiedy zachowanie urzędnika państwowego jest zgodne z etyką, gdy kierowany uczciwością ujawnia on tajemnicę państwową?¹⁸

I już ostatnia grupa mnożących się pytań: jakie jest praktyczne znaczenie dla oficjeli zasady rządów prawa jako kamienia węgielnego demokracji? Czy

¹³ Por. D. Thompson, *Political Ethics and Public Office*, Harvard University Press 1987; R. Ellis, *Just Results: Ethical Foundations for Policy Analysis*, Washington D. C. 1998.

¹⁴ J. T. Auerbach, B. Rockman, *Mandates and Madarins: Control and Discretion in the Modern Administrative State*, „Public Administration Review” 1988, nr 48, s. 606 i n.

¹⁵ *The Morality of the Mass Media*, red. A. Cecil, L. Taitte, University of Texas at Dallas Press 1993.

¹⁶ T. L. Cooper, *Hierarchy, Virtue and the Practices of Public Administration*, „Public Administration Review” 1987, nr 47, s. 320 i n.

¹⁷ J. T. Noonan, *Bribes*, New York 1984.

¹⁸ J. P. Dobel, *Judging the Private Lives of Public Officials*, „Administration and Society” 1998, nr 30, s. 115 i n.; R. A. Posner, *An Affair of State: The Investigation, Impeachment and Trial of President Clinton*, Harvard University Press 1999.

dyskrecja władzy pozostaje w nieusuwalnym napięciu, czy też wprost konflikcie z zasadą rządów prawa? Jak można wyrazić różnicę między działaniami usprawiedliwiającymi interesy państwa a tymi, które używają interesów państwa jako usprawiedliwienia dla nieetycznego postępowania?¹⁹ Czy stwierdzenie „nie złamałem prawa” jest adekwatnym standardem etycznego postępowania oficjeli? Jakie etyczne i prawne obowiązki, które wynikają z ich szczególnych kompetencji i gwarantowanej im dyskrecjonalności, ciążą na oficjelah? Czy są one zarówno zewnętrznie narzuconymi wymaganiami, jak i wewnętrznie kulturowanymi normami, które definiują etyczną praktykę spraw publicznych? Co się zdarza, gdy oficjele nadużywają lub wykraczają poza swój autorytet i stają się złoczyńcami? Czy oficjele powinni być osobiście odpowiedzialni za nieprawości i naruszenia praw obywatelskich spowodowanych ich bezprawnymi działaniami? Jak to oceniać, gdy działali w dobrej wierze? Czy rządy powinny być odpowiedzialne za bezprawne czyny ich pracowników?²⁰ Jaka jest odpowiedzialność analityków i doradców politycznych za błędne analizy i dorady?²¹ Na ile są skuteczne ustawowe i zawodowe kodeksy etyczne w zapewnianiu integralności oficjeli? Czy nieuchronnie naruszają one prywatność oficjeli i ich rodzin, czy hamują służbę publiczną? Czy istnieją osiągalne mechanizmy wymuszania prawa etycznego i adekwatnych standardów? Czy nie mieszamy etyki prywatnej z etyką publiczną ze szkodą dla tej drugiej? Czy podkreślanie największego znaczenia etycznych problemów finansowych nadużyć nie odwraca uwagi od etycznych kwestii innych stron polityki?²²

Do przedmiotu etyki polityka należą przede wszystkim następujące zagadnienia: co to jest etyka polityczna? co to są etyczne kampanie polityczne, co to jest etyczne rządzenie, co to jest dobre obywatelstwo? Oto próby odpowiedzi na te trudne pytania:

Etyka polityczna ma za swój przedmiot działanie etyczne w polityce. Podobnie jak inne rodzaje etyki, ma na celu dobre działanie. Ze względu na unikatowe związki etyki z polityką, musi się ona różnić od innych rodzajów etyki – etyki prawniczej, etyki medycznej, etyki socjalnej, etyki środowiskowej etc. Aby te związki ukazać, najpierw należy wyjaśnić, czym jest sfera rzeczywistej polityki. Jest połączeniem tego, co złe, z tym, co dobre – korupcji, kłamstwa i przemocy z debatowaniem spraw spornych, zespołowym decydowaniem o podziałach ograniczonych zasobów i wprowadzaniem pożądaných zmian w społecznościach ludzkich. Przedmiot działania etyki politycznej leży zatem w sferze, w której występuje zło, jej celem jednak jest dobro. Etyka polityczna ma do czynienia z działalnością trzech rodzajów podmiotów politycznych: 1) kandydatów na urzędy, którzy prowadzą kampanie polityczne; 2) przywódców politycznych rządzących społecznościami politycznymi; 3) obywateli nieuprawiających polityki. Z każdym z tych podmiotów powiązane są pewne treści etyki politycznej.

¹⁹ L. Stoker, *Interest and Ethics in Politics*, „American Political Science Review” 1992, nr 86, s. 369 i n.

²⁰ A. Guttman, D. Thompson, *Democracy and Disagreement*, Harvard University Press 1996.

²¹ G. Benveniste, *On a Code of Ethics for Policy Experts*, „Journal of Policy Analysis and Management” 1984, nr 3, s. 591 i n.

²² Szerzej zob. D. Thompson, *Political Ethics and Public Office*, Harvard University Press 1987.

W państwach demokracji przedstawicielskiej kandydaci do sprawowania urzędów należą do głównych podmiotów polityki. Podczas prowadzonych przez nich przedwyborczych kampanii politycznych występują trudne problemy dylematów etycznych. Zależą one od rodzaju kampanii prowadzonej przez kandydata – pozytywnej albo negatywnej. Kampanie pozytywne mają miejsce, gdy kandydat skupia się na własnej sile, natomiast kampanie negatywne mają głównie na celu wyszukiwanie tego, co jest złe w wizerunku konkurenta. To zło może dotyczyć błędów w dotychczasowym sprawowaniu urzędu, charakteru osoby i informacji o jej prywatnym życiu. Przeważają kampanie negatywne, ale mają one na ogół krótki żywot, gdyż prowadzą do utraty poparcia wyborców.

Sprawujący urzędy polityczne są głównymi graczami politycznymi, ponieważ dysponują szczególną władzą w podejmowaniu decyzji. Czego należy od nich oczekiwać w zakresie etycznego rządzenia, gdy etyczne rządzenie pojmowane jest jako działanie w interesie społeczności politycznej? Etyczne rządzenie jest trudne przede wszystkim z powodu ograniczonych zasobów, którymi dysponują politycy. Nawet jeżeli zasoby te są względnie duże, zwykle potrzeby ludzkie rosną szybciej niż możliwości ich zaspokajania. Poza podejmowaniem decyzji w interesie społeczności politycznej, etyka polityka wymaga sprawowania władzy wolnej od korupcji. Korupcja polityczna polega na stawianiu przez polityka siebie ponad dobrymi prawami. Są różne przyczyny korupcji, ale najważniejszą jest chciwość²³.

Czym jest etycznie dobre obywatelstwo? Platon twierdził, że najlepsza społeczność polityczna istniałaby wtedy, kiedy przeciętni obywatele nie uczestniczyliby aktywnie w polityce. Arystoteles uzasadniał pogląd przeciwny: w demokracji przeciętni obywatele powinni odgrywać aktywną rolę w polityce, przede wszystkim poprzez udział w wyborach, spotkaniach publicznych i dzielenie się swoimi poglądami politycznymi z innymi. Jeśli to czynią, pozostają w zgodzie z nakazami etyki politycznej obywatela. Do cech obywatela etycznego zaliczane są również inne powinności: trafne oceny kandydatów do urzędów publicznych, płacenie podatków, posłuszeństwo prawu, komunikowanie się z politykami dla popierania ich działań albo wyrażenie wobec nich protestu, uczestniczenie w związkach zawodowych.

Etyka polityka bywa pojmowana jako część etyki publicznej (*public ethics*), gdy obejmuje etykę profesji publicznych i etykę obywatela. Zakresy etyki polityka (czy też etyki politycznej) pojmowane są różnie. W jednych ujęciach obejmują polityków rządowych, polityków parlamentarnych i polityków partyjnych, w innych zaś ograniczają się do dwóch pierwszych albo tylko jednej spośród tych trzech.

Ludzie łatwiej dostrzegają złe cechy polityków, rzadziej zaś ich cechy dobre. Ciekawy punkt wyjścia do właściwej oceny polityków opracował Maks Weber w swoim wykładzie dla studentów niemieckich z 1918 r. Cechy, które uznał za niezbędne dla polityka, są podobne do cech sprzed ponad dwóch tysięcy lat, zaszczepianych w Chinach kształconym tam liderom politycznym. Weber

²³ W dość utrwalonej terminologii polityka skorumpowana to „polityka brudnych rąk”; szerzej por. J. M. Parrish, *Paradoxes of Political Ethics. From Dirty to the Invisible Hand*, Cambridge University Press 2008.

przestrzegał polityków przed popełnianiem dwóch „grzechów śmiertelnych” – brakiem obiektywizmu i brakiem odpowiedzialności. Według niego, brak obiektywizmu może być powodowany niezdolnością „jasnego widzenia” przedmiotu polityki. Natomiast brak odpowiedzialności pojawia się wówczas, gdy polityk nie dostrzega sensu zrównoważenia i proporcjonalności. Dobry polityk traktuje swój zawód jako powołanie przeniknięte głęboką pasją, a nie tylko płytką, „sterylną” ekscytacją²⁴.

Koncepcja etyki polityka zależy również od formy państwa, w której on działa. Dyktatura zwykle odrzuca potrzebę jakiegokolwiek etyki, natomiast demokracja przywiązuje do niej dużą wagę. Sceptycy twierdzą jednak, że w każdej formie państwa etyka polityka jest oksymoroniczna i podobna do wykpiwanej często inteligencji zniewolonego niemądrym rozkazem żołnierza. Politycy niemal nigdy nie cieszyli się dobrą reputacją, ponieważ ich działania kojarzą się z łapownictwem, kłamstwem, nadużywaniem władzy, poplecznictwem, konfliktami interesów i innymi przejawami nieprawości i niemoralności. Podejmując jednak normatywne rozważania nad etyką polityka w demokracji należy dostrzegać cztery niezbędne jej elementy: przedmiot, treści, uzasadnienia i zastosowania. Przedmiot etyki polityka w demokracji jest określony granicami demokracji, będącymi wszakże przedmiotem deliberacji²⁵. Treści etyki polityka skupiają się głównie wokół zróżnicowanego pojmowania sensu interesu publicznego. Jej uzasadnienia przejawiają się w wyborze i akceptacji jednego z wariantów demokracji. Natomiast jej zastosowania wymagają prawa jako źródła demokracji. Etyka polityka ma na celu przede wszystkim zapobieganie działaniom antydemokratycznym i niedemokratycznym. Opiera się na nadziei, że przynajmniej do pewnego stopnia jest to możliwe²⁶.

W obecnych czasach, wobec wielkiej eksplozji rozwoju etyk zawodowych, etyka polityka jest wciąż jeszcze lekceważona. Dzieje się tak głównie z powodu cynicznego traktowania polityki jako złej samej w sobie – przekonania, że etyka polityka to oksymoron. Niemałe przy tym znaczenie ma fakt, że większość polityków to ludzie bez profesjonalnego przygotowania zawodowego, trafiający do polityki z innych profesji. Nawet jeżeli są to politycy z odpowiednim, akademickim politologicznym przygotowaniem zawodowym, zwykle nie mieli w programach swoich studiów przedmiotu „etyka polityka”. Etyka zawodowa dla polityków musi łączyć w sobie instytucjonalną konkretność nauk politycznych z normatywnym ukierunkowaniem filozofii politycznej. Musi nawiązywać do celów, które politycy powinni osiągać, ale i ograniczać ich, gdy czynią to nieetycznie²⁷.

²⁴ M. Weber, op. cit.

²⁵ Na przykład w ortodoksyjnym Kościele chrześcijańskim za przedmiot etyki politycznej uznawane są stosunki państwo – kościół; szerzej por. S. S. Harakas, *Living in the Faith: The Praxis Eastern Orthodox Ethics*, Minneapolis 1993, s. 259 i n.

²⁶ C. M. Macleod, *Toward A Fully Democratized. Conception of Political Ethics*, tekst na stronach Internetu. Psychologiczne strony polityka podkreślił R. E. Money-Kyrle, *Some Aspects of Political Ethics from the Psycho-Analytical Point of View*, „The International Journal of Psychoanalysis” 1944, nr 25, s. 166 i n.

²⁷ D. Weinstock, *A Professional Ethics for Politicians?*, tekst na stronach Internetu. Mahatma Gandhi w dziele *Young India* (1925) wskazał na Siedem Grzechów Głównych, którym powinna

Dojrzała etyka polityka, jak wszelka etyka zawodowa, wyraża się w jej regulacjach, przede wszystkim kodeksach lub zbiorach zasad i norm. W Stanach Zjednoczonych ustawą z 1978 r. (Ethics in Government Act) utworzono United States Office of Government Ethics. OGE prowadzi wszystkie sprawy związane z etyką zawodową pracowników wszystkich służb władz wykonawczych, z wyjątkiem pracowników Departamentu Obrony (Department of Defense), pretendujących do najwyższych stanowisk. Na czele OGE stoi dyrektor; powoływany na pięcioletni okres przez prezydenta²⁸. W pierwszym roku funkcjonowania OGE pracowało w nim około 20 pracowników, w 2008 r. było ich już ponad 178 na pełnych etatach i 7109 na części etatu. Pracownicy ci kształcą rocznie 400.000-600.000 oficjeli federalnych i stanowych władz wykonawczych – zawodowych polityków, zobowiązanych prawem do poddania się takiemu kształceniu. Zasady etyki amerykańskich polityków rządowych zawiera ustawa United States Government Ethics Standards²⁹. Ze względu na brak tak dojrzałych regulacji etyki polityka w innych krajach, przytaczam treści czternastu jej standardów w całości.

– „Służba publiczna jest zaufaniem publicznym, wymagającym od zatrudnionych lojalności wobec Konstytucji, praw i zasad etycznych stawianej ponad korzyściami prywatnymi.

– Zatrudniony nie powinien prowadzić interesów finansowych sprzecznych z sumiennym wykonywaniem obowiązków.

– Zatrudniony nie powinien angażować się w transakcje finansowe korzystając z niepublicznych informacji rządowych lub dopuszczać do niewłaściwego używania takich informacji dla żadnych przyszłych interesów prywatnych.

– Zatrudniony nie powinien, poza zgodnymi z rozsądkiem uregulowanymi wyjątkami, zabiegać lub przyjmować żadnych prezentów lub innych przedmiotów o wartości pieniężnej od żadnej osoby lub oczekiwać od niej oficjalnego działania, uprawiania z nią biznesu lub prowadzenia działalności uregulowanej przez agencję zatrudnienia lub osobami, których interesy mogą być istotnie uzależnione od wykonywania lub niewykonywania obowiązków zatrudnionego.

– Zatrudniony powinien wkładać duży wysiłek w rzetelne wykonywanie obowiązków.

– Zatrudniony nie powinien podejmować żadnych nieautoryzowanych zobowiązań lub przyrzeczeń jakiegokolwiek rodzaju mających wiążący charakter dla rządu.

– Zatrudniony nie powinien używać urzędu publicznego dla korzyści prywatnych.

– Zatrudniony powinien działać bezstronnie i nie preferować żadnych organizacji prywatnych lub jednostek.

zapobiegać etyka publiczna: polityka bez zasad, bogactwo bez pracy, przyjemność bez rozumności, wiedza bez charakteru, handel bez moralności, nauka bez humanizmu, wiara bez świętości.

²⁸ Szerzej zob. <http://www.usoge.gov/index.html>. OGE powstała z przekształcenia działającej od 1974 r. The Council of Governmental Ethics Law (COGEL).

²⁹ Executive Order (E.O.) 11 222, E.O. 12 674, znowelizowany przez E.O. 12731, 3C.F.R., 1990 Comp., s. 306-311; 5 C.F.R. 2635.101.

– Zatrudniony powinien chronić i utrzymywać własność federalną i nie powinien używać jej dla innych niż autoryzowane działań.

– Zatrudniony nie powinien angażować się w prace lub aktywności zewnętrzne, łącznie z poszukiwaniem lub negocjowaniem zatrudnienia, które kłóci się z oficjalnymi rządowymi obowiązkami i odpowiedzialnościami.

– Zatrudniony powinien ujawniać właściwym władzom marnotrawstwo, defraudacje, nadużycia i korupcje.

– Zatrudniony powinien w dobrej wierze spełniać obowiązki obywatelskie, łącznie ze wszystkimi obowiązkami finansowymi, szczególnie takimi jak podatki federalne, stanowe lub lokalne nałożone przez prawo.

– Zatrudniony powinien stosować wszystkie prawa i regulacje, które zapewniają równe możliwości wszystkim Amerykanom, bez względu na rasę, kolor, religię, płeć, pochodzenie narodowe, wiek lub ułomność.

– Zatrudniony powinien starać się unikać wszelkich działań stwarzających pozór, że naruszają one prawo lub standardy etyczne promulgowane według ich porządku”.

W zwięzłym komentarzu do tych standardów, zawartym w tej samej regulacji, czytamy, że tworzą one jedynie minimum wymagań etycznych kierowanych do zawodowych polityków rządowych, odróżnianych od polityków parlamentarnych. Naruszenie tych standardów powoduje odpowiedzialność administracyjną, cywilną lub nawet karną. Ogólne standardy etyczne pomnażane są przez ogromną liczbę rozstrzygnięć poszczególnych spraw dotyczących naruszeń etyki polityka. W sprawach wątpliwych w imieniu rządu amerykańskiego występują doradcy etyczni (*ethics counselors*), niebędący jednak pełnomocnikami polityków, toteż nie pozostają oni z nimi w relacji doradca–klient³⁰.

Do amerykańskiego wzoru regulacji etyki polityka nawiązały władze Japonii. Od 2000 r. działa National Public Service Ethics Law, jako agenda rządu japońskiego, który w tym samym roku ustanowił obowiązujący National Public Service Officials Code³¹. W porównaniu do regulacji amerykańskiej, regulacja japońska obejmuje łącznie zarówno wszystkich zawodowych polityków, jak i urzędników państwowych (z wyjątkiem wojska). Kodeks ten składa się z 5 standardów zachowania etycznego, 9 zakazów i 8 warunkowo dopuszczalnych zachowań wspomnianych podmiotów. Standardy i zakazy przypominają regulacje amerykańskie, z tym zastrzeżeniem, że zakazy są bardziej skonkretyzowane w odniesieniu do prezentów, pożyczek, wynajmowania, dzierżawy, gościnności, żywności, gier i podróżowania. Natomiast warunkowo dopuszczalnych jest wiele zachowań dotyczących prezentów, używania rzeczy, jeżdżenia cudzym samochodem, jedzenia (pod warunkiem zapłaty za siebie) i spotkań oficjalnych. Podobnie jak w przypadku Stanów Zjednoczonych, uregulowania te odzwierciedlają normatywną kulturę narodową³².

³⁰ Typowe wątpliwości związane z etyką polityka wyjaśnia tekst U.S. Office of Government Ethics, *General Things You Should Know About Ethics Employee Crossword Puzzle Answers*, dostępny na stronach Internetu. Próbę krytyki standardów podjął m.in. D. F. Thompson, *Paradoxes of Government Ethics*, „Public Administration Review” 52, 1992, s. 254-259.

³¹ Cabinet Order no. 101 of 2000; March 28, 2000.

³² Syntetyczny zarys całokształtu zagadnień japońskiej etyki polityka i urzędnika opracowali

W wielu innych krajach, szczególnie europejskich, wciąż trwają dyskusje nad etyką polityka, toteż poza Anglią, Walią i Szkocją brak jeszcze jej regulacji³³. Zwykle dyskusja ożywia się po jakimś większym skandalu politycznym albo korupcyjnym, jak np. afera Watergate. Od 1914 r. problematyka etyki polityka należy do programów The Carnegie Council on Ethics and International Affairs. Jest podejmowana przez specjalnie temu poświęcone periodyki naukowe z kręgów różnych kultur normatywnych, jak np. „The Journal of Buddhist Ethics” i kultury globalnej, jak np. „The Journal of Global Ethics”. W Czechach dyskusja nad kodeksem etyki polityka trwa od 2004 r., w Polsce rozpoczęła się nieco wcześniej. W Polsce Jacek Kurczewski, profesor Uniwersytetu Warszawskiego, opracował projekt zatytułowany *Kodeks Dobrego Polityka*. Oto pełny tekst tego projektu:

„1. Sprawując funkcję publiczną, kieruj się interesem publicznym jako nadrzędnym.

2. Zatrudniając pracowników za publiczne pieniądze, kieruj się wyłącznie kompetencjami i zawsze stosuj zasadę równych szans dla wszystkich potencjalnych kandydatów. Nie zatrudniaj członków rodziny ani osobistych znajomych, nie pośrednicz w załatwianiu im pracy i nie ulegaj protekcji.

3. Nie korzystaj z możliwości, jakie daje pełniona przez ciebie funkcja, by szkodzić twoim przeciwnikom lub wspierać sojuszników, przyjaciół i krewnych.

4. Nie przyjmuj nienależnych korzyści w związku z funkcją, jaką pełnisz. Nie pozwalaj, by przyjmowali je twoi najbliżsi. Jeżeli jest to nie do uniknięcia, pisemnie poinformuj o tym swoich wyborców, przełożonych i podwładnych.

5. Oszczędzaj publiczne pieniądze przynajmniej tak, jak swoje. Nie trwoń ich na wydatki, na które prywatnie byś sobie nie pozwolił. Nie zapominaj, że sprawowanie władzy wymaga sprawnych narzędzi, ale nie usprawiedliwia luksusu.

6. Bądź ostrożny w formułowaniu oskarżeń wobec rywali. Szanuj godność przeciwnika.

7. Pełniąc funkcję publiczną kieruj się najlepszą dostępną wiedzą i radami najlepszych ekspertów, a nie sympatiami, przekonaniem, tym co mówiłeś wcześniej lub potoczną wiarą. Stale podnoś swoje kompetencje w dziedzinie, którą się zajmujesz.

8. Nie używaj władzy, politycznej pozycji, szantażu ani przekupstwa, by manipulować informacjami i opiniami przekazywanymi przez media.

9. Nie obiecuj gruszek na wierzbie. Nierób wyborcom fałszywych nadziei. Nie strasz bez potrzeby. Nie kłam. Nie ukrywaj przed wyborcami, w co wierzysz i co zamierzasz zrobić.

10. W kampanii wyborczej postępuj *fair*. Nie szpieguj, nie przekupuj współpracowników rywali.

11. Uśmiechaj się w środku i na zewnątrz. Pamiętaj o poczuciu humoru. Miej dystans do siebie. Bądź życzliwy nie tylko dla tych, których lubisz. Nie mścij się na pokonanych rywalach, dociekliwych dziennikarzach, złośliwych satyrykach.

H. Kudo i J. Maesschalck, *Japan's National Public Service Ethics Law: Background, Contents, And Impact*. Na wysokim poziomie merytorycznym i formalnym utrzymane są australijskie *Standards of Ministerial Ethics* z grudnia 2007 r., tekst na stronach Internetu.

³³ Por. *Trust in Government. Ethics Measures in OECD Countries*, Paris 2000.

12. Zawsze pamiętaj, że dobre przywództwo wymaga dawania dobrego przykładu. Nie dawaj nawet pretekstu do podejrzeń, że możesz ulec pokusie mieszania interesów prywatnych z publicznymi. Propaguj te zasady swoim postępowaniem”³⁴.

Treści Kodeksu Dobrego Polityka można wyrazić hasłowo przy pomocy nazw zasad: zakazu prywaty, interesu publicznego, kompetencji, bezstronności, uczciwości, oszczędności, godności, samodoskonalenia, rzetelności, prawdziwości, działania *fair*, życzliwości i przykładności. Gdyby miały one nabrać obowiązującej mocy, należałoby je pogłębić i poszerzyć w oparciu o wzory amerykańskie i japońskie. Dla wszelkich decyzji, również decyzji moralnych, niezbędne jest stosowanie siedmiu zasad podejmowania dobrych decyzji znanych wielu naukom: 1) Zatrzymaj się i pomyśl; 2) Jasno określ cele; 3) Ustal fakty; 4) Rozwiń opcje; 5) Rozważ konsekwencje; 6) Dokonaj wyboru; 7) Obserwuj i modyfikuj.

Niejako syntezę tych wzorów zawierają regulacje etyki polityków rządowych Australii zawarte w ustawie Standards of Ministerial Ethics z 1998 r., znowelizowanej w 2008 r. Ujęto je w rozwiniętych i dość szczegółowych zasadach opatrzonych tytułami: integralność, uczciwość, odpowiedzialność finansowa, odpowiedzialność normatywna – prawna i etyczna. W Australii poświęcono szczególną uwagę kontaktom polityków rządowych z lobbystami, którzy muszą się rejestrować w Register of Lobbyist, prowadzonym w biurze obsługi premiera i rządu³⁵.

Anglojęzyczna nazwa *lobbying* pochodzi od łacińskich słów *lobbium* i *lobbia* oznaczających kuluary większych pomieszczeń w formie foyer, portyku, galerii albo pasażu. To architektoniczne znaczenie lobbingu nabrało politycznego sensu w parlamentarzystwie angielskim dla określenia kuluarowych spotkań ludzi z członkami Izby Gmin i Izby Lordów, w celu wywierania na nich zamierzonego wpływu. Spotkania takie, niekiedy wątpliwe moralnie, zyskały jednak pełną aprobatę prawną w Stanach Zjednoczonych. Amerykanie, powołując się na swoją Konstytucję, dostrzegli w lobbingu przejaw demokratycznej wolności słowa i uprawnienie do „spokojnego odbywania zebrań i wnoszenia do rządu petycji o naprawę krzywd”³⁶. Osoby uprawiające lobbying wcześniej nazywano *lobby-agents*, a obecnie *lobbyists*. Wśród nich wielu to lobbyści z wykształceniem prawniczym (*lobbyists-lawyers*)³⁷.

W Stanach Zjednoczonych, a w ślad za nimi w innych krajach, ukształtował się zawód lobbyisty występującego już we wszystkich sferach trójdzielnej władzy – prawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Rozwinęła się specjalizacja lobbyistów, szczególnie widoczna w Kongresie, gdzie działają: *strategist*, *contact man*, *campaign organizer*, *informant*, *watch-dog*. Strateg jest autorem planu całej kampanii popierającej lub sprzeciwiającej się projektowi prawodawczemu.

³⁴ Tekst na stronach Internetu.

³⁵ Tekst na stronach Internetu.

³⁶ I Poprawka do Konstytucji Stanów Zjednoczonych. Legalizacja lobbingu uzasadniana jest również aprobatą istniejących trakcyjnych grup nacisku (*faction*), jako przeciwwagi mającej równoważyć wpływ sił różnych ugrupowań społecznych na władze państwowe.

³⁷ Por. np. Ch. W. Wolfram, *Modern Legal Ethics*, St. Paul, Ma 1986, s. 741 i n.; również K. Jasiński, *Lobbying jako narzędzie biznesu*, tekst na stronach Internetu.

Człowiek od nawiązywania kontraktów ma zadanie nawiązania więzi z kongresmanem. Organizator kampanii ma zapewniać poparcie lub sprzeciw wobec projektu prawodawczego w imieniu grupy interesu, którą reprezentuje. Informator mieni się rzekomo obiektywnym ekspertem przedstawiającym kongresmanowi uzasadnione informacje związane z projektem prawodawczym. Lobbyista *watch-dog*, węszący na wzór psa, obserwuje przebieg poszczególnych faz lobbingu, informując o ich stanie grupę nacisku, dla której pracuje³⁸.

Lobbyista (*lobbyist*), jako zawód cieszący się w Stanach Zjednoczonych konstytucyjną ochroną prawną, jest zdefiniowany przez federalną ustawę Lobbying Disclosure Act z 1995 r.³⁹, która zastąpiła Lobbying Act z 1946 r. Ustawa ta charakteryzuje lobbystów jako jednostki zatrudnione lub zaangażowane przez klienta do prowadzenia działalności lobbystycznej (*lobbying activities*) za określony rodzaj rekompensaty. Lobbyistą nie jest osoba, która poświęca mniej niż 20% czasu działalności dla określonego klienta w okresie sześciu miesięcy. Działalność lobbystyczna ma na celu nawiązywanie lobbystycznych kontaktów (*lobbying contacts*) w formie ustnej, pisemnej lub elektronicznej z ujawnianymi (*covered*) oficjelami, w imieniu klienta, w związku z różnorodnymi potencjalnymi decyzjami prawodawczymi, administracyjnymi i wykonawczymi, łącznie z formułowaniem, modyfikowaniem lub przyjmowaniem projektów ustaw federalnych. Do jawnie działających oficjeli (*covered officials*) należą przełożeni władzy wykonawczej, twórcy polityki agencji administracyjnych, wszyscy członkowie Kongresu i jego komitetów oraz ich urzędnicy.

Lobbying Act rozróżnia firmy lobbystyczne (*lobbying firms*) od indywidualnych lobbystów (*individual lobbyists*), ale od jednych i drugich wymaga zarejestrowania się u specjalnego urzędnika Izby Reprezentantów i sekretarza Stanu. Firmy lobbystyczne są jednostkami, które zatrudniają jedną lub więcej osób jako lobbystów w imieniu klienta innego niż ta jednostka. Organizacje, szczególnie korporacje zatrudniające własnych lobbystów, mają obowiązek ich rejestrowania. Od obowiązku rejestracji zwolnione są firmy lobbystyczne i indywidualni lobbyści, jeżeli ich klient nie płaci przynajmniej 5000 \$ za usługi lobbystyczne lub gdy organizacja nie wydaje przynajmniej 20 000 \$ na zatrudnianych przez siebie lobbystów. Rejestracja musi być dokonana nie później niż 45 dni po zatrudnieniu lobbysty lub zaangażowaniu dla lobbystycznych kontaktów albo pierwszym takim kontakcie. Rejestracja musi identyfikować zarówno lobbystę, jak i klienta. Nadto, lobbyści są zobowiązani do składania półrocznych sprawozdań, ujawniając sprawy, którymi się zajmowali, podmioty kontaktów oraz opłaty i wydatki związane z ich lobbystyczną działalnością.

Urzędnik Izby Reprezentantów i sekretarz Senatu są zobowiązani do codziennej kontroli stosowania Lobbying Act według szczegółowych wskazówek i ujawniania tego na stronie internetowej Senatu. Prokurator Dystryktu

³⁸ Tak m.in. M. E. Jewell, S. C. Patterson, *The Legislative Process in the United States*, New York 1973.

³⁹ Lobbying Disclosure Act of 1995, Pub. L.K. No. 104-65, § 2, 109 Stat. 691 (1995) (codified as 2 U.S.C.A., § 1601-1612, 1997). W języku polskim najpierw angielski termin *lobbyist* tłumaczono jako „rzecznik interesów”, „doradca do spraw publicznych”, „doradca do spraw kontaktów z instytucjami rządowymi”. Obecnie dominuje już termin „lobbysta”.

Kolumbia otrzymał dyskrejonálną władzê w zakresie naruszeñ Lobbying Act, konsultowaną jednak z wyznaczonym urzêdnikiem Izby Reprezentantów i sekretarzem Senatu. Sankcje za takie naruszenia mogą byç sankcjami cywilnymi (*civil penalty*), i/albo sankcjami karnymi (*criminal penalties*). Pierwsze to grzywny do 50 000 \$, drugie zaś to grzywny i/albo kara wêziienia do dwóch lat. Sankcje karne mają zastosowanie tylko do lobbystów działających na rzecz klientów zagranicznych – rządów, organizacji i jednostek. Obok Lobbying Act działalnoř lobbystyczna regulowana jest przez wiele innych ustaw federalnych o charakterze prawnym i etycznym⁴⁰.

Amerykańskie regulacje prawne i etyczne statusu lobbysty i lobbingu, jako wykonywanego przez niego zawodu, oparte sà na wieloletnim doœwiadczeniu praktycznym i znajomoœci poglądów. Lobbyista i lobbing traktowane sà jako nieodłączne składniki demokracji, toteż spotykają siê z duzym zainteresowaniem i zróżnicowanymi ocenami. W państwach, w których dopiero dojrzewa demokracja (jak np. w Polsce), lobbing ma jeszcze na ogół negatywne konotacje, kojarzàc siê z nielegalnà i nieetycznà presjà na decydentów politycznych, łapówkarstwem, korupcjà, nepotyzmem i innymi patologiami życia społecznego⁴¹. Najwiêksze zagrożenia wynikają z niejawnego lobbingu, niepodlegającego uregulowanej kontroli. Lobbing oparty na nierównoœci majątku i wplywów różnych grup nacisku godzi wprost w zasadê równoœci szans jako fundamentu demokracji. Majà temu zapobiegaç regulacje prawne i etyczne lobbingu, traktowanego jako zawód, sztuka i rzemiosło – wymagające otrzymania odpowiedniego wykształcenia⁴².

Polska ustawa z 7 lipca 2005 r. o działalnoœci lobbingowej w procesie stanowienia prawa zawęziła zakres lobbingu do procesów prawotwórczych. Traktujàc zarobkowà działalnoœci lobbingowà równieŝ jako zawód, oparto jà na zasadach jawnoœci, odpłatnego rejestrowania podmiotów, kontrolowania legalnoœci i sankcjonowania karami pieniêżnymi w wysokoœci od 3000 do 50 000 zł za jej naruszania. Umoŝliwiła lobbystom, na równi z innymi zainteresowanymi osobami, dostêp do projektów ustaw i rozporzàdzeñ w „Biuletynie Informacji Publicznej” z chwilà ich skierowania do uzgodnieñ z członkami Rady Ministrów. Po wniesieniu projektu ustawy do Sejmu, ustanowiła moŝliwoœci tzw. wysłuchania publicznego dotyczàcego tego projektu. Prawo wzięcia udziału w takim wysłuchaniu przyznano kaŝdemu zainteresowanemu podmiotowi, który to zgłosił co najmniej na 3 dni przed terminem wysłuchania⁴³. Ustawa ta, mimo ŝe została uchwalona póŝniej niŝ w wielu innych krajach europejskich i pozaeuropejskich, charakteryzuje siê nadmiernà ogólnikowoœcià. Bez uzasadnienia ogranicza teŝ zakres regulacji

⁴⁰ Sà to m.in. ustawy: Bribery and Gratuity Laws and Rules, The Byrd Amendment, Internal Revenue Code, Foreign Agents Registration Act, Office of Management and Budget Regulation of Nonprofit Organizations Lobbying Cost, Antitrust Procedures and Penalties Act, Public Utility Holding Company Act of 1935, Ethics in Government Act, Ethic and Lobbying Act.

⁴¹ Por. np. M. Łań, *Lobbying narzêdziem demokracji*, tekst na stronach Internetu. Tam teŝ przeglàd krytycznych i nieufnych opinii polskiej prasy o lobbingu.

⁴² Kształceniem lobbystów zajmuje siê m.in. amerykański Lobbying Institute działający od 1992 r.

⁴³ Dz. U. 2005, Nr 169, poz. 1414.

lobbingu w Polsce tylko do działalności prawotwórczej. Należy postulować objęcie regulacją prawną również przynajmniej działalności administracyjnej⁴⁴.

Przechodząc już wprost do etyki lobbysty należy zauważyć, że wyrasta ona m.in. ze sceptycyzmu wobec samych tylko regulacji prawnych lobbingu. Dość długo już funkcjonujące amerykańskie regulacje prawne lobbingu nie zapobiegają bowiem raz po raz wybuchającym tam skandalom politycznym. W Ameryce i w wielu innych krajach trwa publiczna debata na temat konieczności jawnego i jasnego podejmowania decyzji politycznych w ustrojach demokratycznych. Dylematy etyczne związane z lobbieniem pojawiają się wówczas, gdy działania lobbystów wpływających na polityków podważają takie fundamentalne wartości demokracji, jak uczciwość, jawność i wspólne dobro. Najbardziej nieetyczna i nielegalna praktyka lobbingu, godząca w uczciwość, polega na kupowaniu u polityka decyzji zgodnej z potrzebami klienta-lobbysty. Jednym ze sposobów wymuszania uczciwości lobbystów i polityków jest rejestracja ich kontaktów, dokumentowana okresowymi sprawozdaniami. W kontekście wspólnego dobra, działania lobbystów przypominają usługi adwokatów. Gdy jednak adwokaci świadczą swoje usługi przed bezstronnym sędzią, działaniom lobbystów reprezentujących interesy wpływowych grup nie towarzyszą przedstawiciele interesu społeczeństwa⁴⁵.

Dylematy etyczne, oddziałujące na praktykę demokracji, powstają w sferach stosunków między klientami, lobbystami i politykami. Zaczynem tych dylematów mogą być tak różne sprawy, jak urozmaicone jest życie społeczne, przede wszystkim jednak dotyczą one zdobywania pieniędzy, finansowania określonych kampanii, prawdomówności, poszanowania wartości, standardów zawodowych, konfliktów interesów, jawności, otwartości, udziału mediów itd.⁴⁶ Sprawy te mają dość trwały wpływ na funkcjonowanie demokracji, podważając zaufanie społeczeństwa, wzmagając krytykę i skłaniając do bezzwłocznych reform. Praktyka lobbingu ma więc dwie powiązane ze sobą strony etyczne: wewnętrzną, w relacjach klientów i polityków i zewnętrzną – przejawiającą się w jej oddziaływaniu na system demokratycznej organizacji społeczeństwa⁴⁷. Historia lobbingu sięga czasów ustanowienia angielskiej *Magna Carta* 15 czerwca 1215 r. Za doniosłe zdarzenie w dziejach lobbingu uchodzi zwycięstwo koncepcji ederalizmu w ustroju Stanów Zjednoczonych, w jego wojennym sporze z koncepcją konfederacji. Gwałtowny rozwój lobbingu w sferze interesów politycznych i ekonomicznych obserwuje się jednak dopiero od lat sześćdziesiątych XX w., najpierw (i głównie) w Stanach Zjednoczonych, a następnie w innych krajach świata.

⁴⁴ Podobnie P. Winczorek, *Grupy interesów pod kontrolą*, „Rzeczpospolita” z 22 sierpnia 2005 r.

⁴⁵ Tak trafnie J. Nadler, N. Schulman, *Lobbying Ethics*, 2007 Markula Center for Applied Ethics, tekst na stronach Internetu.

⁴⁶ Takie sprawy występują m.in. w amerykańskiej praktyce lobbingu, jak to stwierdzają wyniki szeroko zakrojonych, pogłębionych i wszechstronnych badań, przeprowadzonych przez Woodstock Theological Center, opublikowanych jako *The Ethics of Lobbying: Organized Interests, Political Power, and the Common Good*, Georgetown University Press, Washington, D. C. 2002.

⁴⁷ W rezultacie lobbingu kształtują się następujące pozaprawne związki klientów, lobbystów i polityków: wyborcze (*electoral connections*), parlamentarne (*parliamentary connections*), wykonawcze (*executive connections*) i sądowe (*judicial connections*), ibidem, s. 26 i n.

Ujmując to syntetycznie należy podkreślić, że lobbing odznacza się nadzwyczaj kompleksowymi implikacjami etycznymi. Lobbyści uzyskują dostęp, kreują albo podważają zaufanie, kształtują publiczne poparcie lub opór, praktycznie przetwarzają informacje, pragmatycznie analizują, prowadzą w imieniu swych klientów politykę rekomendacji. Wszystkie te na wskroś polityczne formy działalności wymagają pogłębionej refleksji etycznej, mającej swój wyraz w regulacjach prawnych i etycznych. Podstawowe kwestie normatywne związane z etyką profesji lobbysty można by ujmować w odpowiedziach na następujące pytania: W jakim zakresie i w jaki sposób lobbing przyczynia się do formowania procesów politycznych; Jakie dobra polityczne ma na celu? Jakie szkody publiczne przynosi? Czy pozostaje w zgodzie z zasadą równoważenia władz w demokratycznym systemie trójpodziału władzy? Kim są zwyczajcy, a kim przegrani w rezultacie ścierania się interesów klientów, lobbystów, polityków i społeczeństwa? Jak się ma lobbing w odniesieniu do ochrony potrzeb i uprawnień pozbawionych prawa do głosowania i zwykłych obywateli nie mających grupowych interesów i lobbystów?⁴⁸

W Stanach Zjednoczonych, przodujących pod względem regulacji etyki lobbysty, jej regulacje pochodzą z dwojakich źródeł władzy: federalnej i stanowej (*state ethics*) i korporacyjnej (American League of Lobbyists). Omówienie tych regulacji należy poprzedzić ogólną charakterystyką *The Woodstock Principles for the Ethical Conduct of Lobbying*, zawierających aktualną syntezę poglądów amerykańskiej doktryny na etykę lobbysty⁴⁹.

Principles mają na celu dostarczenie praktycznych rad osobom zaangażowanym w procesy lobbingu. Dla celów tej syntezy lobbing jest zdefiniowany jako umyślna próba wpływania na decyzje polityczne poprzez różne formy działania skierowane na polityków w imieniu innej osoby, organizacji lub grupy. Formami działania są metody, strategie i taktyki polegające na osiągnięciu dostępu (*gain access*), informowaniu (*inform*), wpływaniu (*influence*) i presji (*pressure*). Do środków, którymi posługuje się lobbysta, należą: osobista reputacja (*personal reputation*), zawodowe zobowiązanie (*professional obligation*), składane sprawozdanie (*cultivated rapport*) i finansowa zachęta (*financial inducement*). Główne obszary obowiązywania etyki lobbysty to: 1) lobbing a dobro wspólne; 2) relacje lobbysta – klient; 3) relacje lobbysta – polityk; 4) lobbysta i kształtowanie opinii publicznej; 5) konflikt interesów; 6) strategie i taktyki lobbingu; 7) integralność profesji lobbysty⁵⁰.

W pełnym brzmieniu, ale z pominięciem komentarza, zasady etyki lobbysty są następujące: 1) Prowadzenie lobbingu musi mieć na uwadze dobro wspólne, a nie tylko wąsko pojmowane partykularne interesy klienta; 2) Relacje lobbysta – klient muszą być oparte na szczerości i wzajemnym szacunku; 3) Polityk jest uprawniony do szczerego ujawnienia przez lobbystę bardzo dokładnych i pewnych informacji o tożsamości klienta oraz istocie i implikacjach sprawy;

⁴⁸ Por. szerzej K. W. Hula, *Lobbying Together: Interest Group Coalition in Legislative Politics*, Washington, D. C. 1999.

⁴⁹ *The Ethics of Lobbying...*, s. 81 i n.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 82 i n.

4) Ze względu na odmienne poglądy opinii publicznej, lobbysta nie może ukrywać lub dezinterpretować tożsamości klienta lub innych związanych ze sprawą faktów; 5) Lobbysta musi unikać konfliktu interesów; 6) Nieuczciwe taktyki są nieodpowiednie dla prowadzenia lobbingu; 7) Lobbysta ma obowiązek promowania integralności profesji lobbowania i publicznego rozumienia procesów lobbingu⁵¹.

Do czasu ustanowienia federalnego w 2006 r. *Ethics and Lobbying Act*, obowiązującego w Stanach Zjednoczonych od 1 stycznia 2007 r., etykę lobbysty regulowały wspomniane już ustawy federalne o charakterze prawnym i etycznym⁵². Wśród regulacji stanowych największą uwagę władz zyskała etyka lobbysty w stanie Maryland⁵³. 4 sierpnia 2005 r. Ogólne Zgromadzenie *American League of Lobbyists* przyjęło *Statement of Principles on the 1995 Lobbying Disclosure Act*. Akt ten składa się z pięciu zasad i *ALL Code of Ethics* przyjętego 28 lutego 2000 r. Zasady, w reakcji na głosy krytyki ze strony lobbystów, wskazują, że: 1) te regulacje obowiązują wszystkich amerykańskich lobbystów; 2) Kongres powinien znowelizować *Lobbying Disclosure Act*; 3) Izba Reprezentantów i Senat powinny stworzyć jednolity system informacji elektronicznej, bardziej otwarty i transparentny; 4) należy zapewnić pełną jawność sprawozdań lobbystów; 5) *The American League of Lobbyist* kontynuuje poparcie i obronę kodeksu swojej profesji promulgowanego w 1987 r., a następnie znowelizowanego i przyjętego w 2000 r. i potwierdzonego w 2005 r. Dziewięć dość typowych artykułów *ALL Code of Ethics* poprzedza tekst preambuły, który warto tutaj przytoczyć w całości⁵⁴.

„*The All Code of Ethics* jest użyteczny jako model dla różnych organizacji i służy wzmocnieniu wyobrażenia o nas i poprawieniu naszej roli jako żywotnego i szanowanego łącznika w procesach demokratycznych.

Lobbing jest integralną częścią procesów demokratycznych naszego narodu i jest konstytucyjnie zagwarantowanym prawem. Przedstawiciele rządu ciągle podejmują decyzje kształtujące politykę publiczną, która oddziałuje na żywotne interesy jednostek, korporacji, organizacji pracujących, grup religijnych, organizacji charytatywnych i innych jednostek. Oficjele publiczni potrzebują otrzymywania rzeczowych informacji od prowadzących interesy i wiedzy o poglądach takich ugrupowań w celu dokonywania uzasadnionych osądów politycznych. Opierając się na ich prawach do prób wpływania na politykę publiczną, prowadzący interesy często wybierają zatrudnianie zawodowych

⁵¹ Ibidem, s. 84 i n.

⁵² Por. przypis 61.

⁵³ Na ten temat obszerny *Study Commission of Lobbyist Ethics Final Report* z 2001 r., dostępny na stronach Internetu. Wśród zawartych tam propozycji reformy regulacji etyki lobbysty stanu Maryland znalazło się, m.in. obowiązkowe szkolenie lobbystów, rejestracja, sprawozdania, określenie zakazanych praktyk i wysokie kary grzywny za ich naruszenie.

⁵⁴ Artykuły te nie wskazują specyfiki etyki zawodu lobbysty. Są niemal tożsame z wieloma regulacjami etyki zawodów prawniczych, urzędniczych, polityków i parlamentarzystów. Oto tytuły tych artykułów: honor i integralność; podporządkowanie się stosownym prawom, regulacjom i regułom; profesjonalizm; unikanie konfliktu interesów; staranność i najlepsze wysiłki; określone wynagrodzenie i warunki pracy; poufność; posiadanie edukacji w sprawach publicznych; obowiązki wobec instytucji rządowych. Tekst na stronach Internetu.

przedstawicieli dla monitorowania rozwoju i obrony ich pozycji lub używania lobbystów poprzez ich członkostwo w stowarzyszeniach handlowych i innych organizacjach członkowskich. Dziesiątki tysięcy mężczyzn i kobiet są obecnie zawodowymi lobbystami i reprezentują praktycznie każdy rodzaj interesów. W ponad 4000 aktach legislacyjnych ustanowionych przez ostatni Kongres, jego członkowie i ich urzędnicy musieli polegać na wkładzie różnorodnych ekspertów w zakresie tych spraw.

W celu ochrony i rozwoju zaufania publicznego i przekonania do naszych instytucji demokratycznych i obrony procesów publicznej polityki, zawodowi lobbyści mają silne zobowiązanie działania zawsze w najwyższy etycznie i moralnie sposób w ich stosunkach ze wszystkimi stronami. Lobbyści mają również obowiązek rozwijania publicznego rozumienia profesji lobbyisty. The American League of Lobbyists odpowiednio do tego przyjęła 'Code of Lobbying Ethics' dla podania podstawowych wskazówek i standardów postępowania lobbystów. Ogólnie, kodeks ten ma na celu zapewnienie niezależności lobbystom, którzy są wynajmowani dla reprezentowania interesów klientów jako trzeciej strony i lobbystów zatrudnionych wśród kadry korporacji, organizacji pracujących, stowarzyszeń i innych jednostek, gdzie ich pracodawca jest w rezultacie ich 'klientem'. Lobbyści są silnie nakłaniani do postępowania zgodnie z kodeksem i poszukiwania w swej praktyce najwłaściwszego etycznie postępowania w ich lobbystycznych przedsięwzięciach. Poszczególni członkowie American League of Lobbyists potwierdzają ich zobowiązanie podporządkowania się temu kodeksowi⁵⁵.

Od 1 stycznia 2007 r. obowiązuje w Stanach Zjednoczonych wspomniany już Ethics and Lobbying Act, łączący w sobie regulację etyczną z regulacją prawną statusu normatywnego amerykańskiego lobbyisty. Celem tej regulacji jest: pomaganie jednostkom w identyfikowaniu i unikaniu konfliktu interesów; ujawnianie interesów ekonomicznych przez osoby objęte tajemnicą (*covered persons*) i ich rodziny; ustanawianie standardów postępowania; powołanie Komisji Etycznej (*Ethics Commission*) z określonymi odpowiedzialnościami za stosowanie się do przepisów. Osoby objęte tajemnicą to członkowie rady gubernatorów i zarządów, prezydent i wiceprezydenci, kanclerz i wicekanclerze oraz osoby wskazywane przez Komisję Etyczną. Komisja Etyczna kontroluje działalność wszystkich podmiotów związanych z lobbieniem, przyjmuje i rozpatruje skargi, udziela opinii doradczych, wprowadza obowiązkową edukację etyczną dla wszystkich lobbystów, osób niejawnych i podległych im urzędników.

Akt ten definiuje lobbienie jako: próbę wpływania na działanie legislatywy lub egzekutywy poprzez bezpośrednie komunikowanie się albo oddziaływanie; rozwijanie dobrej woli poprzez komunikowanie się lub budowanie stosunków z intencją wpływania na działania legislatywy albo egzekutywy. Nie jest lobbieniem komunikowanie się lub działalność związana z biznesem, stosunkami obywatelskimi albo osobistymi, niezwiązanymi z działalnością legislatywy albo egzekutywy⁵⁶.

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ Ibidem.

Etyczne standardy zawierają szereg zakazów, ograniczeń i wskazówek. Zakazują wykorzystywania pozycji publicznej dla korzyści prywatnych – własnych, rodziny i współpracowników. Ograniczają wynagrodzenie do z góry umówionego honorarium, bez żadnych dodatkowych rekompensat. Zakazują niewłaściwego używania lub ujawniania poufnych informacji dla korzyści prywatnych – własnych, rodziny i współpracowników. Z małymi wyjątkami, osoba objęta tajemnicą nie może uczestniczyć w żadnym utajnionym działaniu, w którym osoba ta ma interesy ekonomiczne, jeżeli miałyby one dostrzegalny wpływ na niezależność jej osądu. Osoba, która nadzoruje, zarządza lub uczestniczy w decyzjach o zatrudnieniu nie powinna zatrudniać lub angażować członków szeroko pojętej rodziny⁵⁷.

Największą część standardów poświęcono etycznej regulacji prezentów. Standardy zakazują lobbyscie przyjmowania jakichkolwiek prezentów o wartości finansowej od innych lobbystów, przełożonych lobbysty, osób związanych z biznesem lub zamierzających robić interesy z politykami. Za prezenty nie są uznawane pożyczki, umowy, porozumienia, stypendia akademickie lub sportowe niezwiązane z lobbymingiem i wpłaty na kampanie, jeżeli zostały właściwie uwzględnione w sprawozdaniach. Regulacja prezentów opiera się na pięciu podstawowych zasadach: 1) Nie proś o nic, ani nie akceptuj czegoś wartościowego w zamian za uległość; 2) Nie zabiegaj o dobroczynne świadczenia od podwładnych pracowników (z wyjątkiem ogólnie zapisanych zabiegów dotyczących grupy pracowników); 3) Nie przyjmuj prezentu bezpośrednio lub pośrednio od lobbysty lub przełożonego lobbysty; 4) Nie przyjmuj prezentu od jednostki, którą znasz lub powinieneś znać, która uprawia biznes lub zamierza to robić z osobami, objętymi omawianą tutaj regulacją; 5) Nie przyjmuj prezentu od osób mających finansowe interesy, które mogą istotnie wpływać na działanie osób pozostających w służbie publicznej⁵⁸.

Standardy przewidują 10 wyjątków od zakazów przyjmowania prezentów: żywność i napoje do bezpośredniej konsumpcji podczas imprez publicznych; materiały informacyjne związane z osobistymi obowiązkami; podróże i wydatki rejestracyjne związane z uczestnictwem w spotkaniach edukacyjnych lub uczestniczeniu w charakterze mówcy lub członka panelu (jeśli szczegóły spotkania tego wymagają); znaczek lub podobne oznaczenie potwierdzające służbę; prezenty akceptowane w imieniu lub dla korzyści państwa; prezenty przyznawane ogółowi społeczności lub wszystkim zatrudnionym; prezenty od szeroko rozumianej rodziny lub członków tego samego domostwa; wydatki na podróże związane z biznesem publicznym o charakterze przemysłowym, promocją handlu międzynarodowego lub promocją podróży i turystyki dla zatrudnionych z takimi oficjalnymi odpowiedzialnościami; prezenty o wartości mniejszej niż 100 \$, jako część zamorskiej misji handlowej, jeżeli należy to do oficjalnego protokołu; prezenty dawane lub otrzymywane jako część stosunków o charakterze biznesowym, obywatelskim, religijnym, bratnim, osobistym lub handlowym, a stosunki te nie są związane ze służbą lub pozycją publiczną i rozsądna osoba może stwierdzić, że prezent nie został dany w celu lobbymingu⁵⁹.

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ Ibidem.

Prezenty zakazane przede wszystkim nie powinny być przyjmowane. Jeżeli już zostały przyjęte, należy je zwrócić, zapłacić za nie albo bezpośrednio przekazać je na cele dobroczynne albo państwu. Za świadome naruszenie tego aktu grożą różne sankcje: postępowanie dyscyplinarne prowadzone przez pracodawcę; usunięcie z urzędu, jeżeli lobbysta jest członkiem zarządu lobbystów; grzywna. Niezłożenie sprawozdania może spowodować zwolnienie z pracy lub uniemożliwienie sprawowania pełnionej funkcji. Świadome ukrywanie lub fałszowanie ujawnionych materiałów informacyjnych jest wykroczeniem (*misdemeanor*), a podawanie fałszywych informacji jest zbrodnią (*felony*)⁶⁰.

Drugą częścią aktu, następującą po Ethics Act, jest Lobbying Law, obejmujące swym obowiązkiem „określone jednostki” (*designated individuals*) – legislatorów, pracowników legislatorów i służ publicznych. Te „określone jednostki” są zobowiązane do rejestrowania się i składania sprawozdań o lobbingsowych wydatkach (*lobbying expenditures*) w ten sam sposób jak lobbysci. Tylko niepaństwowe fundusze mogą być używane dla umów z niezatrudnionym przez państwo w celu lobbowania legislatury; zakazane jest otrzymywanie prezentów od lobbystów i przełożonych lobbystów. „Określone jednostki” zobowiązane są do składania sprawozdań z wydatków związanych z lobbingsiem większych niż 200 \$. Nie mogą otrzymywać bezpłatnych biletów na imprezy sportowe, parkowanie, przyjęcia przed imprezami. Grożą im za to sankcje karne i grzywny⁶¹.

Nadzwyczaj szczegółowo uregulowano etykę lobbysty w kanadyjskim Quebecu. Wielokrotnie nowelizowane jej regulacje obowiązują jako Lobbying Transparency and Ethics Act z 15 marca 2008 r. W swej istocie jednak regulacja ta nie różni się od odpowiednich regulacji Stanów Zjednoczonych. W Australii regulacja etyki lobbysty jest częścią Standards of Ministerial Ethics, w znowelizowanej formie obowiązującej od początku 2008 r. W parlamentach narodowych państw członkowskich Unii Europejskiej obowiązują zasady regulujące lobbings⁶². Państwa te w większości uregulowały już w odrębny sposób etykę lobbysty zwaną etyką lobbingsu. W Polsce w 2003 r. opublikowano dość ogólnikowy projekt Kodeksu Etycznego Lobbysty, opracowany przez specjalistów programu lobby.biz.pl, dotychczas będący jedynie nieobowiązującym oficjalnie projektem⁶³. Podobny los spotkał projekt Kodeksu Rzecznika Interesu, zawierającego zestaw podstawowych norm prowadzenia lobbingsu profesjonalnego⁶⁴. W Polsce, podobnie jak w innych krajach Unii Europejskiej, obowiązują od 5 listopada 2005 r. EU Principles for the Ethical Conduct of Lobbying, opracowane przez Christiana D. De Fouloy, Prezydenta Stowarzyszenia Lobbystów Akredytowanych przy Parlamencie Europejskim (Association of Accredited Lobbyists to the European Parliament). Celem tego dokumentu

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ Na pytania i wątpliwości odpowiada Mary Elizabeth Kurz, Vice Chancellor and General Counsel NCSU Ethics Liaison – tel.: (919) 515-3071, e-mail: marybethkurzncsu.edu.

⁶² Por. szerzej *Etyka parlamentarna*, Kancelaria Sejmu, Warszawa 1997, s. 75 i n.

⁶³ Tekst dostępny na stronach Internetu.

⁶⁴ Tekst dostępny na stronach Internetu.

jest dostarczenie praktycznych wskazówek osobom zaangażowanym zawodowo i niezawodowo w procesy lobbingu w swoich krajach i na szczeblu Unii Europejskiej. Należy zauważyć, że definicje, opisy środków i celów oraz zasady lobbingu zostały dość wiernie przejęte przez wspomnianego autora z omówionych już wzorów Stanów Zjednoczonych, toteż można tutaj je pominąć⁶⁵.

Ze względu na szybko wzrastającą ilość lobbystów, zawodowych i niezawodowych, zarejestrowanych i niezarejestrowanych, bezpośrednich i pośrednich, jawnych i tajnych, niezbędne są odpowiednie regulacje prawne i etyczne⁶⁶. Zawód lobbysty łączy w sobie cechy różnych zawodów, zwłaszcza takich, jak rzecznik, doradca, konsultant, adwokat, toteż musi to być uwzględniane w specyfice regulacji jego statusu normatywnego. W odróżnieniu od regulacji innych zawodów prawniczych, w których wyższą ocenę zyskują regulacje korporacyjne, w zawodzie lobbysty większe znaczenie przyznawane jest regulacjom pochodzącym od władz państwowych. W regulacjach państwowych, zwykle wyraźniej niż w regulacjach korporacyjnych, występują zasady dotyczące zachowań osób zaufania publicznego – podziału władzy, rozdzielności stanowisk, przejrzystości działania, sprawozdawczości i kontrolowania. W Polsce lobbing odgrywa coraz większą rolę, toteż dość często występują określenia w rodzaju „lobbing partyjny”, „lobbing górniczy”, „lobbing handlowy”. Świadczy o tym również rozgłos nadawany aferom związanym z lobbingiem. Jak dotychczas, nie istnieje w naszym kraju żadne stowarzyszenie organizacyjne zrzeszające lobbystów. Regulacje prawne lobbingu są jeszcze mało dojrzałe i brak regulacji etyki lobbysty. Należy te braki usunąć.

*Prof. dr hab. Roman Tokarczyk jest pracownikiem
Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.*

ETHIC OF A LOBBYIST POLITICIAN – A COMPARATIVE STUDY

Summary

First glimpse at the lobbyist ethic shows that it is rooted in, inter alia, skepticism that accompanies the legal regulations of lobbying. The regulations that are binding in the US, despite their rather long tradition, have not succeeded to prevent scandals which every now and occur there. As a result, the public debate in the US as well as many other states concerns the need for a facility that would allow a clear and open process of decision making in democratic systems. Ethic dilemmas arise when the actions of those who influence politicians challenge such fundamental democratic values as honesty and integrity, openness and the common good. The most unethical and illegal lobbying practice that impairs integrity is buying decisions of politicians that satisfy the lobbyist's client. A possible manner in which honesty might be enforced would be to register and keep open contacts between lobbyists and politicians and report on them periodically. In the context of the common good, the actions carried out by lobbyists resemble those of barristers. The latter, however, stand before and impartial judge, while the actions of lobbyists representing interests of influential groups are not monitored by those representing social interests.

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ Ilość zarejestrowanych lobbystów jest znacząca. W samym tylko Waszyngtonie ich liczba wynosi obecnie ponad 20 000, a w Brukseli ponad 15 000.