



Zdjęcie: Freepik

WNIOSEK KOMISJI EUROPEJSKIEJ W SPRAWIE PRZEJRZYSTOŚCI REPREZENTACJI INTERESÓW PROWADZONYCH W IMIENIU PAŃSTW TRZECICH – ANALIZA NAJWAŻNIEJSZYCH PROPOZYCJI I ZAGADNIEŃ

ANALIZA ORDO IURIS



WWW.ORDOIURIS.PL

WNIOSEK KOMISJI EUROPEJSKIEJ W SPRAWIE
PRZEJRZYSTOŚCI REPREZENTACJI INTERESÓW
PROWADZONYCH W IMIENIU PAŃSTW TRZECICH
– ANALIZA NAJWAŻNIEJSZYCH PROPOZYCJI
I ZAGADNIEŃ

AUTOR: PATRYK IGNASZCZAK

INSTYTUT NA RZECZ KULTURY PRAWNEJ ORDO IURIS

WARSZAWA 2024

Spis treści

Główne tezy:	6
1. Wprowadzenie	7
2. Geneza i uzasadnienie projektu	7
3. Podstawa prawna	10
4. Charakter prawny	10
5. Najważniejsze postanowienia	11
6. Podstawowe pojęcia i zakres zastosowania	11
7. Obowiązki podmiotów w zakresie prowadzenia dokumentacji	14
8. Rejestry przejrzystości i procedura rejestracyjna	14
9. Numer EIRN	17
10. Nadzór i egzekwowanie	18
11. Sankcje	19

12. Ocena i odbiór projektu	19
13. Argumenty za wnioskiem Komisji Europejskiej:	19
13.1. Potrzeba wprowadzenia standardów transparentności w obszarze lobbingu	19
13.2. Unikanie stygmatyzacji podmiotów podlegających zajmujących się działalnością w zakresie reprezentowania interesów	20
14. Argumenty przeciwko wnioskowi Komisji Europejskiej:	20
14.1. Zbyt wąski zakres podmiotowy i ewentualna nieskuteczność	20
14.2. Operowanie niejasnymi definicjami	21
14.3. Oskarżenia o nieproporcjonalne ograniczenia wolności zrzeszania się i wolności słowa	22
15. Konkluzje	24

Główne tezy:

- Zaproponowany projekt dyrektywy ma na celu ujednolicenie standardów w zakresie funkcjonowania podmiotów działających w obszarze reprezentacji interesów na rzecz państw trzecich, rozumianych jako państwa nienależące do Europejskiego Obszaru Gospodarczego.
- Rdzeniem projektu jest propozycja ustanowienia obowiązku rejestracji takich podmiotów w rejestrach przejrzystości funkcjonujących na poziomie poszczególnych państw członkowskich UE.
- W rejestrach tych ujawniano by określone dane, takie jak m.in. nazwa kraju trzeciego, na rzecz którego dany podmiot prowadzi działalność lobbingową czy kwoty uzyskiwanych z tego tytułu środków.
- Sama koncepcja wprowadzenia obowiązku rejestrowania podmiotów działających na rzecz państw trzecich, nie powinna budzić większych zastrzeżeń.
- Zasadniczą wadą projektu dyrektywy jest jednak operowanie niejasnymi i nieprecyzyjnymi pojęciami, które mogą w przyszłości utrudnić skuteczne wdrażanie i egzekwowanie jej przepisów.
- Warto również zwrócić uwagę, iż we wniosku Komisji Europejskiej pominięto materię dotyczącą działalności w zakresie reprezentacji interesów prowadzonej „wewnętrznie”, czyli w ramach Europejskiego Obszaru Gospodarczego
- Jednocześnie należy wyraźnie zaznaczyć, iż porównania projektu dyrektywy do ustaw o agentach zagranicznych, przyjętych w ostatnich latach w krajach niedemokratycznych, takich jak Rosja, są dalece nietrafione, a zasadniczym zarzutem wobec przedmiotowej propozycji legislacyjnej jest jej nieprecyzyjność oraz pomijanie znacznej liczby podmiotów, zajmujących się działalnością w zakresie reprezentowania interesów.

1. Wprowadzenie

Przedmiotem niniejszej analizy jest projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady mającej ustanowić zharmonizowane wymogi na rynku wewnętrznym dotyczące przejrzystości reprezentacji interesów¹ prowadzonej w imieniu państw trzecich². Projekt jest głównym elementem szerszej propozycji, przedstawionej przez Komisję Europejską jako „Pakiet na rzecz obrony demokracji” (*Defence of Democracy Package*)³ a obejmującym także 1) Zalecenie w sprawie odpornych procesów wyborczych sprzyjających włączeniu społecznemu w Unii oraz uwytędywienia europejskiego charakteru i usprawnienia procesu wyborów do Parlamentu Europejskiego⁴ oraz 2) Zalecenie w sprawie propagowania zaangażowania obywateli i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w procesy kształtowania polityki publicznej oraz ich aktywnego uczestnictwa w tych procesach⁵.

Celem Pakietu jest ochrona przed ingerencją w procesy demokratyczne w Unii Europejskiej ze strony podmiotów zewnętrznych, co ma nastąpić poprzez zapewnienie lepszej przejrzystości, a równocześnie zachęcanie do zaangażowania obywatelskiego i uczestnictwa obywateli w procesach demokratycznych. Dlatego też rdzeniem omawianego Pakietu jest wniosek Komisji Europejskiej, zawierający projekt dyrektywy, która ma za zadanie zharmonizować przepisy regulujące kwestię przejrzystości działalności lobbingsowej organizacji pozarządowych w Unii Europejskiej, działających na rzecz państw trzecich.

Sam projekt, wzbudził jednak kontrowersje, bowiem propozycja ta od samego początku spotkała się z licznymi zastrzeżeniami i obiekcjami, podnoszonymi przez różne organizacje pozarządowe, reprezentujące szerokie spektrum pod względem działalności czy światopoglądu.

W związku z tym autor niniejszej analizy postanowił poddać zwięzłej ocenie te przepisy projektu Dyrektywy, które mogą mieć zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania tego sektora podmiotów, to jest osób i organizacji pozarządowych, zajmujących się lobbingsiem.

2. Geneza i uzasadnienie projektu

We wrześniu 2022 roku, podczas dorocznego wystąpienia dotyczącego stanu Unii Europejskiej (*State of the Union*), Przewodnicząca Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen zapowiedziała przygotowanie unijnego Pakietu na rzecz obrony demokracji. Niemiecka polityk motywowała potrzebę przyjęcia tego typu legislacji działaniami „zagranicznych autokratów”, którzy starają się podważyć unijne wartości i szerzą dezinformacje „od Internetu po sale naszych uniwersytetów”. W tym kontekście von der Leyen podała za przykład ujawniony wówczas przypadek działalności Chińczyków, którzy infiltrowali jeden z ośrodków naukowych w Holandii.

1 W literaturze przedmiotu pojęcia „lobbying” oraz „reprezentowanie interesów” uchodzą za synonimy; zobacz: S. Luber, *Komu potrzebny jest lobbying? Przydatność reprezentowania interesów w Unii Europejskiej z punktu widzenia Komisji Europejskiej*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 35, 2021, s. 70; A. Stawik, *Lobbying w strategiach przedsiębiorstw. Pięć ciekawych analiz i przypadków*, Kraków 2009, s. 26.

2 Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej zharmonizowane wymogi na rynku wewnętrznym dotyczące przejrzystości reprezentacji interesów prowadzonej w imieniu państw trzecich oraz zmieniającej dyrektywę (UE) 2019/1937, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2023%3A637%3AFIN>, dostęp: 05.01.2024.

3 https://poland.representation.ec.europa.eu/news/obrona-demokracji-2023-12-14_pl, dostęp: 05.01.2024.

4 https://commission.europa.eu/document/c797a16d-f2f6-4540-baf8-a05e8bcb33df_en, dostęp: 05.01.2024.

5 https://commission.europa.eu/document/fcb629fe-ca20-4019-b1f6-392c286fdef_en, dostęp: 05.01.2024.

Nie pozwolimy, by konie trojańskie autokracji atakowały nasze demokracje od wewnątrz

– stwierdziła wyraźnie przewodnicząca Komisji Europejskiej⁶.

Sam Pakiet na rzecz obrony Demokracji, w tym będący jego kluczowym elementem projekt dyrektywy, został zaprezentowany w pierwszej połowie grudnia 2023 roku⁷. Propozycja Komisji wpisuje się globalne tendencje, występujące także w innych państwach, gdzie w różnej skali wprowadza się bądź próbuje się wprowadzić regulacje mające na celu zapewnienie transparentności podejmowanych działań w zakresie reprezentowania interesów⁸. Nie bez znaczenia pozostają również ostatnie afery korupcyjne w Unii Europejskiej, dotyczące prób wywierania wpływu na instytucje unijne, m.in. przez Katar⁹.

Potrzeba przyjęcia Dyrektywy i wprowadzenia zharmonizowanych przepisów w obszarze działalności podmiotów, zajmujących się reprezentacją interesów na rzecz państw trzecich, ma w opinii autorów projektu wynikać z kilku powodów. W uzasadnieniu wniosku jego autorzy odwołują się przede wszystkim do potrzeby poprawy funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz ochrony demokratycznych procesów przed ingerencją ze strony państw spoza obszaru UE.

W pierwszej kolejności dyrektywa ma przyczynić się do lepszego funkcjonowania rynku wewnętrznego, w odniesieniu do szeroko rozumianej działalności lobbingsowej, polegającej na działaniach na rzecz państw trzecich. Chodzi o działania, które mają na celu wywarcie wpływu na opracowywanie, formułowanie lub wdrażanie polityki lub prawodawstwa czy publiczny proces decyzyjny w Unii Europejskiej, prowadzone w imieniu tych państw. Unijna propozycja ma bowiem za zadanie podwyższyć standard przejrzystości w omawianym obszarze. Wysoki poziom przejrzystości w tej dziedzinie sprawi również, że obywatele, decydenci publiczni i inne zainteresowane strony będą w stanie lepiej zrozumieć, które państwa trzecie wnioskuje o zapewnienie działań w zakresie reprezentacji interesów¹⁰. W tym kontekście podkreśla się, iż reprezentowanie interesów, w tym reprezentowanie interesów świadczonych na rzecz państw trzecich, w zakresie, w jakim jest zwykle świadczonych za wynagrodzeniem, stanowi usługę w rozumieniu art. 57 TFUE (pkt 3).

Zaznacza się również wzrost oraz transgraniczny charakter tego typu aktywności, stwierdzając jednocześnie duże rozbieżności w ustawodawstwie poszczególnych państw członkowskich. Chodzi tu o różnice dotyczące funkcjonowania rejestrów przejrzystości, m.in. co do zakresu podmiotów i działań nimi objętych, odmiennych definicji, wymagań dotyczących prowadzenia dokumentacji, rodzaju przetwarzanych danych i kar przewidzianych za naruszenie przepisów. Część krajów UE w ogóle nie reguluje omawianej materii dotyczącej przejrzystości działań związanych z reprezentacją interesów¹¹. W efekcie takiego stanu rzeczy ramy prawne dla omawianego obszaru są wysoce rozdrobnione w całej Unii Europejskiej.

W opinii autorów projektu, tego typu „partykularyzm” prowadzi do powstawania przeszkód na rynku związanym z reprezentacją interesów, co w efekcie podważa prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Wynika to z faktu, iż różnorodność regulacji poszczególnych państw członkowskich stwarza nierówne warunki działania, jednocześnie zwiększając koszty dla podmiotów zajmujących się reprezentacją interesów o charakterze transgranicznym. Ma to skutkować przenoszeniem działalności przez podmioty aktywne w omawianym obszarze (tzw. *forum shopping*), z państw posiadających bardziej restrykcyjne regulacje do krajów, gdzie prawodawstwo jest bardziej

⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_22_5493, dostęp: 09.01.2024.

⁷ https://poland.representation.ec.europa.eu/news/obrona-demokracji-2023-12-14_pl, dostęp: 09.01.2024.

⁸ Przykładem tego może być niedawne prawo przyjęte w Finlandii: <https://www.vtv.fi/en/audit-and-oversight/transparency-register/>, dostęp: 09.01.2024.

⁹ Więcej w: G. Latos, *Podejrzani w aferze korupcyjnej w Parlamencie Europejskim wracają do pracy* <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/swiat/artykuly/8748848,podejrzani-w-aferze-korupcyjnej-w-parlamencie-europejskim-wracaja-do-p.html>, dostęp: 10.01.2024.

¹⁰ Wniosek..., s. 1.

¹¹ Wniosek..., s. 1.

liberalne. Tak więc podmioty z branży mają wykorzystywać różnice prawne występujące pomiędzy poszczególnymi państwami na swoją korzyść, preferując państwa posiadające mniej wymagające prawodawstwo¹².

W dalszej kolejności podkreśla się potrzebę ochrony demokracji przed niejawną ingerencją ze strony państw spoza obszaru UE. Zwraca się bowiem uwagę, iż tego typu metody są coraz częściej wykorzystywane przez rządy państw trzecich, obok formalnych kanałów dyplomatycznych, do promowania ich celów politycznych. W ten sposób określone państwa nie będące członkami UE, uzyskują możliwość wpływania na procesy decyzyjne i polityczne w Unii Europejskiej.

Autorzy projektu Dyrektywy zwracają uwagę, iż co prawda pewne „idee” z państw trzecich mogą wpływać pozytywnie na debatę publiczną, koniecznym warunkiem w takich przypadkach jest jednak przejrzystość. W przeciwnym wypadku państwa te mogą wykorzystywać „reprezentację interesów” jako sposób ingerencji w demokrację w Unii Europejskiej. Mogą one również kształtować opinię publiczną, uzyskując wpływ na wybory polityczne w poszczególnych państwach członkowskich jak i w całej Unii Europejskiej¹³.

Jak możemy przeczytać w uzasadnieniu projektu, w ślad za raportem OECD:

Wpływy i lobbings interesów zagranicznych mogą mieć transformujący wpływ na życie polityczne kraju, nie tylko na politykę wewnętrzną, ale także na politykę zagraniczną, system wyborczy, interesy gospodarcze i zdolność do ochrony interesów i bezpieczeństwa narodowego. Zagraniczne rządy mogą wykorzystywać zasoby publiczne do prowadzenia szeroko zakrojonych i długotrwałych kampanii wywierania wpływu. Ryzyko związane z lobbingsiem i wywieraniem wpływu przez obce rządy są zatem wyższe niż ryzyko związane z działaniami czysto krajowymi¹⁴.

W opinii autorów projektu dużym problemem jest brak powszechnie dostępnych informacji o tego typu działaniach (pkt 12). W dodatku informacje te nie są systematycznie zbierane i udostępniane, co utrudnia identyfikację działań lobbingsowych, prowadzonych w imieniu państw trzecich na terenie Unii Europejskiej. Ten brak informacji i wynikające z niego utrudnienia w skutecznym nadzorze nie tylko działają na szkodę funkcjonowania rynku wewnętrznego, ale także demokracji w Unii, ponieważ wpływają na zaufanie obywateli Unii do procesów demokratycznych i decydentów oraz na ich zdolność do wykonywania swoich praw i obowiązków¹⁵.

W dalszej części potwierdza się, przywołując dane statystyczne, obawy mieszkańców Unii Europejskiej, dotyczące obcego wpływu, podkreślając, iż uległy one intensyfikacji po rosyjskiej agresji na Ukrainę, rozpoczętej w 2022 roku¹⁶.

Wszystkie przytoczone powyżej czynniki zostają przedstawione jako argumenty, uzasadniające przyjęcie omawianej dyrektywy, której podstawowym założeniem jest zharmonizowanie na poziomie unijnym zasad dotyczących transparentności działalności podmiotów działających w sektorze reprezentacji interesów państw trzecich. Przyjęcie tego typu rozwiązań, w opinii autorów uzasadnienia, wpłynęłoby by pozytywnie na omawiany sektor, co wynikałoby z poprawy sytuacji dla takich działań na rynku wewnętrznym, zmniejszenia kosztów przestrzegania prawa przez określone podmioty czy z zapobiegania przenoszeniu przez nie działalności do krajów posiadających bardziej liberalne przepisy¹⁷. Natomiast rdzeniem tego projektu jest ustanowienie rejestrów przejrzystości na poziomie poszczególnych państw członkowskich.

12 Wniosek..., s. 1.

13 Wniosek..., s. 1.

14 Wniosek..., s. 2., za OECD (2021), *Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c6d8eff8-en>, s. 44-45.

15 Wniosek..., s. 2.

16 Wniosek..., s. 2-3.

17 Wniosek..., s. 3.

Tak więc podstawowym celem Dyrektywy jest poprawa funkcjonowania rynku wewnętrznego poprzez osiągnięcie wspólnego poziomu przejrzystości w całej Unii, co ma nastąpić dzięki przyjęciu zharmonizowanych przepisów w odniesieniu do działalności gospodarczej w zakresie reprezentacji interesów prowadzonej w imieniu podmiotu z państwa trzeciego (art. 1).

3. Podstawa prawna

Jako podstawę prawną dla przyjęcia przedmiotowej Dyrektywy wskazano art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Istotą tego przepisu jest umożliwienie wydawania aktów prawa wtórnego, w tym dyrektyw, co ma na celu zagwarantowanie harmonizacji prawa poszczególnych państw członkowskich w kontekście funkcjonowania rynku wewnętrznego. Tak więc art. 114 TFUE ma na celu eliminację przeszkód prawnych, w korzystaniu z podstawowych swobód rynku wewnętrznego i usuwanie naruszeń konkurencji wynikających ze stosowania odmiennych przepisów krajowych¹⁸. „Harmonizacja” czy „zbliżenie ustawodawstw” polega na ustanowieniu pewnego wspólnego standardu, wyznaczonego przez Unię, co następuje poprzez eliminację istotnych różnic pomiędzy krajowymi porządkami prawnymi. W tym kontekście podkreśla się, iż reprezentacja interesów, w tym reprezentowanie interesów świadczone na rzecz państw trzecich, w zakresie, w jakim jest zwykle świadczone za wynagrodzeniem, stanowi usługę w rozumieniu art. 57 TFUE, w związku z czym można je powiązać z regułami normującymi zagadnienia rynku wewnętrznego¹⁹.

W opinii autorów projektu różnorodność regulacji prawnych normujących materię lobbingu w poszczególnych państwach członkowskich stwarza przeszkody w transgranicznym świadczeniu usług reprezentacji interesów, co wymaga interwencji na poziomie Unii Europejskiej. Dlatego też harmonizowane środki w zakresie przejrzystości (w postaci przedmiotowego projektu dyrektywy) mają na celu stworzenie równych warunków działania, oraz zmniejszenie istniejących kosztów przestrzegania przepisów i arbitrażu regulacyjnego²⁰.

Projekt odwołuje się również do art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), zawierającego katalog unijnych wartości, które stanowią fundament aksjologiczny Unii. W tym aspekcie przedmiotowa inicjatywa ma na celu zwiększenie publicznego zaufania dla demokratycznych instytucji Unii jak i poszczególnych państw członkowskich, co ma nastąpić poprzez zapewnienie transparentności działań lobbingowych, realizowanych na rzecz państw trzecich²¹.

4. Charakter prawny

Omawiana propozycja legislacyjna ma charakter ramowy (pkt 10), co jak sama nazwa wskazuje, zapewnia ogólne ramy prawne dla jakiejś kwestii (w tym przypadku zagadnienia harmonizacji przepisów dotyczących funkcjonowania określonych podmiotów zajmujących się lobbingiem). Dyrektywa, zgodnie z art. 288 TFUE wiąże państwa członkowskie w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Tak więc to na państwie członkowskim spoczywa wybór środków, służących osiągnięciu celu, wyznaczonego przez dyrektywę. Wybór dyrektywy do unormowania działalności lobbingowej, rozumianej w tym kontekście normatywnym jako usługa nie dziwi, bowiem w obecnym dorobku prawnym Unii ten instrument

18 K. Kowalik-Bańczyk, P. Dąbrowska-Kłosińska, Komentarz do art. 114 TFUE w: K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, LEX 2020.

19 Wniosek..., s. 1.

20 Wniosek..., s. 9.

21 Wniosek..., s. 9.

prawa pochodnego jest często stosowany, zwłaszcza w obszarze regulacji prawnych, dotyczących funkcjonowania rynku wewnętrznego²².

Jednocześnie Komisja podkreśla, iż podjęta inicjatywa nie ma na celu ograniczenia możliwości działania różnych organizacji pozarządowych. Nie nakłada ona wymogów na podmioty tylko dlatego, że otrzymują one finansowanie z zagranicy, ale zamiast tego koncentruje się na zapewnieniu większej przejrzystości, gdy podmioty te prowadzą działania w zakresie reprezentacji interesów w imieniu państw trzecich, które mają na celu wywarcie wpływu na rozwój, formułowanie lub wdrażanie polityki, prawodawstwa lub publicznych procesów decyzyjnych w Unii²³.

Powyższą deklarację powinniśmy odczytywać przede wszystkim w kontekście ustawy o agentach zagranicznych (*foreign agent law*), przyjmowanych bądź proponowanych w niektórych państwach (np. w Rosji i nieskutecznie w Gruzji), których zasadniczym celem, pomimo wielu różnic, jest ograniczenie działalności podmiotów korzystających z zagranicznego finansowania i postrzeganych jako obce narzędzie wpływu. Tego typu regulacje poddawane są ostrej krytyce, jako ograniczające przestrzeń obywatelską i niedemokratyczne²⁴. Za przykład takiego prawodawstwa na rodzimym gruncie podawano projekt ustawy o transparentności finansowania organizacji pozarządowych²⁵, przedstawiony pod koniec marca 2022 roku. Propozycja znana szerzej jako *lex Woś*, od nazwiska polityka Solidarnej Polski, była przedmiotem szerokiej krytyki w mediach²⁶. W ten sposób Komisja Europejska podkreśla więc wyraźnie, iż jej propozycja nie jest odpowiednikiem *foreign agent law*, lecz koncentruje się na zapewnieniu odpowiedniego poziomu przejrzystości. Taka deklaracja nie dziwi, zwłaszcza że duża część krytyków wniosku KE porównywała go (i porównuje) do regulacji mających na celu drastyczne ograniczenie działalności społeczeństwa obywatelskiego, znanych z krajów takich jak chociażby Rosja (niesłusznie, o czym w dalszej części analizy).

5. Najważniejsze postanowienia

Projekt dyrektywy składa się z czterech rozdziałów, zawierających kolejno postanowienia ogólne (Rozdział I), przepisy dotyczące obowiązków w zakresie przejrzystości, mających zastosowanie do określonej grupy podmiotów, procedury rejestracyjnej i zasad działania rejestrów, czy nadawania numeru EIRN (Rozdział II), zasady nadzoru i egzekwowania przepisów dyrektywy, w tym zasady wymiany informacji (Rozdział III) oraz przepisy końcowe (Rozdział IV). W niniejszej analizie jej autor zdecydował się zwięźle omówić najważniejsze z zaproponowanych przez Komisję Europejską przepisów.

6. Podstawowe pojęcia i zakres zastosowania

Spośród kilkunastu definicji legalnych, zamieszczonych w art. 2 dyrektywy, na szczególną uwagę zasługują pojęcia takie jak „działanie polegające na reprezentacji interesów”, „usługa reprezentacji interesów”, „dostawca usługi reprezentacji interesów” czy „podmiot z kraju trzeciego”, które będą w istocie decydowały o tym, czy poszczególne podmioty zajmujące się działalnością lobbingsową znajdują się w zakresie normowania tego aktu prawa pochodnego. Na doprecyzowanie tych pojęć pozwalają motywy, wskazane w preambule dyrektywy.

22 S. Biernat (red.) *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej* [w] *System Prawa Unii Europejskiej*. Tom I, Warszawa 2020, s. 993.

23 Wniosek..., s. 11.

24 Np. Bosnia and Herzegovina: Statement by the Spokesperson on the "foreign agent" law in Republika Srpska, https://www.eeas.europa.eu/eeas/bosnia-and-herzegovina-statement-spokesperson-%E2%80%9Cforeign-agent%E2%80%9D-law-republika-srpska_en, dostęp: 09.01.2024.

25 <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/1EB54CD5C1D657A4C125884D0038275B/%24File/2299.pdf>, dostęp: 09.01.2024.

26 D. Sitnicka, *Lex Woś. Solidarna Polska chce „deputinizować” organizacje pozarządowe ustawą rodem z Rosji Putina*, <https://oko.press/lex-wos-solidarna-polska-deputinizowac-organizacje-porazradowe-przy-pomocy-ustawy-od-putina>, dostęp: 09.01.2024.

Działanie polegające na reprezentacji interesów (*interest representation activity*) oznacza działanie prowadzone w celu wywierania wpływu na rozwój, kształtowanie lub wdrażanie polityki lub prawodawstwa bądź na publiczne procesy decyzyjne w Unii, które to działanie można w szczególności wykonywać przez organizowanie spotkań, konferencji lub wydarzeń lub udział w nich, przyczynianie się do konsultacji lub wysłuchań parlamentarnych lub udział w nich, organizowanie kampanii komunikacyjnych lub reklamowych, organizowanie sieci i inicjatyw oddolnych, przygotowywanie dokumentów programowych, stanowisk, zmian legislacyjnych, badań opinii publicznej, sondaży lub listów otwartych lub działania w kontekście badań i edukacji, jeżeli prowadzi się je konkretnie w tym celu;

Jak widać na powyższym przykładzie, reprezentowanie interesów zostało zdefiniowane w sposób bardzo szeroki, co przyznaje sama Komisja w preambule Dyrektywy, uzasadniając taki stan rzeczy potrzebą zapewnienia prawidłowego stosowania zharmonizowanych wymogów przejrzystości (pkt 16). Jednocześnie trzeba zaznaczyć, iż wskazana definicja, skupia się na celowości podejmowanych działań oraz na „istotnym i wyraźnym związku”, jaki powinien istnieć między działalnością a prawdopodobieństwem, że wpłynie ona na rozwój, formułowanie lub wdrażanie polityki lub prawodawstwa lub publicznych procesów decyzyjnych w Unii” (pkt 17). W takich przypadkach, zgodnie z wyjaśnieniem zawartym w preambule projektu należy wziąć pod uwagę „wszelkie istotne czynniki”, w tym m.in. treść działalności, jej kontekst, cel, czy środki, za pomocą których jest prowadzona (pkt 17).

Za przykład „reprezentowania interesów” dyrektywa podaje zachowania, takie jak „organizowanie lub uczestnictwo w spotkaniach, konferencjach lub wydarzeniach, udział w konsultacjach, przesłuchaniach parlamentarnych lub innych podobnych inicjatywach, organizowanie kampanii komunikacyjnych lub reklamowych, w tym za pośrednictwem mediów, platform, korzystanie z influencerów w mediach społecznościowych, sieci i inicjatyw oddolnych, przygotowywanie dokumentów dotyczących polityki i stanowisk, poprawek legislacyjnych, badań opinii publicznej i ankiet, listów otwartych i innych materiałów komunikacyjnych lub informacyjnych” (pkt 19). Jest to oczywiście katalog niepełny, mający charakter wyliczenia przykładowego, o czym świadczy użycie sformułowania „w szczególności” (*in particular*).

W dodatku w art. 3 ust. 2 lit. a i lit. b Dyrektywy dokonuje się wyłączeń pewnych aktywności z zakresu stosowania tego aktu prawa wtórnego, co dotyczy m.in. działalności prowadzonej przez urzędników rządów państw trzecich związanej z wykonywaniem władzy publicznej, w tym działalność związana z wykonywaniem stosunków dyplomatycznych między państwami lub organizacjami międzynarodowymi czy szeroko rozumiane doradztwo zawodowe, w tym działalność prowadzona przez prawników -np. zamawianie profesjonalnych lub eksperckich badań czy uzyskiwanie porad technicznych dotyczących zgodności z przepisami technicznymi (pkt 20). Wyłącza się także działania pomocnicze (*ancillary activities*), takie jak catering, drukowanie broszur lub dokumentów strategicznych (art. 3 ust. 2 lit. c w związku z pkt 20).

Usługa reprezentacji interesów (*interest representation service*) oznacza działanie polegające na reprezentacji interesów prowadzone zwykle za wynagrodzeniem, o którym mowa w art. 57 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej;

W definiowaniu „usługi reprezentowania interesu” odwołano się przede wszystkim do pojęcia „usługi”, zawartej w art. 57 TFUE, podkreślając jednocześnie, iż takowa działalność odbywa się za wynagrodzeniem. W dodatku, zgodnie z pkt 26 preambuły, na gruncie omawianej Dyrektywy wszelkie świadczenia otrzymane w zamian za daną usługę reprezentacji interesów powinny być uznawane za wynagrodzenie. Tak więc pojęcie „świadczenia” może obejmować wkłady finansowe, takie jak pożyczki, dokapitalizowanie, umorzenie długu, zachęty podatkowe lub zwolnienie podatkowe, otrzymane w zamian za reprezentowanie interesów. W tej kategorii mieszczą się również inne korzyści dodatkowe, w tym zapewnienie, budowa i utrzymanie powierzchni biurowej w zamian za usługę reprezentacji interesów (pkt. 26). Dyrektywa odwołuje się tutaj do orzecznictwa TSUE, zgodnie z którym zasadniczą cechą wynagrodzenia jest fakt, że stanowi ono zapłatę za dane usługi (pkt 27).

Jednocześnie zastrzega się, iż pojęcia świadczenia nie obejmuje wkładów w podstawowe finansowanie organizacji (*core funding*) lub inne podobne wsparcie finansowe, na przykład udzielane w ramach programu dotacji darczyńców z państw trzecich. Takie wkłady nie powinny być uznawane za wynagrodzenie z tytułu usług reprezentacji interesów, jeżeli nie są związane z działalnością w zakresie reprezentacji interesów, to znaczy, jeżeli podmiot otrzymałby takie finansowanie niezależnie od tego, czy prowadzi konkretną działalność w zakresie reprezentacji interesów (pkt 27).

Omawiana definicja z art. 2 jest szczególnie istotna z punktu widzenia obowiązków sprawozdawczych, nałożonych na podmioty zajmujące się działalnością w zakresie reprezentacji interesów (prowadzonych na rzecz państw trzecich), które zgodnie z przepisami Dyrektywy będą musiały ujawnić kwoty, uzyskane z tytułu prowadzonej działalności. W dodatku, w przypadku otrzymywania przez podmioty „wysokich kwot wynagrodzenia” z tytułu świadczenia usług reprezentowania interesów na rzecz państwa bądź państw trzecich, organy nadzorcze będą posiadały uprawnienie do zażądania dodatkowych informacji w celu zapewnienia większej kontroli (pkt 51).

Dostawca usług reprezentacji interesów (*interest representation service provider*) oznacza osobę fizyczną lub prawną, która świadczy usługę reprezentacji interesów. Tak więc, na podstawie powyższego sformułowania oraz preambuły można przyjąć, iż definicja dostawcy obejmuje wszelkie podmioty, których głównym lub okazjonalnym zajęciem jest wpływanie na publiczny proces decyzyjny. Za przykład takowych dyrektywa podaje m.in. firmy lobbignowe, *think-tanki* czy organizacje społeczeństwa obywatelskiego (pkt 21).

Podmiot z państwa trzeciego (*third country entity*), zgodnie z art. 2 oznacza:

- a) instytucje rządowe na szczeblu centralnym oraz organy publiczne na wszystkich innych szczeblach państwa trzeciego, z wyjątkiem członków Europejskiego Obszaru Gospodarczego;
- b) podmiot publiczny lub prywatny, którego działania można przypisać podmiotowi, o którym mowa w lit. a), z uwzględnieniem wszystkich istotnych okoliczności;

Państwa trzecie należy rozumieć jako państwa, które nie są członkami Unii Europejskiej, bądź nie należą do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (*European Economic Area* -art. 2 w związku z pkt 2 *in fine* preambuły). Tak jak w przypadku pojęcia „reprezentowania interesów”, definicja terminu „podmiot z państwa trzeciego” została ujęta bardzo szeroko.

(...) pojęcie podmiotów z państw trzecich należy rozumieć jako obejmujące nie tylko rząd centralny i organy publiczne tych państw, ale także podmioty publiczne lub prywatne, w tym obywatele Unii i osoby prawne mające siedzibę w Unii, których działania można ostatecznie przypisać temu państwu trzeciemu²⁷.

Takie szerokie rozumienie omawianego pojęcia ma wynikać z problemu, jakim jest uchwytność, a właściwie brak uchwytności działań związanych z lobbieniem. Za przykład w uzasadnieniu podaje się sytuację, w których władze państwa trzeciego, poprzez różne sposoby, np. czynniki ekonomiczne, posiadają wpływ na działalność jakichś podmiotów, formalnie rzecz jasna niezależnych (pkt 23). Dlatego definicja „podmiotu z państwa trzeciego” obejmuje również osoby fizyczne i osoby prawne mające siedzibę w Unii, których działania można ostatecznie przypisać temu państwu trzeciemu (pkt 23). Kluczowym elementem potrzebnym do zakwalifikowania jakichś podmiotów jako reprezentujących interesy państw trzecich zdaje się więc być możliwość „przypisania” (*attribute*) działaniom tych podmiotów związku z realizacją interesów tych państw. Taka ocena powinna być ustalana indywidualnie dla każdego przypadku oraz powinna należycie uwzględniać wszystkie istotne elementy sprawy, takie jak charakterystyka danego podmiotu oraz środowisko prawne i gospodarcze panujące w państwie trzecim, w którym podmiot prowadzi działalność, w tym rola rządu w gospodarce tego kraju (pkt 23).

²⁷ Wniosek..., pkt 23.

Jak możemy przeczytać w motywach projektu (pkt 24):

Działanie polegające na reprezentacji interesów powinno wchodzić w zakres niniejszej dyrektywy, jeżeli jest prowadzone w imieniu podmiotu z państwa trzeciego. Oznacza to, że powinno ono obejmować usługi reprezentacji interesów świadczone na rzecz podmiotów z państw trzecich. Ponadto, ponieważ rząd państwa trzeciego może zlecać podmiotom, których działania można mu przypisać, prowadzenie działań polegających na reprezentacji interesów, które to działania mają charakter gospodarczy, a tym samym są porównywalne z usługą reprezentacji interesów, zakres dyrektywy powinien obejmować również takie działania. Może on zatem obejmować także reprezentację interesów przez podmioty z państwa trzeciego w wymiarze wewnętrznym.

Jednocześnie w tych samych motywach projektu, w pkt 25, podkreśla się iż:

Niniejsza dyrektywa nie powinna obejmować działań wspierających interesy państwa trzeciego lub zgodnych z tymi interesami. Obejmuje to działania stanowiące przejaw wolności wypowiedzi oraz wolności przekazywania i otrzymywania informacji i idei lub przejaw wolności akademickiej, takie jak działania prowadzone przez osoby fizyczne działające we własnym imieniu lub dziennikarzy pracujących dla mediów z państw trzecich, których działań nie można przypisać państwu trzeciemu lub które nie kwalifikują się jako reprezentowanie interesów w rozumieniu niniejszej dyrektywy.

Podsumowując, definicje zawarte w art. 2 cechują się stosunkowo skomplikowaną złożonością oraz dużym stopniem niejasności, co w istocie może prowadzić do trudności, związanych np. z zakwalifikowaniem jakiejś działalności do kategorii działalności w zakresie reprezentowania interesów państw trzecich.

7. Obowiązki podmiotów w zakresie prowadzenia dokumentacji

Art. 7 nakłada na podmioty zajmujące się reprezentowaniem interesów obowiązek prowadzenia ewidencji zawierające informacje określone w tym przepisie. Wśród nich Dyrektywa wymienia m.in. informacje dotyczące nazwy podmiotów, w imieniu których prowadzona jest działalność, opis celu działalności w zakresie reprezentowania interesów, umowy czy informacje lub materiały stanowiące kluczowy element działalności w zakresie reprezentacji interesów. Zgodnie z art. 7 ust. 2, wymieniona w art. 7 ust. 1 dokumentacja powinna być przechowywana przez okres 4 lat, licząc od momentu od zakończenia działalności. W dodatku, podmioty o których mowa w tym przepisie zobowiązane będą do sporządzania corocznych sprawozdań, zawierających listę wszystkich podmiotów z państw trzecich, w imieniu których prowadziły one działalność w zakresie reprezentowania interesów w poprzednim roku obrotowym oraz wykaz skumulowanej rocznej kwoty, otrzymanej w związku ze świadczeniem usług dotyczących reprezentowania interesów podmiotów z państw trzecich, określonych w art. 3 ust. 1. Obowiązek zapewnienia, ażeby wskazane podmioty przechowywały określone w art. 7 dane spoczywać będzie na państwach członkowskich.

8. Rejestry przejrzystości i procedura rejestracyjna

Na mocy art. 9 projektu dyrektywy każde państwo członkowskie będzie zobowiązane do ustanowienia oraz prowadzenia rejestru bądź rejestrów, zawierających dane podmiotów, prowadzących działalność w zakresie reprezentacji interesów na rzecz podmiotów z państw trzecich. Tak więc projekt dyrektywy pozostawia pewien zakres swobody państwom członkowskim co do decyzji, czy dostosują one swoje dotychczasowe rejestry przejrzystości (jeśli takowe funkcjonują) do wymogów tego aktu prawnego, czy też zdecydują się na ustanowienie jednego nowego bądź większej liczby nowych rejestrów. W przypadku wyboru tej ostatniej opcji państwa członkowskie powinny określić

dokładne kryteria decydujące o przynależności do konkretnego rejestru, informując o tym zobowiązane podmioty (art. 10 ust. 1). Rejestry te powinny być prowadzone w sposób zapewniający neutralne, rzeczowe i obiektywne przedstawienie zawartych w nich informacji. Sam fakt zamieszczenia informacji o podmiocie w rejestrze nie powinien bowiem skutkować stygmatyzacją, która może wynikać z percepcji takiego wpisu jako informacji o wrogiej czy obcej działalności zarejestrowanego podmiotu czy tworzyć wokół niego atmosfery nieufności, co może wynikać np. z sugestii, że starają się on bezprawnie wpływać na procesy demokratyczne (pkt 50).

Podmiot prowadzący działalność w zakresie reprezentacji interesów na rzecz podmiotów z państw trzecich, mający siedzibę w więcej niż jednym państwie członkowskim powinien zarejestrować się w państwie, w którym znajduje się jego główna siedziba (art. 10 ust. 3). Podmiot ten, w przypadku braku rejestracji na obszarze Unii, będzie musiał zarejestrować się w państwie członkowskim, w którym siedzibę ma jego przedstawiciel prawny, wyznaczony na podstawie art. 8, a w przypadku braku siedziby, w państwie członkowskim, w którym przedstawiciel ma stałe miejsce zamieszkania lub zwykłe miejsce pobytu (art. 10. ust. 3).

Zgodnie z art. 10 ust. 6 oraz Aneks nr 1²⁸ podmioty zobowiązane są do przedstawienia określonych informacji. Dane te można podzielić na dwie kategorie, odnoszące się kolejno do samego podmiotu oraz do działalności prowadzonej w zakresie reprezentacji interesów.

W tej pierwszej kategorii należy wskazać informacje dotyczące podmiotu, w tym:

- 1) nazwę (imię i nazwisko w przypadku osób fizycznych bądź nazwę w przypadku osób prawnych),
- 2) adres siedziby,
- 3) numer telefonu,
- 4) adres e-mailowy,
- 5) stronę internetową dotyczącą działalności podmiotu (jeśli takowa istnieje).

W dodatku, co do podmiotu mającego siedzibę poza obszarem Unii Europejskiej, konieczne będzie przedstawienie dodatkowych danych, dotyczących jego przedstawiciela ustanowionego w oparciu o art. 8, a obejmujących, imię, nazwisko, numer telefonu, adres e-mailowy oraz w stosownych przypadkach, numer rejestracyjny przedstawiciela prawnego w rejestrze handlowym lub porównywalny kod identyfikacyjny. Jeżeli podmiot jest osobą prawną, trzeba będzie przedstawić nazwisko, imię i adres e-mail osoby prawnie odpowiedzialnej za ten podmiot oraz, jeśli jest to inna osoba, nazwisko, imię i adres e-mail osoby fizycznej wyznaczonej do kontaktów operacyjnych.

Dane te obejmują również informację o kategorii, która najbardziej przypomina strukturę organizacyjną zobowiązanego podmiotu -tu wymieniono następujące grupy:

- 1) instytucje akademickie,
- 2) spółki i grupy,
- 3) firmy prawnicze,

28 Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing harmonised requirements in the internal market on transparency of interest representation carried out on behalf of third countries and amending Directive (EU) 2019/1937, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2023%3A637%3AFIN>, dostęp: 12.01.2024.

- 4) organizacje pozarządowe, platformy i sieci,
- 5) profesjonalne firmy konsultingowe,
- 6) osoby samozatrudnione,
- 7) ośrodki analityczne i instytucje badawcze,
- 8) stowarzyszenia handlowe i biznesowe,
- 9) związki zawodowe i stowarzyszenia zawodowe,
- 10) inne organizacje, podmioty publiczne lub mieszane;

Jeżeli podmiot jest zarejestrowany w innym krajowym rejestrze przejrzystości, to powinien przedłożyć numer tam nadany. Powinien także przedłożyć numer rejestracyjny w rejestrze przedsiębiorstw lub porównywalny kod identyfikacyjny oraz opis głównych celów, misji i obszarów działalności. Ponadto, podmiot powinien we wniosku poinformować, czy otrzymał roczną kwotę przekraczającą 1 000 000 EUR dla pojedynczego podmiotu z państwa trzeciego w poprzednim roku obrotowym.

W danych, zaliczonych do drugiej kategorii, podmioty muszą wskazać dane dotyczące podmiotów z państw trzecich, na rzecz których prowadzą działania w zakresie reprezentacji interesów, w tym:

- 1) nazwę,
- 2) adres, pod którym podmiot z państwa trzeciego prowadzi działalność lub, w przypadku osób fizycznych, adres, pod którym zwykle zamieszkują,
- 3) opis głównych celów podmiotu, jego zakresu kompetencji i obszaru zainteresowania;
- 4) numer rejestracyjny podmiotu z państwa trzeciego w rejestrze przedsiębiorstw lub porównywalny kod identyfikacyjny, o ile jest dostępny,
- 5) państwo trzecie, w imieniu którego działa podmiot z państwa trzeciego,
- 6) roczne kwoty obejmujące wszystkie zadania wykonane w celu wywarcia wpływu na opracowanie, sformułowanie lub wdrożenie tego samego projektu, polityki lub inicjatywy, wskazanej w określonym przedziale kwotowym, za pełny rok działalności odnoszący się do ostatniego zamkniętego roku obrotowego, od daty rejestracji lub daty corocznej aktualizacji danych rejestracyjnych.
- 7) opis działania w zakresie reprezentowania interesów i szacowany czas jego trwania,
- 8) państwa członkowskie, w których prowadzona jest działalność w zakresie reprezentowania interesów,
- 9) a także, w stosownych przypadkach, nazwy podwykonawców oraz dostawców usług medialnych i platform internetowych, na których umieszczane są reklamy w ramach działalności w zakresie reprezentowania interesów,

- 10) propozycje legislacyjne, polityki lub inicjatywy, na które ukierunkowana jest działalność w zakresie reprezentowania grup interesu.

W dodatku, państwa członkowskie mogą przyjąć przepisy, zgodnie z którymi podmioty zarejestrowane w ich krajowym rejestrze będą zobowiązane do przekazania we wniosku informacji na temat urzędników publicznych, z którymi nawiązano kontakt (Aneks nr 1, pkt g).

Część wymienionych powyżej danych, w oparciu o przepis art. 10 ust. 6, powinno być aktualizowanych w odpowiednich terminach.

W przypadku, gdy podmioty podlegające obowiązkowi rejestracji na podstawie przepisów dyrektywy przestaną spełniać przesłanki do tego konieczne, powinny one powiadomić odpowiednie organy i zwrócić się z prośbą o usunięcie wpisu z rejestru przejrzystości. Natomiast w sytuacji, w której podmioty te zobligowane są do rejestracji w innym rejestrze, niż ten, w którym są zarejestrowane, powinny powiadomić o tym fakcie odpowiednie organy i złożyć wniosek o wykreślenie z rejestru. Decyzja organu odpowiedzialnego za dany rejestr krajowy podlega administracyjnym i sądowym środkom odwoławczym w państwie członkowskim rejestracji (art. 10 ust. 7).

Sama rejestracja, jak i aktualizacje danych czy wnioski o wykreślenie lub usunięcie informacji z rejestru powinny być bezpłatne oraz dokonywane drogą elektroniczną (art. 10 ust. 8).

Wnioski złożone przez podmioty zajmujące się działalnością w zakresie reprezentowania interesów na rzecz państw trzecich powinny być sprawdzone przez odpowiednie organy, które będą musiały dokonać stosownych wpisów w krajowych rejestrach w ciągu pięciu dni roboczych, licząc od dnia otrzymania wniosku (art. 11 ust. 1). W przypadku wniosków niekompletnych lub zawierających błędy, organy zwracają się do wskazanych podmiotów o uzupełnienie lub poprawienie przedłożonych informacji. Wówczas, w ciągu 5 dni roboczych od otrzymania odpowiedzi od danego podmiotu organ dokonuje wpisu w swoim rejestrze krajowym albo odmawia dokonania takiego wpisu i informuje dany podmiot, dlaczego przedłożone informacje są nadal niekompletne lub zawierają oczywiste błędy (art. 11 ust. 2).

9. Numer EIRN

Jednym z najważniejszych elementów zaproponowanej dyrektywy jest obowiązek nadawania podmiotom, zajmującym się działalnością w zakresie reprezentacji interesów na rzecz podmiotów z państw trzecich Europejskiego Numeru Reprezentacji Interesów (*European Interest Representation Number*, w skrócie *EIRN*). Zgodnie z przepisami projektu dyrektywy, taki numer byłby nadawany przez odpowiednie organy krajowe najpóźniej w ciągu pięciu dni od momentu dokonania wpisu w rejestrze przejrzystości (art. 11 ust. 3).

Zgodnie z treścią Załącznika nr 2²⁹ numer EIRN powinien składać się z 4 elementów, obejmujących:

- skrót „EIRN”,
- kod kraju, w którym podmiot jest zarejestrowany,

²⁹ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing harmonised requirements in the internal market on transparency of interest representation carried out on behalf of third countries and amending Directive (EU) 2019/1937, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2023%3A637%3AFIN>, dostęp: 20 stycznia 2024.

- skrót krajowego rejestru, w którym podmiot jest zarejestrowany,
- niepowtarzalny numer porządkowy, przypisany w danym rejestrze tylko jednemu podmiotowi.

Numer EIRN w opinii autorów projektu ma służyć jako środek ułatwiający identyfikację podmiotów zajmujących się działalnością w zakresie reprezentacji interesów na rzecz podmiotów z państw trzecich (pkt 41). W tym celu, na podstawie art. 14 zarejestrowane podmioty i ich podwykonawcy powinny podawać numer EIRN w bezpośrednich kontaktach z urzędnikami publicznymi.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 projektu Dyrektywy, państwa członkowskie powinny zamieszczać w rejestrach publicznie dostępne informacje, dotyczące podmiotów zajmujących się reprezentowaniem interesów na rzecz podmiotów z państw trzecich, w tym:

- 1) nazwę, adres strony internetowej, jeżeli takowa istnieje, nazwę i adres przedstawiciela określonego w art. 8, informację o kategorii, która najbardziej przypomina strukturę organizacyjną zobowiązanego podmiotu, numer rejestracyjny z innego rejestru (jeżeli takowy istnieje) oraz numer rejestracyjny podmiotu w rejestrze handlowym lub porównywalny kod identyfikacyjny,
- 2) numer EIRN,
- 3) datę dokonania rejestracji,
- 4) datę dokonania ostatniej aktualizacji (w odniesieniu do informacji zawartych w punkcie 1).

Informacje te powinny zostać przedstawione w rejestrze w łatwo dostępnym i przyjaznym dla użytkowników formacie, przy użyciu prostego języka w co najmniej jednym języku urzędowym państwa członkowskiego rejestracji oraz w języku urzędowym Unii Europejskiej, który jest powszechnie rozumiany przez jak największą liczbę obywateli UE. (art. 12 ust. 2).

W dalszych przepisach projektu dyrektywy przewidziano wyjątek od obowiązku publikacji przedstawionych powyżej danych w rejestrze przejrzystości. Na podstawie art. 12 ust. 3-6 podmioty zajmujące się reprezentowaniem interesów na rzecz podmiotów z państw trzecich mogą bowiem wystąpić z wnioskiem o odstąpienie od publikacji danych. Takie odstąpienie może mieć charakter częściowy bądź całkowity, i musi być należycie uzasadnione. Podmiot musi wtedy wykazać, iż biorąc pod uwagę okoliczności konkretnej sprawy jest to uzasadnione prawnym interesem, w tym poważnym ryzykiem, że publikacja naraziłaby osobę fizyczną na naruszenie jej praw podstawowych, w szczególności praw chronionych na mocy art. 1, art. 2, art. 3, art. 4 lub art. 6 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

Decyzje podejmowane przez organy państw członkowskich powinny być przedmiotem kontroli sądowej określonego państwa (art. 12 ust. 4).

10. Nadzór i egzekwowanie

Zgodnie z art. 15 ust. 1 państwa członkowskie muszą wyznaczyć co najmniej jeden organ odpowiedzialny za rejestry oraz co najmniej jeden organ nadzorczy. Zadania organu nadzorczego obejmują m.in. nadzorowanie przestrzegania i egzekwowanie obowiązków określonych w przepisach dyrektywy oraz wymianę informacji z organami pozostałych państw członkowskich UE. Organ ten powinien posiadać przymiot niezależności w wykonywaniu

swoich funkcji (art. 15 ust. 6). W dodatku, na podstawie art. 16 organ nadzorczy może w określonych w określonych przepisami dyrektywy sytuacjach zwracać się do podmiotów zajmujących się reprezentowaniem interesów na rzecz podmiotów z państw trzecich, z wnioskiem o udzielenie informacji.

11. Sankcje

Zgodnie z treścią art. 22 państwa członkowskie ustanawiają sankcje, polegające na możliwości nałożenia kar administracyjnych na podmioty zajmujące się reprezentowaniem interesów na rzecz podmiotów z państw trzecich lub ich przedstawicieli, za naruszenie określonych przepisów dyrektywy. Powinny być one nakładane przez organ nadzorczy, lub przez sąd, na wniosek organu. Sankcje, zgodnie z art. 22 ust. 3 powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające, oraz powinny uwzględniać charakter, powtarzalność i czas trwania naruszenia. W przypadku ich wymierzania organy powinny, w stosownych przypadkach, brać pod uwagę ekonomiczne, techniczne możliwości i zdolność operacyjną podmiotu, który dopuścił się naruszenia.

Przed nałożeniem sankcji organ udziela danemu podmiotowi ostrzeżenia lub nagany, stwierdzając, że może on naruszyć lub naruszył przepisy dyrektywy, chyba że takie naruszenie stanowi naruszenie art. 20, który zawiera klauzulę antynadużyciową.

Decyzja czy orzeczenie o nałożeniu kary na podmioty zajmujące się reprezentacją interesów na rzecz podmiotów z państw trzecich powinny podlegać prawu do skutecznego środka ochrony prawnej przed sądem i do rzetelnego procesu sądowego (art. 22 ust. 5).

12. Ocena i odbiór projektu

Jak zauważono na wstępie niniejszej analizy, propozycja legislacyjna Komisji Europejskiej od samego początku stała się przedmiotem krytyki. Co ciekawe, krytyka ta pochodziła zarówno ze środowisk prawicowych, jak i lewicowych. Oponenci projektu dyrektywy negatywnie oceniający wniosek KE podnoszą kwestie, takie jak posługiwanie się ogólnymi i nieprecyzyjnymi pojęciami, zbyt wąski zakres podmiotowy tego aktu czy brak skuteczności. Część z nich idzie jeszcze dalej, zarzucając KE autorytarne tendencje, a sam wniosek traktują jako narzędzie, mogące w przyszłości posłużyć do uciszania przeciwników politycznych.

13. Argumenty za wnioskiem Komisji Europejskiej:

13.1. Potrzeba wprowadzenia standardów transparentności w obszarze lobbingu.

Doświadczenia ostatnich lat, w tym ujawnione stosunkowo niedawno skandale³⁰, związane z wywieraniem wpływu na liczne instytucje unijne pokazują, iż potrzeba wprowadzenia odpowiednich standardów przejrzystości co do działalności w zakresie reprezentacji interesów jest koniecznością. Prace instytucji unijnych, w zwłaszcza

30 Korupcja w PE. Sprawdzają około 60 osób, w tym Polaków, <https://www.rp.pl/polityka/art37821441-korupcja-w-pe-sprawdzaja-okolo-60-osob-w-tym-polakow>, dostęp: 8 marca 2024.

w odniesieniu do przyjmowanego tam prawa, powinny być prowadzone w sposób przejrzysty i wolny od wpływu czynników zewnętrznych.

Dlatego też sama idea wprowadzenia określonych reguł transparentności powinna zostać oceniona pozytywnie. W tym względzie pozytywnie należy ocenić przede wszystkim te przepisy dyrektywy, które nakładają na podmioty zajmujące się działalnością w zakresie reprezentacji interesów obowiązki dotyczące rejestracji oraz obowiązki co do ujawnienia informacji związanej z ich działalnością i ich finansowaniem w tych rejestrach.

Inną sprawą jest natomiast sposób, w jaki w przedmiotowym wniosku KE uregulowano inne zagadnienia, co zostanie poruszone w dalszej części niniejszej pracy.

13.2. Unikanie stygmatyzacji podmiotów podlegających zajmujących się działalnością w zakresie reprezentowania interesów.

Na pozytywną oceną zasługuje podejście zaprezentowane we wniosku KE do tzw. problemu stygmatyzacji. Sam problem stygmatyzacji możemy zdefiniować jako możliwe konsekwencje nałożenia obowiązków rejestrowych czy sprawozdawczych na określone podmioty, polegające na tworzeniu negatywnego wizerunku takich podmiotów, bardzo częstych przedstawianych jako działających na rzecz wrogich państw czy organizacji. Mówiąc innymi słowy, niekiedy podmioty te przedstawiane są po prostu jako działające na szkodę własnego państwa, jako „obcy agenci” – stąd w literaturze przedmiotu przyjęło się nazywanie pewnych rozwiązań prawnych mianem *foreign agent law* („ustawa o agentach zagranicznych”).

Do tego skomplikowanego zagadnienia we wniosku KE podchodzi w sposób zniuansowany, co polega m.in. na ograniczeniu się do sankcji administracyjnych, przy jednoczesnej rezygnacji z sankcji karnych, na zapewnieniu kontroli sądowej czy na ustanowieniu niezależnych organów kontrolnych. O trosce, jaką KE przykładła do problemu stygmatyzacji może świadczyć chociażby fakt, iż termin ten w uzasadnieniu jak i motywach projektu pojawia się aż 17 razy. W dodatku, w art. 15 ust. 8 zawarto postanowienie, na mocy którego państwa członkowskie zapewniają, ażeby m.in. z samego, że podmiot jest zarejestrowany nie wynikały żadne negatywne konsekwencje, takie jak stygmatyzacja.

14. Argumenty przeciwko wnioskowi Komisji Europejskiej:

14.1. Zbyt wąski zakres podmiotowy i ewentualna nieskuteczność.

Transparency International EU zarzuciła projektowi dyrektywy, iż nie jest on w stanie zapewnić odpowiedniego poziomu transparentności, potrzebnego do przeciwdziałania wrogim wpływom w państwach członkowskich UE. Ma to wynikać z głównego założenia projektu, w którym skupiono się na przedstawicielach różnych grup interesów, otrzymujących zagraniczne finansowanie, tym samym pomijając „inne” (czytaj „wewnętrzne”) podmioty starające się zdobyć wpływ na decydentów politycznych. W opinii ekspertów *Transparency International EU* wniosek Komisji powinien być „bardziej ambitny”, w tym sensie, że należałoby objąć jego zakresem wszystkie organizacje starające się wpływać na decydentów politycznych, niezależnie od finansowania czy struktury prawnej takich podmiotów, oraz w odniesieniu zarówno do ingerencji wewnętrznych jak i zewnętrznych³¹.

31 P. Engelbrecht-Bogdanov, *Transparency International EU demands bolder Defence of Democracy Package*, <https://transparency.eu/transparency-international-eu-demands-bolder-defence-of-democracy-package/>, dostęp: 19 marca 2024.

Na ten problem uwagę zwraca Vitor Teixeira, starszy specjalista *Transparency International EU*:

Gdyby Komisja naprawdę chciała chronić demokrację, zarzuciłaby szeroko sieć i podniosłaby standardy przejrzystości dla wszystkich przedstawicieli grup interesu - finansowanych z zagranicy lub nie - zamiast proponować błędną ustawę o zagranicznych agentach, która może spowodować więcej problemów niż przynieść rozwiązań³².

Tak więc duża część krytyki, nawet wśród osób, które zasadniczo popierają wprowadzenie wysokich standardów transparentności w zakresie reprezentacji interesów, skupiała się na fakcie, iż wniosek KE całkowicie pomija problematykę wzajemnego wywierania wpływu w ramach Unii Europejskiej. Musimy bowiem pamiętać, iż propozycja legislacyjna odnosi się tylko i wyłącznie do ujednolicenia standardów lobbingowych, w odniesieniu do podmiotów działających w obszarze reprezentacji interesów na rzecz państw trzecich, rozumianych jako państwa nie należące do Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Tym samym wniosek KE pomija całkowicie materie związaną z działalnością w zakresie reprezentowania interesów prowadzoną przez różne podmioty ze strefy Europejskiego Obszaru Gospodarczego (np. potencjalnych niemieckich organizacji prowadzących działalność lobbingową w Polsce i *vice-versa*).

W podobnym tonie wypowiada się pełniący obowiązki dyrektora *Transparency International EU*, Nicholas Aiossa, który podkreśla, iż KE zamiast przedstawionego wniosku powinna:

wprowadzić kompleksową regulację, która obejmowałaby wszystkich przedstawicieli grup interesu i zlikwidowałaby luki prawne, naprawdę zajmując się zarówno zagranicznymi, jak i wewnętrznymi szkodliwymi elementami³³.

Powyższą problematykę poruszono w analizie, przygotowanej przez *European Partnership for Democracy*, w której wskazano, że:

(...) zagrożenia dla demokracji - i przejrzystości - pochodzą nie tylko z krajów trzecich, ale mogą również pojawiać się wewnątrz Unii. Podczas gdy dyrektywa ma na celu zajęcie się pierwszym scenariuszem (wpływ wywierany przez państwa trzecie), nie obejmuje ona drugiego (zagrożenia wewnątrz UE)³⁴.

W przytoczonej analizie wskazuje się, iż istnieje ryzyko „pośredniego zaangażowania”, polegające na ustanowieniu przez państwa trzecie podmiotów, działających na obszarze Unii Europejskiej, bez widocznych powiązań z tymi państwami. Taki stan rzeczy utrudni identyfikację określonych podmiotów jako mieszczących się w zakresie definicji zawartej w art. 2 ust. 4 lit. a) i b) („podmiot z państwa trzeciego”).

W świetle powyższego, przedstawione wcześniej uwagi dotyczące nieobjęcia zakresem regulacji projektu dyrektywy podmiotów działających „wewnętrznie”, to jest w ramach Europejskiego Obszaru Gospodarczego, należy uznać za trafne.

14.2. Operowanie niejasnymi definicjami.

Jednym z częściej podnoszonych zarzutów względem projektu dyrektywy jest nieprecyzyjność definicji, w tym zwłaszcza pojęcia „podmiotu z państwa trzeciego”.

32 P. Engelbrecht-Bogdanov, *Transparency International EU demands bolder Defence of Democracy Package*, <https://transparency.eu/transparency-international-eu-demands-bolder-defence-of-democracy-package/>, dostęp: 19 marca 2024.

33 M. Gwyn Jones, *Planned EU foreign influence law will not criminalise or discriminate, Brussels says*, <https://www.euronews.com/my-europe/2023/12/12/planned-eu-foreign-influence-law-will-not-criminalise-or-discriminate-brussels-says>, dostęp: 25 marca 2024.

34 *A closer look at the Defence of Democracy package and the controversy surrounding it*, s. 10, [*DoD-Position-Paper-v2.pdf \(epd.eu\)](#), dostęp: 25 marca 2024.

Jak możemy przeczytać w opinii sporządzonej przez Biuro Analiz Sejmowych:

Pewne zastrzeżenia może budzić przyjęta w projekcie dyrektywy niejednoznaczna definicja „podmiotu z państwa trzeciego”. Jest ona sformułowana w sposób ogólny i nie odnosi się do żadnych obiektywnych kryteriów, co może rodzić problemy z zakwalifikowaniem podmiotu do tej kategorii i w konsekwencji mieć negatywny wpływ na skuteczność projektowanej dyrektywy³⁵.

W przytoczonej powyżej opinii, Biuro Analiz Sejmowych za przykład innego podejścia do problemu zdefiniowania podmiotu z państwa trzeciego podaje Australię³⁶. W tamtejszej ustawie o przejrzystości, podmiot związany z zagranicznym rządem lub organizacją polityczną został zdefiniowany poprzez wskazanie szczegółowych kryteriów, w tym m.in. poprzez odniesienie do udziału pryncypała w kapitale spółki, uprawnieniach do głosowania czy mianowania rady dyrektorów.

W podobnym tonie o projekcie dyrektywy, zarzucając mu operowanie niejasnym i nieprecyzyjnym językiem, wyraziło się wiele organizacji a wśród nich m.in. *Civil Society Europe*³⁷, *European Partnership for Democracy*³⁸, *European Civic Forum*³⁹. Zastrzeżenia wyrażono również w apelu⁴⁰, podpisanym przez 230 organizacji pozarządowych, w tym przez Fundację Stefana Batorego oraz Kampanię Przeciw Homofobii.

W literaturze przedmiotu uwypukla się problemy związane ze zdefiniowaniem lobbingu czy brakiem powszechnie przyjętej definicji tego zjawiska⁴¹. Wynika to z samej natury lobbingu czy „działalności w zakresie reprezentowania interesów”, które często mają charakter kularowy czy wysoce nieformalny, bardzo ciężko „uchwytny”. W tym kontekście należy postawić zasadne pytanie, czy na gruncie wniosku KE byłaby możliwość lepszego zdefiniowania lobbingu? Nie wdając się w szczegóły tego skomplikowanego zagadnienia, należy zaznaczyć, iż taka definicja powinna cechować się dostateczną klarownością oraz precyzyjnością, nawet przy założeniu, iż definicja ta będzie szeroko sformułowana.

Biorąc pod uwagę brzmienie projektu dyrektywy należy uznać, iż powyższe zarzuty są trafne, co w szczególności odnosi się do sposobu zdefiniowania pojęć takich jak „działalność w zakresie reprezentowania interesów” czy „podmiot z państwa trzeciego”.

14.3. Oskarżenia o nieproporcjonalne ograniczenia wolności zrzeszania się i wolności słowa.

Krytyka wniosku Komisji Europejskiej nie ograniczała się jednak tylko co do zakresu proponowanej regulacji. Wielu ekspertów i organizacji porównuje propozycję legislacyjną KE do podobnych ustaw przyjętych w krajach

35 *Opinia BAS w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej zharmonizowane wymogi na rynku wewnętrznym dotyczące przejrzystości reprezentacji interesów w imieniu państw trzecich oraz zmieniającej dyrektywę (UE) 2019/1937 (COM(2023) 637 final)*, Warszawa, 23 lutego 2024, s. 10, <https://orka.sejm.gov.pl/SUE10.nsf/Pliki-zal/348-24.docx/%24File/348-24.docx>, dostęp: 25 marca 2024.

36 *Opinia BAS w sprawie...*, s. 10 – 11.

37 Open letter: EU co-legislators must block the covert foreign interference law, <https://eua.eu/component/attachments/attachments.html?task=attachment&id=4416>, dostęp: 25 marca 2024.

38 *A closer look at the Defence of Democracy package and the controversy surrounding it*, s. 11, <https://www.do-d.eu/DoD-Position-Paper-v2.pdf> (epd.eu), dostęp: 25 marca 2024.

39 *Defence of Democracy package. An Analysis of the foreign funding directive*, <https://civic-forum.eu/wp-content/uploads/2024/01/Defence-of-Democracy-an-analysis-of-the-foreign-funding-directive.pdf>, dostęp: 25 marca 2024.

40 *EU Foreign Interference Law: Is Civil Society at Risk?*, <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2023/05/03/Letter-to-VDL-EU-Foreign-Interference-Law-Civil-Society-EMBARGOED.pdf>, dostęp: 25 marca 2024.

41 Zobacz: E. Karpowicz, *Lobbing w wybranych krajach – zarys uwarunkowań prawnych i działań praktycznych*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 3, s. 51 i n.; J. Smaraż, *Prawne aspekty lobbingu w procesach decyzyjnych administracji publicznej*, „Rocznik administracji publicznej” 2017, nr 3, s. 62; M. Wiszowaty, *Ustawa z 7 VII 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, w trzecią rocznicę uchwalenia: analiza de lege lata i propozycje de lege ferenda*, „Acta Pomerania” 2008, nr 1, s. 13-14; A. Jakubiak-Mirończuk, *Lobbing – konflikt realizacji partykularnych interesów grup społecznych a ochrona interesu publicznego*, „Przegląd bezpieczeństwa wewnętrznego” 2015, nr 7, s. 169.

autorytarnych (np. do Rosji), wprowadzanych w celu ograniczenie działalności czy nawet wyeliminowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Tak więc krytykowano samą propozycję wprowadzenia określonych zasad co do transparentności różnych podmiotów, zaangażowanych w lobbing. Na łamach *Politico* Eleanor Brooks i Israel Butler, eksperci zajmujący się NGO-sami negatywnie ocenili wniosek KE stwierdzając, iż stanowi ona zagrożenie dla społeczeństwa obywatelskiego, zaznaczając, że:

*Proponowane przez Komisję przepisy przyjmują i legitymizują oszczerstwa, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego są potencjalnymi końmi trojańskimi dla zagranicznych rządów*⁴².

W ich ocenie szczególnie niebezpieczne są przepisy dotyczące obowiązków rejestracyjnych i sprawozdawczych, które mogą doprowadzić do pozbawienia takich organizacji finansowania⁴³.

Swoje zastrzeżenia przedstawiła również Katarzyna Baćko-Totuć, wiceszefowa Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych, która na łamach lewicowego OKO.PRESS stwierdziła, iż propozycja KE:

*niebezpiecznie przypomina różne pomysły, które mają niektóre autorytarne reżimy*⁴⁴.

Pakiet na rzecz Obrony Demokracji krytykowano tam z lewicowo-liberalnego punktu widzenia, przyrównując go do pomysłów i praktyk Władimira Putina oraz Viktora Orbana.

Projekt Dyrektywy negatywnie ocenił także konserwatywny *Warsaw Enterprise Institute*. W oficjalnym stanowisku, opublikowanym na stronie internetowej tego *think tanku* można przeczytać m.in., że:

*Komisja Europejska „w trosce” o demokrację sięgnęła po narzędzia zarezerwowane dla najbardziej opresyjnych reżimów na świecie. W zbiorze przepisów określanych jako „Pakiet Obrony Demokracji obejmujący inicjatywę dotyczącą ochrony sfery demokratycznej UE przed ukrytymi wpływami zagranicznymi” znalazł się zapis o obowiązku rejestrowania przez organizacje pozarządowe pieniędzy otrzymanych z państw spoza Unii Europejskiej*⁴⁵.

Silnej krytyce poddaje się zwłaszcza te przepisy wniosku KE, na mocy których określone podmioty zostałyby zobowiązane do zarejestrowania i ujawnienia zagranicznego finansowania. Jak czytamy na stronie wspomnianej uprzednio organizacji *Transparency International EU*:

*W szczególności żądanie od organizacji społeczeństwa obywatelskiego ujawnienia zagranicznego finansowania grozi uznaniem ich za zagranicznych agentów, co może narazić społeczeństwo obywatelskie na nieuzasadnioną i niebezpieczną stygmatyzację. Ostatecznie służyłoby to stłumieniu głosów społeczeństwa obywatelskiego, a tym samym podważeniu podstawowego celu Pakietu, jakim jest ochrona wartości demokratycznych. Rzeczywiście, autokratyczne reżimy często wykorzystują przepisy dotyczące zagranicznych agentów jako środek do tłumienia społeczeństwa obywatelskiego*⁴⁶.

Powyższa opinia jest jednak dalece przesadzona, opiera się ona bowiem na założeniu, iż samo nałożenie obowiązków co do transparentności w zakresie otrzymywanego finansowania oznacza zakwalifikowanie jakiegoś podmiotu jako „zagranicznego agenta”, a stan ten ma skutkować jego stygmatyzacją. Tymczasem transparentność działalności

42 E. Brooks, I. Butler, *Defending democracy requires a free civil society*, <https://www.politico.eu/article/defending-democracy-require-free-civil-society/>, dostęp: 22 marca 2024.

43 E. Brooks, I. Butler, *Defending democracy requires a free civil society*, <https://www.politico.eu/article/defending-democracy-require-free-civil-society/>, dostęp: 22 marca 2024.

44 D. Sitnicka, *Lex Woś. Solidarna Polska...*

45 *Pod płaszczykiem obrony demokracji Unia Europejska wprowadza prawo rodem z państw totalitarnych*, <https://wei.org.pl/2023/aktualnosci/admin/stanowisko-pod-płaszczkiem-obrony-demokracji-ue-wprowadza-prawo-rodem-z-państw-totalitarnych/>, dostęp: 22 marca 2024.

46 P. Engelbrecht-Bogdanov, *Transparency International EU demands bolder Defence of Democracy Package*, <https://transparency.eu/civil-society-sounds-alarm-over-proposed-eu-defence-of-democracy-package/>, dostęp: 22 marca 2024.

różnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza co do podejmowanych przez nie działań oraz źródeł finansowania jest czymś pozytywnym i pożądanym, dlatego że pozwala dostrzec różne powiązania, z reguły trudno uchwytnie, a występujące pomiędzy określonymi podmiotami zajmującymi się działalnością w zakresie reprezentacji interesów a ich mocodawcami i instytucjami publicznymi.

Problem ten należy rozpatrywać przede wszystkim w kontekście wpływów, jakie organizacje pozarządowe wywierają na politykę poszczególnych państw w wielu różnych obszarach, co odnosi się również do Polski. W 2021 roku ekspert Instytutu Ordo Iuris, mec. Bartosz Zalewski podkreślał, że:

Możliwość śledzenia przepływu kapitału zagranicznego leży w nadrzędnym interesie publicznym, bowiem przyczynia się do pełniejszego informowania obywateli o potencjalnych motywach i kierunkach działań danej organizacji. (...) W demokratycznym państwie prawnym transparentność życia publicznego powinna być standardem⁴⁷.

W związku z tym krytykę dotyczącą samego faktu wprowadzania standardów co do działalności i transparentności różnych podmiotów zajmujących się reprezentacją interesów, w tym zwłaszcza porównania do krajów niedemokratycznych (czy za takowych uznawane) należy określić jako niesłuszną. Reprezentowanie interesów czy lobbing to istotne zagadnienie o kluczowym znaczeniu dla prawidłowego funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego w demokratycznym państwie prawnym, który zresztą był wielokrotnie podnoszony przez ekspertów Ordo Iuris na przestrzeni ostatnich lat⁴⁸. Przedstawiciele Instytutu w swoich wystąpieniach i pracach uwypuklali m.in. potrzebę wprowadzenia rozwiązań legislacyjnych mających na celu podniesienie standardu transparentności finansowania organizacji pozarządowych:

Wprowadzenie takich rozwiązań byłoby szczególnie ważne w dobie silnej dezinformacji i wzajemnych oskarżeń o używanie środków zagranicznych, a także zwiększyłoby przejrzystość debaty publicznej, narzucając identyczny obowiązek dla podmiotów krajowych i zagranicznych, co odparłoby wszelkie zarzuty ewentualnego naruszenia swobody przepływu kapitału oraz prawa do swobodnego zrzeszania się.⁴⁹

Nietrafne są również zarzuty, iż projekt KE nadmiernie ogranicza wolność zrzeszania się czy wolność słowa. Wniosek zawiera co prawda postanowienia nakładające na podmioty zajmujące się działalnością w zakresie reprezentacji interesów pewne wymogi, odnoszące się np. do obowiązku rejestracji, w obecnym kształcie propozycji nie ma jednak żadnych podstaw, by twierdzić, iż wpłyną one negatywnie na prawo do zrzeszania się czy prawo do wolności słowa. Wniosek ogranicza się bowiem do zapewnienia wspólnych standardów przejrzystości i rozliczalności w odniesieniu do działań polegających na reprezentacji interesów prowadzonych w imieniu podmiotów z państw trzecich i mających na celu wywieranie wpływu na procesy decyzyjne w Unii. W dodatku sankcje zostałyby ustanowione w taki sposób, aby uniknąć efektu mrożącego dla zainteresowanych podmiotów i podlegałyby odpowiednim zabezpieczeniom, w tym prawu do skutecznej kontroli sądowej. Tak więc ograniczenia wprowadzone we wskazanych obszarach byłyby nieznaczne, nie naruszając istoty praw podstawowych.

15. Konkluzje

47 Konieczna transparentność finansowania organizacji pozarządowych. Petycja Ordo Iuris, <https://ordoiuris.pl/dzialalnosc-instytutu/konieczna-transparentnosc-finansowania-organizacji-pozarządowych-petycja-ordo>, dostęp: 22 marca 2024.

48 Zobacz: Ordo Iuris zachęca organizacje społeczne do transparentności, <https://ordoiuris.pl/dzialalnosc-instytutu/ordo-iuris-zacheca-organizacje-spoeczne-do-transparentnosc>; Ordo Iuris postuluje zwiększenie transparentności finansowania organizacji pozarządowych – konsultacje Komisji Europejskiej, <https://ordoiuris.pl/dzialalnosc-miedzynarodowa/ordo-iuris-postuluje-zwiekszenie-transparentnosc-finansowania>, Chybione zarzuty Fundacji Batorego. Wyrok NSA podtrzymuje oczywistą linię orzeczniczą w sprawie udostępniania informacji publicznej, <https://ordoiuris.pl/ordoiuris.pl/chybione-zarzuty-fundacji-batorego-wyrok-nsa-podtrzymuje-oczywista-linia-orzecznicza-w-sprawie-udostepniania-informacji-publicznej>; Konieczna transparentność finansowania organizacji pozarządowych. Petycja Ordo Iuris, <https://ordoiuris.pl/dzialalnosc-instytutu/konieczna-transparentnosc-finansowania-organizacji-pozarządowych-petycja-ordo>, dostęp: 22 marca 2024.

49 Ordo Iuris postuluje zwiększenie transparentności finansowania organizacji pozarządowych – konsultacje Komisji Europejskiej, <https://ordoiuris.pl/dzialalnosc-miedzynarodowa/ordo-iuris-postuluje-zwiekszenie-transparentnosc-finansowania>, dostęp: 22 marca 2024.

Propozycję legislacyjną Komisji Europejskiej w obecnym kształcie należy ocenić negatywnie. Warto jednak zaznaczyć, iż sama idea wprowadzenia standardów transparentności co do działalności w zakresie reprezentowania interesów nie jest złym pomysłem, a krytyczna ocena wniosku KE wynika ze sposobu, w jaki ta koncepcja została zrealizowana. O takim stosunku do wniosku KE zdecydowały dwa czynniki.

Po pierwsze, pominięcie w przedmiotowej regulacji problematyki dotyczącej działalności w zakresie reprezentowania interesów o charakterze „wewnętrznym”, to jest działalności prowadzonej w ramach Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Nie ulega wątpliwości, iż materia dotycząca lobbingu czy „działalności w zakresie reprezentowania interesów” jest niezwykle ważną sferą, w stosunku do której powinny obowiązywać wysokie standardy przejrzystości, zwłaszcza w tym jej fragmencie, związanym z finansowaniem czy przepływem środków. Sam postulat uregulowania tej dziedziny należy ocenić pozytywnie, zwłaszcza biorąc pod uwagę pojawiające się ostatnich latach doniesienia o próbach wywierania wpływu w różnych państwach czy nawet na poziomie Unii Europejskiej. Równie pozytywnie należy ocenić wymogi, do których spełnienia byłyby zobowiązane określone podmioty, zajmujące się reprezentowaniem interesów na mocy niniejszej propozycji legislacyjnej.

Dużym problemem projektu dyrektywy jest jednak całkowite pominięcie materii związanej z reprezentowaniem interesów w ramach Europejskiego Obszaru Gospodarczego, którą moglibyśmy określić dla potrzeb niniejszej analizy jako „lobbing wewnętrzny”, w przeciwieństwie do postulowanego we wniosku uregulowania działalności lobbingowanej prowadzonej na rzecz podmiotów z państw trzecich (czyli „lobbingu zewnętrznego”). W takim układzie rzeczy możemy sobie wyobrazić sytuację, w której obowiązki określone w dyrektywie muszą zostać spełnione, dla przykładu, przez podmiot mający swą siedzibę w Stanach Zjednoczonych, a działający w Polsce, nie dotyczyłyby one jednak podmiotu z Hiszpanii, działającego we Francji. Dlatego też propozycja legislacyjna jest niekompletna, w tym sensie, że pozostawia bardzo duży obszar, związany z reprezentowaniem interesów, poza swym zakresem normowania.

Należy jednocześnie podkreślić, iż jakkolwiek pozostawienie poza zakresem regulacji projektu dyrektywy sporej liczby podmiotów jest mankamentem wniosku Komisji Europejskiej, to okoliczność ta nie przesądza jeszcze o jego negatywnej ocenie. Lepiej bowiem wprowadzić określone wymogi względem pewnej, wyróżnionej na podstawie obiektywnie określonej kategorii (w tym przypadku stosunkowo wąskiej) grupy podmiotów zajmujących się działalnością lobbingową, niż nie wprowadzać ich wcale.

Drugi i zarazem kluczowy zarzut odnosi się do operowania niejasnymi i niezbyt precyzyjnymi definicjami. Uwagę zwraca obszerny i bardzo ogólny sposób sformułowania „działania polegającego na reprezentacji interesów”, zawarty w art. 2 ust 1) czy równie nieprecyzyjna definicja „podmiotu z państwa trzeciego”, zamieszczona w art. 2 ust. 4 lit. a) i b). Tak nieprecyzyjne sformułowania kluczowych terminów, potrzebnych do prawidłowego wdrożenia oraz stosowania przepisów dyrektywy może prowadzić do licznych trudności, (np. co do zakwalifikowania jakiejś aktywności jako „działania polegającego na reprezentacji interesów”) związanych z egzekwowaniem jej przepisów (w przypadku przyjęcia tej propozycji w omawianym kształcie). Jest to tym bardziej istotne, że omawiana propozycja została przedstawiona w celu zniwelowania przeszkód, powstałych działalności w zakresie reprezentowania interesów na wspólnym rynku wewnętrznym. Przytoczona nieprecyzyjność może więc uniemożliwić, poprzez błędną interpretację czy odmienne stosowanie prawa harmonizację przepisów w obszarze „działalności polegającej na reprezentowaniu interesów”. Podobne zastrzeżenia i uwagi wyraziła m.in. działająca w ramach Parlamentu Europejskiego Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów (*Committee on Internal Market and Consumer Protection*, IMCO), która w swej opinii⁵⁰ stwierdziła, iż wniosek KE operuje niejasnymi definicjami, co może odnosić się m.in. do rodzajów działalności, które będą objęte zakresem jego stosowania (pkt 16 i 17). Dlatego też w opinii przedstawicieli Komisji IMCO w projekcie dyrektywy należy wprowadzić kilka zmian, w tym m.in. precyzyjnie określić jej zakres oraz definicje „lobbingu”. Takie poprawki mają na celu stworzenie możliwości

50 Dokument Roboczy w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy ustanawiającej zharmonizowane wymogi na rynku wewnętrznym dotyczące przejrzystości reprezentacji grup interesu w imieniu państw trzecich oraz zmieniającej dyrektywę (UE) 2019/1937, 2024, [DT \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/DT/europa.eu), dostęp: 1 kwietnia 2024.

właściwego i poprawnego wdrożenia przepisów dyrektywy oraz uniemożliwienie określonym podmiotom obchodzenia przepisów przyszłego (prawdopodobnie) aktu prawa wtórnego (pkt 25 i 26). Należy przy tym pamiętać, że to właśnie potrzeba harmonizacji przepisów na poziomie państw członkowskich Unii Europejskiej jest głównym argumentem, na podstawie którego Komisja zdecydowała się przedstawić omawiany wniosek, a operowanie nieprecyzyjnymi definicjami może uniemożliwić przeprowadzenie skutecznej harmonizacji.

Podsumowując, projekt dyrektywy w niedostateczny sposób realizuje pozytywną koncepcję wprowadzenia określonych prawem standardów transparentności w obszarze działań lobbingsowych. Wniosek Komisji Europejskiej wymaga więc poprawy, gdyż powinien obejmować szerszą grupę podmiotów oraz operować jasnymi i precyzyjnymi pojęciami.



WSPARCIE DARZYŃCÓW

Instytut Ordo Iuris jest fundacją i zakres naszej aktywności jest ściśle uzależniony od funduszy, które pozyskamy na działalność statutową. Ceniąc sobie niezależność, nie korzystamy ze środków publicznych i grantów, których pozyskanie mogłoby ją ograniczać. Naszą działalność prowadzimy tylko dzięki hojności naszych Darczyńców, zwłaszcza tych, którzy wspierają nas regularnie co miesiąc w ramach Kręgu Przyjaciół (więcej na: www.przyjaciele.ordoiuris.pl)

RAZEM MOŻEMY REALNIE WPŁYWAĆ NA RZECZYWISTOŚĆ!

DAROWIZNĘ MOŻNA PRZEKAZAĆ NA KONTO

32 1160 2202 0000 0002 4778 1296

Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris
ul. Zielna 39, 00-108 Warszawa
oraz za pomocą przelewów internetowych
Tpay i PayPal (szczegóły na stronie www.ordoiuris.pl)



ordoiuris.pl



[/ordoiuris](https://www.facebook.com/ordoiuris)



[/ordoiuris](https://www.youtube.com/ordoiuris)



[/ordoiuris](https://www.instagram.com/ordoiuris)



[@ordoiuris](https://twitter.com/ordoiuris)