

Urszula Kurczewska, Małgorzata Mołęda-Zdziech*

Lobbing w Unii Europejskiej – zarys problematyki

1. Próba definicji, zakres zjawiska

Angielskie słowo „lobby” (od łacińskiego terminu *lobbium*, *lobbia* oznaczającego galerię, portyk, pasaż) w swym pierwotnym, dosłownym rozumieniu oznacza „kuluary”. Słownik *Concise Oxford Dictionary* definiuje lobby jako: „szeroki hall otwarty dla publiczności, szczególnie dla tych, którzy pragną rozmawiać z parlamentarzystami”.

Pojęcie lobby zaczęło być używane w odniesieniu do „grup nacisku” wywierających wpływ na ciała ustawodawcze w interesie określonych warstw, grup, instytucji itd., głównie przez kontakty z członkami parlamentu. Brytyjski politolog David Robertson definiuje „lobby” w znaczeniu czasownikowym jako: „wywieranie nacisku, prezentowanie argumentów lub innych bodźców w celu nakłonienia politycznych decydentów do sprzyjania stanowisku (danej grupy)”.¹

2. Lobbing jako forma komunikacji

Sam mechanizm wywierania wpływu nie jest niczym nowym. We wszystkich europejskich dworach królewskich znajdowali się ludzie, których zadaniem było, przy użyciu różnych metod, wpływanie na decyzje władcy. W tradycji anglosaskiej mówi się nawet o dyplomacji kularowej. Trzeba przy tym zaznaczyć, że istota pojęcia „lobby” polega na nawiązywaniu relacji, kontaktów personalnych, komunikacji pomiędzy lobby a aparatem państwowym.

* Mgr Urszula Kurczewska – Katedra Studiów Politycznych, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa; mgr Małgorzata Mołęda-Zdziech – Instytut Studiów Międzynarodowych, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa; wykładowczyni w ramach Polsko-Francuskiego Programu Studiów Europejskich SGH-Sciences Po, specjalność: Unia Europejska.

¹ D.Robertson, *A Dictionary of Modern Politics: Political Terms and References in Current Use*, London 1985, s.190.

Nie można więc jednoznacznie określić daty ani miejsca, skąd termin pochodzi. Niektórzy autorzy, zajmujący się tym zagadnieniem, bronią tezy, że lobbying sięga tych samych źródeł, co państwo. W starożytnych Atenach każdy obywatel mógł uczestniczyć w demokracji bezpośredniej. Pojawienie się współczesnych demokracji parlamentarnych, jak i złożony sposób ich funkcjonowania, wymagało mechanizmów reprezentacji, pośród których lobbying stał się uprzywilejowaną techniką komunikacji pomiędzy obywatelami a rządzącymi.

O lobbyingu można myśleć w kategoriach komunikacji, jako o procesie komunikowania, poprzez który lobbyści próbują skłonić przedstawicieli ośrodków decyzyjnych do zaakceptowania polityki pożądanej przez klientów. Właśnie jako akt komunikacji lobbying zdefiniowany jest w *International Encyclopedia of the Social Sciences* z 1968 r. Według autora, Lestera W. Milbratha: „lobbying jest bodźcem i komunikatem skierowanym przez osobę – nie będącą jedynie obywatelem – do reprezentanta rządu z nadzieją wpłynięcia na jego decyzje”.² Zdaniem tego autora możliwe jest ustalenie granic stosowalności pojęcia:

- 1. Przede wszystkim lobbying występuje tylko w odniesieniu do parlamentarnego i rządowego procesu podejmowania decyzji.** Na decyzje podejmowane przez jednostki, organizacje lub korporacje mogą wpływać interesy poszczególnych grup, ale ten rodzaj wpływu nie powinien być określany mianem lobbyingu.
- 2. U podstaw każdego lobbyingu znajduje się pragnienie wywierania wpływu.** Na wyniki rządowych decyzji mogą oddziaływać liczne przedsięwzięcia i wydarzenia, ale jeśli nie towarzyszy im świadomy zamiar wywierania wpływu, to nie mamy do czynienia z lobbyingiem.
- 3. Lobbying zakłada obecność pośrednika jako ogniwa w procesie komunikacji pomiędzy obywatelami a przedstawicielami władzy.** Obywatel, który we własnym imieniu, indywidualnie i za pomocą własnych środków stara się oddziaływać na rządowych przedstawicieli, nie jest uważany za lobbystę, nawet jeśli próbował wpływać na rządowe decyzje.
- 4. Każdy lobbying pociąga za sobą komunikowanie, jako drogę przekazywania wpływu.**

Zadaniem lobbystów jest więc uzyskanie dostępu do źródeł i przygotowanie informacji, a następnie wybór środków do jej przekazu, gwarantujących spodziewany wpływ na odbiorcę. Oznacza to, że lobbysta musi przewidywać cechy przyszłego odbiorcy i działać tak, aby przekaz został odebrany pomyślnie z możliwie jak najmniejszym zniekształceniem. Musi zatroszczyć się o to, aby informacja nie została przechwycona lub zablokowana. Jest więc odpowiedzialny za wybór odpowiedniego kanału przekazu: otwartego, czyli posiadającego łatwy

² *International Encyclopedia of the Social Sciences*, ed. D.L.Sills, London 1968, vol.9, s.442.

dostęp, nie przeciążonego, o niskim poziomie zakłóceń. Skuteczny lobbing – jak pisze francuski autor B.Le Grelle – to „20% prawa, 20% polityki, 20% ekonomii, 20% dyplomacji, 20% komunikacji”.³

3. Lobbing a grupy interesu

Chociaż większość lobbystów reprezentuje poszczególne grupy interesu lub nacisku, lobbing nie jest tożsamy z zachowaniami grup interesu przynajmniej z trzech powodów. Po pierwsze, lobbing może być stosowany zarówno przez jednostki jak i grupy. Po drugie, grupy interesu angażują się w dodatkowe działania prócz lobbingu, a niektóre z nich w ogóle się nim nie zajmują. Po trzecie, jednostki lub grupy interesu mogą znaleźć bezpośrednią reprezentację bez interwencji ze strony lobbystów.

Lobbing to tylko jedna z metod będących do dyspozycji jednostek lub grup. Powinna być ona traktowana raczej w kategoriach pewnego procesu, uwzględniającego jej dynamikę.

4. Amerykańskie korzenie lobbingu

Początków lobbingu należy szukać już pod koniec XVIII wieku. Pierwsza poprawka z 1791 r. do Konstytucji Stanów Zjednoczonych przyznaje obywatelom prawo do obrony swoich interesów, pokojowych zgromadzeń i kierowania petycji do rządu. Około 1837 r. lobbyści pojawiają się w Waszyngtonie; zaś rozporządzenie Sądu Najwyższego z 1876 r. uważa powyższe uprawnienia „za bezpośrednią konsekwencję systemu demokratycznego”.

Federalna ustawa o kontroli lobbingu z 1946 r. (Federal Regulation of Lobbying Act of 1946), ograniczona przez orzeczenie Sądu Najwyższego z 1954 r., reguluje kwestie prawne. Definiuje „lobbies” jako grupy poszczególnych interesów usiłujące wpływać na procedurę ustawodawczą w Kongresie (zarówno w Senacie, jak i Izbie Reprezentantów). Ta stosunkowo wąska definicja określa tylko częściowo rolę interesów prywatnych w życiu politycznym Ameryki: zorganizowane grupy społeczne dysponują dużą władzą działając poprzez instytucje lokalne oraz wpływem bardziej dyskretnym, ale także bardzo istotnym, w administracjach federalnych. Procedura sądowa pozwala na wnoszenie na wokandę spraw bezpośrednio związanych z ich własną dziedziną działalności.

Lobbing, w sensie legalnej techniki działania realizowany jest na Kapitolu. Zadaniem lobbysty jest prowadzenie swego *public relations*, czyli utrzymywanie kontaktów z senatorami i reprezentantami Kongresu. Ma to na

³ B.Le Grelle, *Profession Lobbyman: le pouvoir des coulisses*, Paris 1988, cyt. za: G.Lamarque, *Le lobbying*, Que sais-je?, PUF, Paris 1994, s.6.

celu zwrócenie ich uwagi na rozwiązania ustawodawcze: przyjęcie, wprowadzenie poprawek, zniesienie prawa, regulację korzystną dla danego lobby itp. Ten rodzaj wpływu wywierany jest indywidualnie na członków Senatu, Izby Reprezentantów, jak również na liczących się członków komisji i podkomisji, kompetentnych w danej sprawie. Proces ten jest zinstytucjonalizowany i uregulowany prawnie. Lobbyści amerykańscy zobowiązani są do rejestracji swojej działalności, systematycznego komunikowania określonych informacji dotyczących np. wysokości funduszy przeznaczonych na swoją działalność. Co więcej, specjalny kodeks etyczny dla parlamentarzystów i urzędników państwowych⁴ w precyzyjny i szczegółowy sposób określa jednoznacznie maksymalną wartość upominków i dodatkowych wynagrodzeń. Tzw. poprawka Byrda (Byrd Amendment) ogranicza użycie subwencji pochodzących ze źródeł federalnych do finansowania wydatków związanych z lobbieniem.

Lobbing spełnia ważną funkcję w procesie legislacyjnym, uznaną przez samego ustawodawcę. Złożoność i różnorodność uczestników tego procesu, jak również technicyzacja poruszanych dziedzin decydują o trudności pracy parlamentarzystów. W tej sytuacji lobbysta jest postrzegany jako ekspert w danej dziedzinie, pozostający do dyspozycji ustawodawcy w celu dostarczenia mu wyczerpujących wyjaśnień i informacji. Chodzi o zebranie relacji wszystkich uczestników. Lobbyści pełnią rolę adwokata, uczestnicząc w działalności legislacyjnej, są często prawnikami z wykształcenia.

Złożoność i różnorodność poruszanej problematyki sprawia, że lobbing stał się dyscypliną specjalistyczną, którą najczęściej zajmują się prawnicy specjalizujący się w poszczególnych dziedzinach, takich jak: energia, komunikacja, finanse, podatki, środowisko, handel międzynarodowy itd. W rezultacie lobbing polega na przygotowywaniu technicznych *dossier* objaśniających konsekwencje prawne i ekonomiczne rozważanej, bądź istniejącej regulacji prawnej.

Lobbing odgrywa istotną rolę w działalności regulacyjnej. Ustawa Administrative Procedure Act zobowiązuje urzędników administracji amerykańskiej do przedstawienia opinii publicznej – w określonym terminie – projektów przepisów. Procedura ta gwarantuje możliwość zaprezentowania oceny grup, których dana regulacja bezpośrednio dotyczy, a równocześnie – uwzględniając uwagi specjalistów i osób zainteresowanych daną dziedziną – pozwala na jej modyfikację, zarówno merytoryczną, jak i formalną.

5. Wzory lobbingu

⁴ Jest to *Senat and House Rules on Gift, Travel Reimbursements and Honoraria to Members of Congress*.

Pomimo licznych prac poświęconych grupom interesu, studia na temat lobbingu są stosunkowo rzadkie i w większości dotyczą USA. W konsekwencji wiedza na interesujący nas temat w innych regionach świata jest raczej niewielka.

W USA działa dużo wyspecjalizowanych politycznych aktorów będących zawodowymi lobbystami. W innych krajach większość lobbystów łączy to zajęcie z oficjalną praktyką adwokacką, pracą w grupie interesu, związku zawodowym czy korporacji.

Warto się zastanowić nad przyczynami różnic między USA i Europą w stosowaniu lobbingu. Jedną z przyczyn, najczęściej wymienianych przez badaczy tego zagadnienia, jest fakt, że reprezentacja interesów w przypadku demokracji zachodnich jest wyraźniej wbudowana w system polityczny niż dzieje się to w systemie Stanów Zjednoczonych. W Europie reprezentant ekonomicznej grupy interesu bywa niekiedy aktywnym członkiem partii politycznej i właśnie dzięki temu może zasiadać w parlamencie reprezentując interesy partii, jak i swej grupy interesu. Jest to skuteczny sposób na przedstawienie własnego stanowiska na forum parlamentu. Kolejna różnica leży w odmiennym podejściu i rozumieniu relacji pomiędzy dobrem wspólnym a interesami specjalnymi poszczególnych grup.

Zdaniem Jurga Steinera: „w Europie rzadziej niż w Stanach Zjednoczonych akcentuje się możliwe rozbieżności między dobrem wspólnym a interesami specjalnymi. W europejskim myśleniu politycznym dobro wspólne jest często postrzegane po prostu jako wynik sprawiedliwych i uczciwych pertraktacji między różnymi grupami interesu. Daje to grupom europejskim większą wiarygodność i bardziej wyrazistą obecność niż to możliwe w Stanach Zjednoczonych”.⁵

Autor wymienia kilka czynników, które jego zdaniem decydują o różnicy w podejściu do koncepcji dobra wspólnego w Ameryce i w Europie. Amerykańska wiara we wspólne dobro, traktowane jako coś więcej niż tylko wynik konfiguracji poszczególnych grup interesu, opiera się na podzieleniu wspólnych wartości narodowych, takich jak uznana mądrość Ojców-Założycieli Stanów Zjednoczonych czy głęboka religijność (religia traktowana jako źródło, z którego można czerpać inspirację, jak działać dla dobra kraju). Amerykanie chętnie odwołują się do własnej tradycji, podczas gdy w Europie brakuje jednoznacznych ocen postaci historycznych i wciąż trwają ożywione debaty polityczne oceniające znaczenie poszczególnych dynastii i przywódców. Wiara religijna to czynnik zdecydowanie sprzyjający akceptacji idei wspólnego dobra, wykraczającego poza interesy jednostkowe. W Europie religia nie może stać się elementem uzasadniającym cel nadrzędny – dobro powszechne, gdyż stosunek do niej jest bardzo zróżnicowany w poszczególnych krajach.

⁵ J.Steiner, *Demokracje europejskie*, Rzeszów 1993, s.262.

Prócz wspólnych wartości, Amerykanie powołują się często na prace filozofów wolnego rynku, wierząc w działanie niewidzialnych mechanizmów rynkowych w realizacji idei wspólnego dobra. Tak np. S.M.Lipset jest zdania, że „*ideologią narodową (w Stanach Zjednoczonych) był wolny rynek, liberalny w oryginalnym brzmieniu tego pojęcia. Podsumowaniem tego jest stwierdzenie Jeffersona ‘ten rząd rządzi najlepiej, który rządzi najmniej’. Polityczny i ekonomiczny laissez-faire wzmocniły się nawzajem. I tak jest w dalszym ciągu*”.⁶

W przypadku Europy ocena wpływu tego typu mechanizmów jest o wiele bardziej niejednoznaczna. Pozycja i prawnie usankcjonowane miejsce ekonomicznych grup interesu w europejskich procesach politycznych spowodowane jest swoistym sceptycyzmem wobec możliwości zdefiniowania pojęcia dobra wspólnego na tle interesów jednostkowych. Co więcej, partycypacja ekonomicznych grup interesu w politycznym procesie podejmowania decyzji ma w Europie długą tradycję, sięgającą średniowiecznego systemu cechowego, w którym grupy zawodowe były zwarciem zorganizowane i odgrywały ważną rolę w życiu politycznym. Pozostałością tej tradycji jest żywotność doktryny, przypisującej centralne miejsce w polityce grupom zawodowym. W takim kontekście historycznym – konkluduje Steiner – jest zrozumiałe, że ekonomiczne grupy interesu nie są w polityce europejskiej spychane w kuluary polityki, ale mają bezpośredni dostęp do parlamentu.⁷

6. Lobbying w Unii Europejskiej

Unia Europejska, jako organizacja o wielonarodowym charakterze oraz o otwartym procesie tworzenia polityki, w którym wielką rolę odgrywają narodowe elity polityczno-administracyjne, zdaje się być idealnym obszarem dla rozwijania lobbyngu.

Przyczynił się do tego Jednolity Akt Europejski (JAE) z 1986 r. zwiększający kompetencje Parlamentu Europejskiego. „*W centrum zainteresowania JAE znajdowała się terminowa realizacja rynku wewnętrznego do 1992 roku, która dokonać się miała we współpracy z PE. Dlatego też JAE wprowadził, szczególnie w odniesieniu do tej sfery, zmienioną procedurę stanowienia prawa – ‘procedurę współpracy’, zapewniającą poprzez drugie czytanie Parlamentowi Europejskiemu większe możliwości wpływu na postanowienia Rady, do której jednak należy ‘ostatnie słowo’. Prawo współdecydowania Parlament otrzymał w odniesieniu do kwestii przystąpienia do Wspólnot Europejskich nowych członków*

⁶ S.M.Lipset, *Spoleczeństwo amerykańskie w perspektywie europejskiej*, „*Studia Socjologiczne*”, nr 2/1997, s.76.

⁷ J. Steiner, op.cit., s.262.

oraz zawierania przez Wspólnotę przyszytych układów stowarzyszeniowych z państwami trzecimi i innymi organizacjami”.⁸

W ostatnich latach nastąpił gwałtowny wzrost liczby organizacji lobbingowych, kancelarii prawnych, firm konsultingowych oraz profesjonalnych firm lobbingowych. Prócz tego wzrosła liczba wielonarodowych korporacji, które otworzyły swoje biura w Brukseli w celu monitorowania i wpływania na podejmowanie decyzji w Unii. Należy zaznaczyć, iż roczny koszt utrzymania stałego biura w Brukseli wynosił w 1990 r. około 100 mln funtów i wzrasta o 100% rocznie.

Zgodnie z szacunkami Komisji Europejskiej, w Brukseli istnieje ponad 3 tys. organizacji i działa około 10 tys. lobbystów. Wśród organizacji tych można wyróżnić trzy typy:

- 1. organizacje europejskie:** tzw. Eurogrupy: federacje⁹ lub stowarzyszenia zawodowe (np. producentów zbóż, konstruktorów samochodów), jak również instytucje, np. patronackie, związki zawodowe, konsumenckie;
- 2. organizacje krajowe,** działające na szczeblu narodowym: stowarzyszenia izb handlowo-przemysłowych, regiony i społeczności lokalne;¹⁰
- 3. organizacje sektora prywatnego:** duże przedsiębiorstwa, konsultanci itp.¹¹

Grupy interesów reprezentują różne sektory gospodarki: przemysł, rzemiosło, drobną i średnią przedsiębiorczość, handel, komunikację, banki, organizacje konsumenckie. Do podstawowych zadań tych grup należy:

- reprezentowanie interesów członków wobec instytucji wspólnotowych poprzez wypracowywanie wspólnych stanowisk,
- zapewnienie przepływu informacji między instytucjami w UE i członkami (informowanie członków o zamiarach Unii, jak i informowanie tej ostatniej o stanowisku członków).

Stosunki związków europejskich z Unią odbywają się poprzez kanały formalne i nieformalne. Jeśli chodzi o te pierwsze, grupy biorą udział w pracach władz Wspólnot: w komisjach (najczęściej o charakterze doradczym) przy Komisji Europejskiej. Ponadto Komisja organizuje często przesłuchania na określone tematy, na które zaprasza przedstawicieli danej grupy. Z tej metody korzysta

⁸ T.Laufer, *Jednolity Akt Europejski w: Podręcznik Integracji Europejskiej*, Gliwice 1996, s.108.

⁹ Federacje europejskie to grupy liczące ponad 5 tys. członków-wyborców należących do krajowych stowarzyszeń. Por. *Otwarty i strukturalny dialog pomiędzy Komisją a specjalnymi grupami interesu*, materiały konferencyjne z seminarium „Francuskie doświadczenia w zakresie lobbinu przy instytucjach wspólnotowych”, Instytut Europejski, Łódź, 24-25.09.1998.

¹⁰ W Brukseli znajduje się 50 biur reprezentujących landy, władze regionalne i miejscowe (tamże).

¹¹ Ponad 200 firm posiada swoje indywidualne przedstawicielstwa w Brukseli. W Belgii znajduje się około stu firm prawniczych specjalizujących się w prawie wspólnotowym. Klasyfikacja grup według P.Fontaine, H.Molosse, *Słownik instytucji i terminów w UE*, Warszawa 1997.

również Parlament Europejski. Wielkie znaczenie posiadają także kanały nieformalne, np. wykorzystywanie kontaktów osobistych, podarunki, dodatkowe wynagrodzenie.

Na forum Parlamentu poruszane są kwestie regulacji zasad kontaktów pomiędzy parlamentarzystami a lobbystami. Pierwszym raportem na ten temat przedstawionym Komisji Regulaminowej w maju 1991 r. był raport autorstwa deputowanego do Parlamentu Europejskiego, belgijskiego socjalisty Marca Galle'a.¹² Dotyczył on wprowadzenia kodeksu postępowania (*code of conduct*) i publicznego rejestru lobbystów akredytowanych przy Parlamencie. Galle definiował lobbystę jako „każdego, kto działa w imieniu strony trzeciej i broni interesów tej strony w kontaktach z Parlamentem Europejskim i innymi instytucjami wspólnotowymi”.¹³ Raport ten, choć nigdy nie stanął na wokandzie sesji plenarnej Parlamentu, zapoczątkował debatę na ten temat i sprowokował Komisję Europejską do zajęcia stanowiska.

Komisja odrzuciła pomysł kontroli i regulacji zasad wstępu do budynków z obawy przed uprzywilejowaniem pewnych grup. W grudniu 1992 r. opublikowała dokument podtrzymujący otwarty i jawny charakter reprezentacji interesów: *Otwarty i strukturalny dialog pomiędzy Komisją a specjalnymi grupami interesu (An Open and Structured Dialogue Between the Commission and Special Interest Groups)*. Publikacja ta odzwierciedlała stanowisko Komisji, która nie widziała problemu w istnieniu lobbingu jako takiego, natomiast obawiała się m.in. sprzedaży projektów dokumentów, prezentowania ich jako oficjalnych stanowisk KE, rozpowszechniania wprowadzających w błąd informacji itp.

Bezpośrednią odpowiedzią na raport Galle'a były działania podjęte przez Sekretariat Komisji Europejskiej, mające na celu zachęcenie lobbystów do „samoregulacji” swojej działalności. Nastąpiło to we wrześniu 1994 r., kiedy specjaliści od zagadnień *public affairs* opracowali kodeks postępowania w kontaktach z instytucjami UE.¹⁴ Zawodowych lobbystów obowiązuje rejestrowanie swojej działalności (deklaracja imienna, kim jest lobbysta, w czym imieniu i dla kogo działa). Otrzymują oni roczną przepustkę do Parlamentu i są zobowiązani do składania corocznych deklaracji ze swej

¹² J.Greenwood, *Representing Interests in The European Union*, London 1997, s.90.

¹³ Tamże, s.83.

¹⁴ Opracowanie kodeksu etycznego poprzedziło kilka znaczących wydarzeń, m.in. spotkanie „Forum Europe” w 1993 r. zorganizowane przez Sekretariat Komisji Europejskiej oraz szereg omówionych dalej organizacji: AMCHAM-EU, ERTI, UNICE, EUROCHAMBRES czy też poświęcona organizacjom *public affairs* konferencja „okrągłego stołu” z lipca 1993 r. powołana przez Davida Williamsona, sekretarza generalnego Komisji, w której udział wzięło około 200 reprezentantów lobbingu lokalnego. Oprócz tego zespół firm konsultingowych w dziedzinie *public affairs* (początkowo było ich 5, później 25), z siedzibą w Brukseli, prowadził nieformalne konsultacje dotyczące samoregulacji zasad postępowania odnośnie lobbingu w ramach instytucji wspólnotowych. (Tamże, s.85.)

działalności. Kodeks postępowania zobowiązuje ich m.in. do „*honorowania informacji poufnych, (...) niesprzedawania dla zysku osobom trzecim kopii dokumentów otrzymanych z instytucji wspólnotowych, (...) niereprezentowania konfliktowych interesów*”.¹⁵ Doprowadziło to do konsolidacji środowiska i powstania kilku organizacji w nim działających, m.in. w 1996 r. powstały European Federation of Lobbyists (EFL) oraz European Parliamentary Affairs Lobbyists (EPAL).

Na forum Parlamentu zaprezentowano w 1995 r. dwa raporty: przygotowany przez Brytyjczyka Glynę Forda, koncentrujący się na działalności osób trzecich, nie będących parlamentarzystami, a drugi – autorstwa Francuza Jean-Thomasa Nordmanna, dotyczący parlamentarzystów. Po długich debatach, ostatecznie 17 lipca 1996 r. Parlament przyjął zmodyfikowaną wersję owych propozycji.

Członkowie Parlamentu są zobowiązani do:

- składania szczegółowych deklaracji na temat swojej zawodowej aktywności wraz z listą osób trzecich, od których otrzymują jakąkolwiek pomoc (finansową bądź w innej formie) na swoją działalność,
- nieprzyjmowania podarunków, honorariów czy innych korzyści w zamian za głosowanie zgodne z intencją darczyńcy,
- rejestrowania podarunków (każdy z nich o wartości powyżej 600 ECU jest rejestrowany jako „podarunek wartościowy” - *significant gift*).

Jeśli chodzi o lobbystów, nie będących parlamentarzystami, szczegółowe regulacje mają zostać wkrótce opracowane, a na razie obowiązuje przytaczany powyżej kodeks z 1994 r.

Znaczenie poszczególnych grup zależy od wagi reprezentowanych interesów, zaś ogólnie rzecz biorąc, wpływ i rola organizacji lobbingowych w Unii stale wzrasta. Przyczyną takiego trendu jest umacniający się centralistyczny charakter funkcjonowania mechanizmów wspólnotowych, co z kolei pociąga za sobą konieczność nawiązywania kontaktów pomiędzy parlamentarzystami i funkcjonariuszami Wspólnot a przedstawicielami różnych grup interesów.

7. Proces decyzyjny w Unii i jego główne ogniwa

W 1980 r. Wspólnoty Europejskie oficjalnie zarejestrowały i formalnie uznały istnienie 439 organizacji europejskich.¹⁶ Ta ograniczona liczba odzwierciedla fakt, że WE znajdowały się w okresie stagnacji, a w procesie podejmowania decyzji dominowały wpływy i interesy narodowe.

W latach 70. i wczesnych 80. rolą Komisji było inicjowanie i przygotowywanie propozycji na takiej samej zasadzie, jak robi to rząd w systemie parlamentarnym.

¹⁵ Tamże.

¹⁶ Dane Komitetu Społeczno-Ekonomicznego z 1980 r.

Wspólnotowy proces podejmowania decyzji stawał się areną dla wpływów poszczególnych państw członkowskich, przy małej autonomii Wspólnoty.

Rada Ministrów stanowiła w tym okresie główną instytucję pełniąc nie tylko funkcje legislacyjne, ale także wykonawcze. Natomiast Komisja próbowała wzmocnić swoją pozycję poprzez budowanie koalicji z europejskimi grupami interesu. Pojawiło się ponad 200 europejskich organizacji doradczych i konsultingowych reprezentujących zarówno interesy wspólnotowe, jak i własnej grupy: *„Zasadniczo istnieją dwie formy dialogu pomiędzy Komisją a specjalnymi grupami interesu: przez komitety doradcze i grupy ekspertów, które pomagają Komisji w wykonywaniu jej własnych kompetencji, przez kontakty z grupami interesu na bazie niestrukturalnej, ad hoc. Charakter i intensywność kontaktów są zmienne”*.¹⁷

Obecnie głównym celem wpływu grup lobbingowych są dwa typy procesów występujących w UE: proces legislacyjny oraz szerzej rozumiany proces podejmowania decyzji. Dobrym przykładem oddziaływania na proces legislacyjny są wielokrotnie toczone batalie o wprowadzenie określonych standardów emisji spalin samochodowych lub sprawa zakazu eksportu brytyjskiej wołowiny. Natomiast przykładem lobbingu w procesie decyzyjnym jest udział partnerów społecznych w negocjowaniu poszczególnych postanowień Traktatu z Maastricht.¹⁸

W procesie legislacyjnym najważniejszym instrumentem w rękach lobbysty jest dostarczenie wiedzy specjalistycznej. Aby stworzyć akt prawny adekwatny do realnych warunków, niezbędna jest dobra orientacja w danej dziedzinie. Większość parlamentarzystów i urzędników w poszczególnych instytucjach UE korzysta z pomocy licznych ekspertów i doradców (choć nie zawsze jest to możliwe), a dla podjęcia wyważonej decyzji wymagane jest także wysłuchanie różnych opinii i stanowisk. Dlatego też bardzo ważne jest, aby urzędnicy i parlamentarzyści mogli w razie potrzeby zwrócić się o pomoc i opinię do organizacji lobbingowych. Dla ułatwienia kontaktów organizują one konferencje, seminaria, zamawiają badania naukowe, wydają broszury, periodyki, propagują informacje w mediach itp.

Procesy podejmowania decyzji są bardziej skomplikowane i wymagają od lobbysty jednoczesnego monitorowania prac kilku instytucji, a także, jeśli to możliwe, odpowiednich organów i środowisk na szczeblu narodowym. Oznacza to konieczność posiadania niemal perfekcyjnej wiedzy z zakresu procedur tworzenia prawa i roli poszczególnych instytucji w tychże procedurach.

Istotne jest również rozróżnienie na lobbing krótko- i długoterminowy. W niektórych sytuacjach celem działalności lobbingowej jest jedynie, w miarę możliwości szybkie, rozwiązanie jednego konkretnego problemu, np.

¹⁷ *Otwarty i strukturalny dialog pomiędzy ...*, op.cit., s.2.

¹⁸ Por. F.M.Bindl, *The Eurogroups, the EU and EU Legislative Process*, London 1994, s.59.

wprowadzenia lub zniesienia jakiegoś zakazu. Jednak z reguły grupy lobbingowe nastawione są na realizację bardziej skomplikowanych zadań, wymagających lepszego przygotowania (np. stworzenia i utrzymania dobrych kontaktów z decydentami, informowania ich o działalności danej grupy), jak też dłuższego okresu realizacji.¹⁹

7.1. Komisja Europejska

Komisja Europejska, jako jeden z głównych organów wspólnotowych, spełnia kilka podstawowych funkcji:

- jest inicjatorem procesów legislacyjnych,
- występuje w roli „strażnika” przestrzegania postanowień traktatowych i tzw. *acquis communautaire*, a także jest odpowiedzialna za podejmowanie nowych inicjatyw i idei, nie uwzględnionych w Traktatach,
- podejmuje trudne zadanie mediatora w osiąganiu porozumienia pomiędzy państwami członkowskimi, a także między różnymi instytucjami,
- reprezentuje Unię Europejską w stosunkach z państwami trzecimi oraz różnymi organizacjami międzynarodowymi.

Z punktu widzenia lobbyisty, każda z tych ról może być bardzo ważna. Jednak najczęściej Komisja postrzegana jest jako miejsce, gdzie przygotowuje się większość projektów aktów prawnych i inicjuje proces legislacyjny. Dlatego też grupy lobbingowe najaktywniej działają właśnie w Komisji. Lobbing na jej forum wymaga zebrania i opracowania szczegółowych informacji na temat przygotowywanego projektu aktu prawnego, jego podstaw, uzasadnienia i konsekwencji.

W skład Komisji wchodzi 20 członków, tzw. komisarzy, wybieranych na okres 5 lat. Każdy z nich posiada swój gabinet i personel pomocniczy, jak również własne kontakty. Na przewodniczącego Komisji w latach 1995-2000 desygnowany był premier Luksemburga Jacques Santer. Zarzuty pod adresem Komisji o korupcję i brak kontroli nad unijnymi finansami doprowadziły w marcu 1999 r. do jej dymisji. Już w tydzień po tym wydarzeniu, w pierwszym dniu „szczytu” UE w Berlinie nominowano byłego premiera Włoch, Romana Prodiego na nowego przewodniczącego Komisji. Zgodnie z propozycją krajów Beneluksu, obejmie on swoje stanowisko nie na okres przejściowy (do wygaśnięcia kadencji Santera), ale na pełną kadencję. Podkreśla się fakt, że nowy przewodniczący jest silną osobowością, dysponuje odpowiednim doświadczeniem politycznym, wiedzą gospodarczą oraz doświadczeniem w pracy administracyjnej; przede wszystkim zaś ma wolę wprowadzania reform w Unii.²⁰

¹⁹ Tamże, s.59.

²⁰ Kontrkandydatami Romano Prodiego byli: holenderski premier Wim Kok i sekretarz generalny NATO Javier Solana. Kanclerz Niemiec Gerhard Schroeder, ogłaszając decyzję

Decyzje podejmowane na szczeblu Komisji mają charakter polityczny i bardzo ogólny. Dlatego też lobbyści koncentrują się raczej na poziomie niższym – biurach administracyjnych, gdzie urzędnicy decydują o sprawach znajdujących się w centrum zainteresowań danej grupy. W Komisji, na zasadzie komitetów konsultacyjnych, pracuje około tysiąca grup, niektóre powstają *ad hoc*, z potrzeby chwili. Skupiają one reprezentantów Wspólnot, narodowych ekspertów oraz zainteresowanych stowarzyszeń, odgrywając tym samym ważną rolę w formułowaniu i planowaniu wspólnotowej polityki.

Uwaga grup nacisku skupia się na Komisji w celu uzyskania od niej informacji niezbędnych do wypracowania stanowiska dotyczącego wspólnotowych projektów. Z kolei Komisja, przygotowując propozycje aktów prawnych, konsultuje się z ekspertami co do standardów technicznych, organizacyjnych czy prawnych.

Urzędnicy Komisji są zależni w dużej mierze od zaplecza informacyjnego w państwach członkowskich. Uczestnictwo w grupach powoływanych do ekspertyz stwarza możliwość skutecznego lobbingu. Stanowisko Komisji, uwzględniając informacje dostarczane przez różne grupy interesu, stanowi zawsze ich wypadkową.

W Komisji funkcjonuje 24 Dyrekcje Generalne (DG) i każda z nich związana jest z określonymi grupami klientów. Panuje opinia, że np. DG V (odpowiedzialna za zatrudnienia i sprawy socjalne) popiera dążenia związków zawodowych, zaś DG III odpowiedzialna za przemysł sprzyja pracodawcom (z nią właśnie stale współpracuje UNICE). Najintensywniejszym naciskom ze strony lobbystów podlegają strategiczne DG, takie jak wspomniana wyżej DG III czy DG VI zajmująca się rolnictwem. Stałym konsultantem DG XI jest Europejskie Biuro Ochrony Środowiska. Mniejszym zainteresowaniem cieszy się DG X, w której gestii znajdują się zagadnienia informacji i kultury. Najczęściej jednak ostateczna decyzja to wynik konsultacji i współpracy kilku Dyrekcji, np. o technicznej harmonizacji miar decydują: DG III (przemysł), DG XV (rynek wewnętrzny), DG XII (nauka, badania i rozwój).²¹

Każdy z komisarzy posiada swój gabinet (*cabinet*) w postaci prywatnego biura. Na czele kilkuosobowego składu (z reguły ustalanego na podstawie przynależności narodowej) gabinetu stoi *Chef de Cabinet*, organizujący pracę całości zespołu. Poszczególni członkowie gabinetu są odpowiedzialni za przygotowanie opracowań w jednej określonej dziedzinie oraz współpracę z innymi Dyrekcjami związanymi z daną sprawą.

w imieniu ówczesnej Prezydencji UE, stwierdził, że „prawne przeszkody” związane z powołaniem Prodiego na pełną kadencję można pokonać. Przywódcy UE wykonali gest w stronę Parlamentu Europejskiego, bowiem nowy przewodniczący Komisji miał zostać zatwierdzony przez ten organ, mimo iż zgodnie z obowiązującym jeszcze wówczas (do 1 maja 1999 r.) Traktatem z Maastricht nie było to konieczne. Patrz „Gazeta Wyborcza”, 25.03.1999.

²¹ Za H.Randall, *Business Guide to Lobbying in the EU*, Londyn 1996.

I tu następuje najdogodniejszy dla lobbystów moment, a mianowicie przygotowywanie różnych opinii i stanowisk w danej sprawie oraz poddanie pod dyskusję różnych alternatywnych rozwiązań. Organizowane są, bardziej lub mniej formalne, konsultacje i rozmowy z różnymi grupami interesu oraz organizacjami, w celu uwzględnienia w ostatecznej decyzji żądań różnych zainteresowanych stron. Zadaniem *lobbies* jest dostarczenie jak najszybciej, jak najlepiej opracowanych materiałów na dany temat i przekonanie członków gabinetu do swojej koncepcji. Przygotowywanie opracowań w gabinetach nie jest ograniczone czasowo, zazwyczaj trwa bardzo długo. Natomiast „polityczna faza” podjęcia przez Komisję ostatecznej decyzji ogranicza się do jednego lub najwyżej kilku tygodni. We czwartki i piątki każdego tygodnia zbierają się członkowie gabinetów zajmujący się daną sprawą i ustalają podstawy kompromisu oraz ewentualne kwestie sporne. W poniedziałki dla rozwiązania zaistniałych problemów spotykają się *Chefs de Cabinet*, a we środy – komisarze dla podjęcia ostatecznej już decyzji. Często przedstawiciele grup lobbingowych są zdziwieni i zaskoczeni, kiedy zaakceptowany początkowo przez członków gabinetów ich projekt, po tygodniu mozolnych negocjacji i targów, zmieniony zostaje niemal całkowicie.²²

7.2. Rada Unii Europejskiej

Rada UE posiada największe uprawnienia w procesie decyzyjnym. Jest jednocześnie organem najbardziej zamkniętym dla lobbingu, gdyż obraduje za zamkniętymi drzwiami. W odróżnieniu od Komisji i Parlamentu, które są organami wspólnotowymi, Rada Ministrów jest organem międzyrządowym, składającym się z przedstawicieli rządów wszystkich państw członkowskich. W negocjacjach uczestniczą ich ministrowie (zmieniający się w zależności od poruszanego tematu) oraz członkowie istniejącego od 1958 r. Komitetu Stałych Przedstawicieli (*Comité des représentants permanents – COREPER*), w skład którego wchodzi urzędnicy cywilni w randze ambasadorów z państw członków Unii. Właśnie COREPER jest ważnym źródłem informacji i istotnym miejscem dla przedstawienia i obrony swoich interesów. W jego skład, oprócz ambasadorów państw członkowskich, wchodzi jeszcze specjaliści z różnych dziedzin, jak np. finanse, rolnictwo, sprawy społeczne, ochrona środowiska, sprawy konsumentów. Właśnie ci specjaliści stanowią ogniwo pośredniczące w procesie komunikowania pomiędzy pracownikami Komisji a reprezentantami rządów i różnych gałęzi gospodarki.²³

Od 1966 r. obowiązywał w Radzie Ministrów tzw. kompromis luksemburski, w następstwie którego państwa deklarującego, iż dana sprawa dotyczy jego

²² Tamże, s.14.

²³ J.Gardner, *Effective Lobbying in the EC*, Boston 1991, s.77.

„żywotnych interesów” nie wolno po prostu przegłosować, lecz należy tak długo negocjować, póki nie osiągnie się jednomyślnej zgody. Kwestia, co oznacza „żywotny interes” i jak należy dojść do porozumienia w przypadku konfliktu interesów, pozostawała nie rozstrzygnięta. Wiele państw członkowskich powołując się na powyższy kompromis, blokowało skutecznie proces decyzyjny.

W wyniku podpisania Jednolitego Aktu Europejskiego (JAE) z 1986 r., na mocy którego dokonano m.in. korekty procesu decyzyjnego, nastąpiła zmiana procedury podejmowania decyzji przez Radę Ministrów na rzecz zasady kwalifikowanej większości.²⁴ „Kompromis luksemburski” nie znajdował już zastosowania, choć formalnie go nie uchylono.²⁵

Lobbing na szczeblu Rady Ministrów może być skuteczny tylko w przypadku, gdy poszczególne grupy informują ministrów o swoich problemach i potrzebach. Wzmocnienie uprawnień legislacyjnych Komisji w wyniku przyjęcia JAE paradoksalnie przyczyniło się bowiem do wzmocnienia lobbingu na poziomie narodowym. Zintensyfikowaniu uległy kontakty pomiędzy grupami lobbingowymi a pracownikami ministerstw w poszczególnych państwach członkowskich. Przykładowo: Francuzi od lat próbują wzmocnić powiązania między grupami lobbingu w poszczególnych sektorach gospodarki a urzędnikami państwowymi reprezentującymi Francję w procesie legislacyjnym Unii. Trzeba się jednak liczyć z możliwością zmiany podczas negocjacji w Brukseli wcześniej ustalonego na szczeblu krajowym stanowiska.

7.3. Parlament Europejski

Parlament Europejski liczy 626 posłów wybieranych na okres pięciu lat przez obywateli Unii w wyborach powszechnych i bezpośrednich (kolejne wybory odbędą się w czerwcu 1999 r.). Deputowani skupieni są w ponadnarodowych frakcjach politycznych, m.in.: Europejskiej Partii Ludowej, skupiającej chrześcijańskich demokratów, socjalistycznej Partii Europejskich Socjalistów, liberalnej Unii dla Europy itd.

Projekty aktów prawnych Komisja przesyła do Parlamentu Europejskiego i mającego charakter doradczy Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Sesje plenarne Parlamentu (trwające jeden tydzień w miesiącu) odbywają się w Strasburgu, podczas gdy spotkania komitetów i inna działalność deputowanych –

²⁴ Piętnaście rządów państw członkowskich UE dysponuje w Radzie w sumie 87 głosami, rozdzielanymi według wielkości poszczególnych krajów. Dla osiągnięcia większości kwalifikowanej – w sytuacjach wymaganych przez Traktat – potrzeba co najmniej 62 z 87 głosów (art.148 Traktatu WE). Jeśli natomiast dla podjęcia decyzji przez Radę wystarczy zwyczajna większość, zgodę musi wyrazić co najmniej 8 z 15 członków. Obecnie głosy rozkładają się następująco: Belgia – 5, Dania – 3, Niemcy – 10, Hiszpania – 8, Grecja – 5, Francja – 10, Irlandia – 3, Włochy – 10, Luksemburg – 2, Holandia – 5, Austria – 4, Portugalia – 5, Finlandia – 3, Szwecja – 4, Wielka Brytania – 10. (T.Laufer, *Proces decyzyjny w: Podręcznik Integracji Europejskiej*, op.cit., s.241-242.)

²⁵ Por. Ch.Engel, *Rada Unii Europejskiej w: tamże*, s.261.

w Brukseli. Sekretariat ma swoją siedzibę w Luksemburgu. Członkostwo w komitetach zależy nie tyle od kompetencji deputowanego, co raczej od jego interesów. Parlamentarne konferencje prasowe są otwarte, często uczestniczą w nich reprezentanci grup lobbingowych i dyplomaci, choć nie przysługuje im prawo zadawania pytań.

Parlament spełnia głównie funkcje opiniodawczo-doradcze, stąd jego możliwość wpływu na proces legislacyjny była znacznie ograniczona. Jego rola wzrastała począwszy od wejścia w życie postanowień Jednolitego Aktu Europejskiego. Jako odpowiedź na tzw. deficyt demokracji JAE wprowadził zmienioną procedurę stanowienia prawa, tzw. procedurę współpracy (art. 149), zapewniającą Parlamentowi Europejskiemu poprzez „drugie czytanie” większe możliwości wpływu na postanowienia Rady Ministrów, do której należy „ostatnie słowo”.

Również Traktat z Maastricht, wprowadzając procedurę współdecydowania, rozszerzył kompetencje legislacyjne Parlamentu, dzięki czemu instytucja ta stała się drugim, poza Komisją, celem intensywnej aktywności organizacji lobbingowych. Z reguły *lobbies* przede wszystkim próbują wpływać na prace w poszczególnych Dyrekcjach Komisji i jeśli tam ich wysiłki nie zostaną uwieńczone sukcesem, swoją aktywność przenoszą na forum Parlamentu. Większość ugrupowań utrzymuje stałe kontakty zarówno z Komisją, jak i z Parlamentem, istnieją jednak i takie (np. EUROMETAUX), które w ogóle nie zwracają uwagi na Parlament, bądź też takie (np. związki zawodowe), które utrzymują specjalne relacje z określonymi ugrupowaniami politycznymi.²⁶

Mimo iż Parlament Europejski nie jest w pełni ciałem ustawodawczym, to jego znaczenie wzrosło w ciągu ostatnich kilku lat jako forum zgłaszania i rozwijania różnych idei. Według oceny specjalistów, tylko niespełna 10% propozycji Komisji (pomimo posiadania wyłącznego prawa inicjatywy ustawodawczej) zapoczątkowało proces legislacyjny, reszta inicjatyw była stymulowana przez inne instytucje, w tym – przez Parlament.²⁷ Traktat Amsterdamski rozszerzył zakres kompetencji Parlamentu, nadając mu prawo zatwierdzania kandydatów na przewodniczącego i członków Komisji zgłoszonych przez Radę Unii Europejskiej.

7.4. Europejski Trybunał Sprawiedliwości

Mający siedzibę w Luksemburgu Europejski Trybunał Sprawiedliwości jest najwyższym organem sądowym. Składa się z 15 sędziów, po jednym z każdego państwa członkowskiego, jednego dodatkowego sędziego oraz 9 rzeczników generalnych. Ich kadencja trwa sześć lat.

²⁶ F.M.Bindl, *The Eurogroups, the EU and EU Legislative Process*, London 1994, s.64.

²⁷ Tamże, s.19.

Organ ten, nie uczestniczy bezpośrednio w procesie decyzyjnym Unii, rozstrzyga spory pomiędzy państwami członkowskimi, Unią oraz osobami fizycznymi lub prawnymi, rozpatruje także skargi jej personelu; ponadto wydaje opinie na temat umów międzynarodowych.

Czołowa pozycja Trybunału i autorytet, jaki posiada w kwestiach wykładni i zastosowania prawa wspólnotowego polegają głównie na tym, że rozstrzyga on na podstawie zasady większościowej, kierując się przy tym wyłącznie swym własnym pojmowaniem prawa i sprawiedliwości. Działa zatem jako rzeczywisty organ ponadpaństwowy, niezależny od interesów państw członkowskich.

Dla tzw. zewnętrznych grup interesu pozbawionych dostępu do procesu legislacyjnego na szczeblu narodowym Trybunał jest efektywnym forum prowadzenia lobbingu. Prymat prawa wspólnotowego nad prawem narodowym oznacza, że nikt nie może sobie pozwolić na ignorowanie legislacji wspólnotowej. Tak np. na początku lat 90. organizacje ekologiczne i grupy kobiece wykorzystały forum Trybunału do zmuszenia opornych rządów narodowych do uznania i wprowadzenia w życie prawodawstwa wspólnotowego odnośnie jakości wody pitnej oraz równości praw pracujących kobiet i mężczyzn.

Otwartość procesu podejmowania decyzji w ramach instytucjonalnych struktur Unii pozwala grupom interesu na prowadzenie lobbingu na różnych jego szczeblach. Chociaż monopol inicjatywy przysługuje Komisji Europejskiej, inne grupy mogą również wywierać istotny wpływ na kalendarz i merytoryczną wymowę projektów. Sześciomiesięczny okres, w którym dane państwo przewodniczy Radzie Unii Europejskiej, sprzyja faworyzowaniu przez nie projektów zgodnych z jego interesem. Wielonarodowa natura procesu podejmowania decyzji na forum Unii stanowi dodatkowe źródło nieprzewidywalności. Przykładem na to mogą być starania przedstawicieli poszczególnych krajów podczas tworzenia i realizacji programu Jednolitego Rynku, którzy zabiegali o przyjęcie standardów technicznych, przepisów dotyczących bezrobocia i ochrony środowiska zgodnych z interesami własnego kraju.

7.5. Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów

Ważnymi z punktu widzenia lobbysty instytucjami są również Komitet Ekonomiczno-Społeczny (ECOSOC) i Komitet Regionów. Mimo iż opinie obydwu komitetów nie są wiążące dla Rady UE w procesie legislacyjnym, to jednak muszą być wysłuchane. Stwarza to dla lobbysty możliwość zaprezentowania określonego stanowiska. Składy komitetów są ustalane przez państwa członkowskie. W przypadku ECOSOC są to najwyższej klasy eksperci z różnych dziedzin, a w Komitecie Regionów – reprezentanci struktur lokalnych lub regionalnych. Przypuszczalnie wraz ze wzrostem znaczenia zagadnień

ekonomiczno-społecznych oraz regionalizmu w procesie integracji, instytucje te również zyskają na znaczeniu.

8. Rozwój lobbingu wspólnotowego

Badacze zjawiska, np. Svein S.Andersen i Kjell A.Eliassen jednoznacznie stwierdzają, że lata 80. to okres istotnych zmian, jeśli chodzi o wagę i styl europejskiego lobbingu.²⁸ W latach 1970-1980 liczba lobbystów wzrosła dziesięciokrotnie, ale początki lobbingu wspólnotowego datują się od powstania pierwszej Wspólnoty. Natychmiast po powstaniu w 1952 r. Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali pojawiły się grupy nacisku działające na różnych polach wspólnotowej polityki. Przed 1970 r. istniało ponad 300 europejskich federacji zwanych popularnie eurogrupami.

Europejskie federacje składają się z narodowych stowarzyszeń, oficjalnie uznanych przez Komisję Europejską jako reprezentatywne ciała mające prawo występowania w roli eksperta w obszarach różnych polityk wspólnotowych. Niemniej jednak aż do podpisania w 1986 r. Jednolitego Aktu Europejskiego większość lobbingu WE była prowadzona narodowymi kanałami politycznymi i administracyjnymi. Odzwierciedlało to koncentrację procedury podejmowania decyzji przez Radę Ministrów.

JAE sformalizował i wzmocnił władzę Komisji Europejskiej do inicjowania wspólnotowej polityki w dziedzinach ochrony środowiska, polityki społecznej oraz badań i rozwoju, które do tej pory, w całości bądź w dużej części, należały do kompetencji rządów państw członkowskich WE. Główny punkt ciężkości JAE stanowiło utworzenie Rynku Wewnętrznego (swobodny przepływ towarów, usług, kapitału i osób wewnątrz WE) do końca 1992 r. Wymagało to wprowadzenia blisko 300 przepisów o harmonizacji. Liczba i zakres interesów znajdujących się bezpośrednio w obszarze polityki wspólnotowej niezmiernie wzrosła. Aby ułatwić osiągnięcie powyższych celów, JAE wzmocnił legislacyjną rolę Parlamentu wprowadzając procedurę współpracy oraz odstąpił od zasady jednomyślności w Radzie Ministrów w odniesieniu do Rynku Wewnętrznego.

W praktyce zasada większościowego głosowania objęła również inne dziedziny: ochronę konsumenta, opiekę zdrowotną, edukację, sieci transeuropejskie. Reforma procedury decyzyjnej WE zmniejszyła wpływ pojedynczych państw na

²⁸ Patrz K.Eliassen, S.Andersen, *European Community Lobbying*, w: „*European Journal of Political Research*”, vol. 20/1991.

realizację polityk wspólnotowych, pobudzając w ten sposób potrzebę budowania koalicji grupowych na poziomie Wspólnot.

Od połowy lat 80. widoczny jest dynamiczny wzrost organizacji lobbujących z siedzibą w Brukseli. Na przełomie lat 1985/86 zarejestrowano 659 organizacji europejskich w Brukseli, około 6 tys. lobbystów i narodowych grup interesu. Inni autorzy, Sonia Mazey i Jeremy J. Richardson, podają liczbę 525 Eurogrup zarejestrowanych i działających w Brukseli, silnie zróżnicowanych pod względem zasad członkostwa, statutu, źródeł finansowania i możliwości wpływu.²⁹

Należy zaznaczyć, że istnieje znaczny brak równowagi pomiędzy związkami producentów i konsumentów: prawie 50% Eurogrup reprezentuje interesy przemysłowo-handlowe, 25% związanych jest z rolnictwem i produkcją żywności, około 20% – z sektorem usług, a tylko 5% chroni interesy związków handlowych, konsumenckich i ochrony środowiska. Niektóre z grup, takich jak European Trade Union Confederation – ETUC (skupiająca organizacje handlowe), Bureau Européen des Unions de Consommateurs – BEUC (organizacje konsumenckie) mają licznych członków, pozostałe skupiają mniej członków i dysponują mniejszymi zasobami, jak np. Związek Europejskich Producentów Liczników Gazowych (Union of European Manufacturers of Gas Meters) czy Europejska Federacja Przemysłu Guzików (European Button Industry Federation).³⁰

Ze względu na swój wielonarodowy charakter i oficjalny statut, grupy europejskie są preferowanymi rozmówcami dla przedstawicieli Komisji. Grupa europejskich federacji, dysponując mocną pozycją, korzysta z uprzywilejowanego statusu. Bez wątpienia najbardziej wpływową jest organizacja rolnicza Committee of Agricultural Organisations in the EC – COPA. Została ona włączona do prac Komisji, odgrywając kluczową rolę w zarządzaniu wspólną polityką rolną (CAP). Podobną pozycję zajmuje Europejskie Stowarzyszenie Producentów Stali (Eurofer), od wielu lat korzystające z quasi-instytucjonalnego statusu w Komisji, podczas gdy zrzeszenie europejskich pracowników przemysłu i pracodawców Union des Confédérations de l'Industrie et des Employeurs d'Europe - UNICE, reprezentujące interesy 32 organizacji z 22 krajów, jest traktowane jako „oficjalny” głos europejskiego biznesu *vis-à-vis* instytucji WE.

Rosnące znaczenie mają różne struktury poziome skupiające wiodące europejskie przedsiębiorstwa, wśród których najbardziej znany jest istniejący od 1983 r. Europejski Okrągły Stół Przemysłowców (European Round Table of Industrialists – ERTI) pod przewodnictwem Petera Gyllenhammera, szefa szwedzkiej grupy samochodowej AB Volvo. W ERTI uczestniczy 30 szefów

²⁹ Por. S.Mazey, J.Richardson, *Interest Groups in the EC w: Pressure Groups*, ed. J.Richardson, Oxford 1993.

³⁰ *The Directory of the EC Trade and Associations*, European Commission, Brussels 1990.

największych przedsiębiorstw europejskich, min. Fiata, Philipsa, Saint-Gobain, Daimler-Benz, Plessey, Ferruzi, Nestle, Nokia. Innym przykładem jest European Information Technology Round Table, najbardziej wpływowe spośród *lobbies* w dziedzinie europejskiego przemysłu elektronicznego, powstałe w 1970 r. z inicjatywy Komisji Europejskiej i Stowarzyszenia na Rzecz Europejskiej Unii Monetarnej. To ostatnie, założone zostało w 1987 r. w celu popierania swobodnego przepływu kapitału pomiędzy Wspólnotą Europejską i przyszłym Europejskim Bankiem Centralnym. Wśród członków są min. Helmut Schmidt, były kanclerz Republiki Federalnej Niemiec, Valéry Giscard d'Estaing, były prezydent Francji, Cornelius van der Klught, z firmy Philips, Jacques Solvay (Belgium Solvay), Jean René Fourtou (Rhone-Poulenc).³¹

Aby zapewnić sobie skuteczność, europejskie federacje, będąc strukturami poziomymi, muszą dysponować znacznymi środkami finansowymi i jednoczyć swoje cele i działania. W praktyce, większość z nich wciąż nie dysponuje wystarczającym kapitałem i w wielu kwestiach pozostaje wewnętrznie podzielona. Często ich efektywne działanie paraliżują konflikty narodowych interesów.

Z tego właśnie powodu europejskie i narodowe związki działają niezależnie. Od połowy lat 80. narodowe stowarzyszenia zaczęły otwierać, bądź powiększać już istniejące biura w Brukseli. Wśród nich znalazły się m.in. Włoskie Stowarzyszenie Pracodawców (Confindustria), Francuska Izba Handlowo-Przemysłowa (APCCI) i jej niemiecki odpowiednik Deutsche Industrie und Handelstag (DIHT) czy francuski związek pracodawców (Confédération National du Patronat Français – CNPF), który w latach 1988-1990 zwiększył czterokrotnie liczbę swoich reprezentantów w Brukseli.

Na kolejnym szczeblu plasują się wielonarodowe korporacje, które bądź to pozostają w ścisłych kontaktach ze specjalistami lobbingu wspólnotowego, bądź to same decydują się na otwarcie swoich biur *public relations* w Brukseli. Stałe przedstawicielstwa mają np: ELF-Aquitaine, Rhone-Poulenc, Bull, Philips, Exxon, Shell, IBM, Siemens, Mercedes, Unilever, BASF. Najwcześniej swe brukselskie placówki otworzyły: Fiat, Ford-Europe, Ferruzi, a także Daimler-Benz, Deutsche Bank, Electricité de France. Nieprzypadkowo niektóre firmy decydują się na przeniesienie swojej głównej europejskiej siedziby właśnie do Brukseli – taką taktykę przyjęły m.in. BP, Nissan i IBM.

Również lokalne i regionalne struktury starają się bronić swoich interesów na poziomie europejskim. Wszystkie niemieckie landy, kilkanaście hiszpańskich prowincji, wiele francuskich i brytyjskich regionów zdecydowało się na otwarcie przedstawicielstw w Brukseli. Oryginalnym przykładem jest brukselskie biuro bretońskiej organizacji Breiz Europe zajmujące się regionalnym

³¹ S.Mazey, J.Richardson, op.cit., s.199.

lobbingiem w dziedzinie rolnictwa, bankowości, rybołówstwa i przetwórstwa żywności.

Wspomniani wyżej Sonia Mazey i Jeremy J. Richardson wymieniają trzy powody, wyjaśniające dynamikę rozwoju regionalnych przedstawicielstw. Należą do nich: rosnące znaczenie transnarodowych, lokalnych i regionalnych szczebli władzy w państwach UE w procesie tworzenia i realizacji polityk, rozwój polityki społecznej i regionalnej Unii oraz wzrost strukturalnych funduszy rozwojowych, jak również bezpośredni wpływ interesów lokalnych i regionalnych na program Rynku Wewnętrznego.³²

Wzrastające zainteresowanie ustawodawstwem Unii nie ogranicza się tylko do państw członkowskich. Ciekawym zjawiskiem jest obecność pozaeuropejskich przedstawicielstw w Brukseli. Podczas gdy grupy interesów z Europy Wschodniej i Chin zadowolają się reprezentacją w Brukseli jedynie na szczeblu dyplomatycznym, grupy japońskie i amerykańskie są jednymi z najbardziej skutecznych *lobbies* w Unii. Japonia obecna jest w Brukseli od lat poprzez stałych delegatów: Japońskiego Stowarzyszenia Pracodawców, Stowarzyszenia Japońskich Eksporterów Maszyn, Japońskiej Federacji Stali, jak również poprzez firmy: Nissan, Toshiba, Hitachi, Mitsubishi, Sony.

O obecności Stanów Zjednoczonych w państwach Unii i jej znaczeniu świadczą amerykańskie inwestycje wartości 125 mld USD, kreujące 10 mln miejsc pracy.³³ Największą grupę lobbingową stanowi Amerykańska Izba Handlowa w UE (AMCHAM-EU), reprezentująca interesy prawie stu przedsiębiorstw, włącznie z takimi wielonarodowymi koncernami jak IBM, Kodak, Colgate, Palmolive, General Electric, General Motors.

Jednocześnie firmy amerykańskie indywidualnie stosują lobbing w swoim własnym interesie. Np. IBM-Europe zorganizowała przy użyciu metod z zakresu lobbingu promocyjną kampanię, uważaną za jedną z najskuteczniejszych, a zarazem najbardziej kontrowersyjnych w Europie. Poprzez otwarte listy do Komisji Europejskiej, nieformalne rozmowy z przywódcami Wspólnoty i dziennikarzami czy publikowanie szczegółowych raportów, IBM doprowadziło do przyspieszenia zmian prawnych regulacji dotyczących telekomunikacji. Podstawowym celem tej akcji było otwarcie rynku europejskiego dla amerykańskich dostawców – włącznie z IBM.

Skuteczność działań amerykańskich grup jest często tłumaczona faktem, że od wielu lat amerykańskie firmy traktują Europę jako wspólny, jednolity rynek. Warto przytoczyć tutaj wypowiedź jednego z zawodowych lobbystów:

*„w interesach Amerykanie są najlepszymi Europejczykami. Natychmiast zrozumieli znaczenie i korzyści wspólnego rynku”.*³⁴

³² Tamże.

³³ Dane wg „*Fortune*”, June 1990.

³⁴ „*L'Express*”, 06.06.1990.

Większość grup nie może sobie pozwolić na tworzenie własnych przedstawicielstw w Brukseli. Druga połowa lat 80. to okres rozkwitu w tym mieście firm lobbingowych, usług konsultingowych i finansowych oraz kancelarii prawnych. Tak np. na początku 1988 r. działało tam 5 brytyjskich firm prawniczych, a pod koniec 1990 r. było ich już 30. Wzrastała również liczba prawników niemieckich, holenderskich, francuskich, skandynawskich, zakładających swe biura w sąsiedztwie Komisji.

Uważa się, że amerykańskie i brytyjskie grupy są nastawione najbardziej entuzjastycznie do lobbingu. Nie powinno to dziwić zważywszy na długą tradycję kontaktów pomiędzy poszczególnymi grupami i rządem na poziomie państwa w tych krajach. Wielu przedstawicieli różnych grup interesów w Wielkiej Brytanii i w Stanach Zjednoczonych od lat angażowało się w proces tworzenia polityki państwa i naturalnym krokiem było nawiązanie tego typu stosunków z urzędnikami wspólnotowymi. Pozostałe kraje całkiem niedawno zaczęły naśladować anglosaski model europejskiego lobbingu, chociaż aby chronić własne interesy w Brukseli, np. francuskie grupy w zdecydowanie większym stopniu niż ich anglosaskie odpowiedniki korzystają z pośrednictwa państwa.

9. Konkluzje

Jesteśmy świadkami dynamicznego rozwoju zjawiska lobbingu. Chaotyczny początkowo rynek lobbingu staje się coraz bardziej uporządkowany. W ostatnich latach nastąpił ilościowy i jakościowy rozwój grup interesu w Unii Europejskiej. Bardzo istotne są więzi poziome (często budowane na bazie stosunków nieformalnych) funkcjonujące na szczeblu regionalnym, narodowym i wspólnotowym pomiędzy reprezentantami owych grup interesów a politykami odpowiedzialnymi za formułowanie i wprowadzanie w życie polityk wspólnotowych. Problemem, przed jakim stoją teraz *lobbies* nie jest zatem kwestia uczestnictwa w procesach formułowania i realizacji tych polityk, ale raczej kwestia maksymalizacji dostępnych kanałów lobbingu. Ważną rolę odgrywają tutaj zasoby finansowe, stąd też niewątpliwie czerpią swą przewagę nad małymi firmami czy dobrowolnymi organizacjami korporacje wielonarodowe, mogące pozwolić sobie zarówno na członkostwo w licznych stowarzyszeniach zarówno europejskich, jak i narodowych, a także na prowadzenie własnych kampanii w Brukseli.

Na szczeblu narodowym uwidoczniła się już dysproporcja pomiędzy reprezentowaniem i znaczeniem poszczególnych grup. Rolnicy, producenci stali i samochodów czy stowarzyszenia pracodawców są najbardziej skutecznymi grupami lobbistycznymi. Na przeciwnym krańcu znajdują się organizacje dobrowolne, stowarzyszenia konsumentów i organizacje zajmujące się ochroną

środowiska, które często odczuwają brak środków finansowych oraz politycznych kontaktów niezbędnych do wpływania i uczestniczenia w procesie formułowania polityki Unii.

Rozszerzenie kompetencji UE, tzn. wprowadzenie nowych procedur decyzyjnych oraz nowych polityk wspólnotowych, przyczyniło się do rozwoju lobbingu na poziomie europejskim. Wśród urzędników Komisji coraz większe jest zapotrzebowanie na konsultacje z przedstawicielami grup, których dana legislacja dotyczy.

W wielu aspektach lobbing na szczeblu Unii Europejskiej przypomina to zjawisko na szczeblu krajowym. Nieformalne rozmowy, briefingi telefoniczne, szczegółowa, merytorycznie przygotowana dokumentacja jest tak samo istotna w Brukseli, jak w Londynie, Waszyngtonie czy Paryżu. Na czym więc polega *differentia specifica* lobbingu europejskiego?

Wydaje się, że podstawowa i najważniejsza różnica między lobbingiem europejskim a krajowym kryje się w złożoności systemu realizacji polityki Unii. W porównaniu z większością narodowych systemów politycznych i administracyjnych, system europejski jest bardzo otwarty. Cecha ta decyduje o atrakcyjności tego systemu dla różnych grup, ale to z kolei stwarza problemy dla grup usiłujących kontrolować polityczny kalendarz Unii Europejskiej. Na proces decyzyjny UE szczególnie wpływa brak jednolitego centrum decyzyjnego i fakt, że 15 państw członkowskich reprezentuje różne interesy i działa zgodnie ze swoimi interesami.

Na zakończenie warto wskazać na pewne reguły i zasady, których przestrzeganie ułatwi prowadzenie skutecznego lobbingu w Brukseli. Do najważniejszych należą:

- przeznaczenie odpowiednich środków finansowych na rozpoczęcie, prowadzenie i zintensyfikowanie działań lobbingowych;
- monitorowanie procesu decyzyjnego w UE, czyli obserwacja tego, co dzieje się na szczeblu europejskim i jakie to może mieć konsekwencje dla polityk narodowych;
- utrzymywanie dobrych stosunków z administracją narodową;
- utrzymywanie ścisłych kontaktów z urzędnikami Komisji Europejskiej;
- prezentowanie racjonalnych i merytorycznych argumentów;
- opracowanie strategii lobbingu opartej raczej na podejściu europejskim niż z perspektywy własnego kraju;
- przyjęcie postawy kooperatywnej, pozytywnie nastawionej na współpracę; gotowość do budowy koalicji z zagranicznymi partnerami;
- traktowanie Unii Europejskiej i regulacji wspólnotowych jako szansy dla szeroko pojętego rozwoju, a nie zagrożenia.

Prowadzenie lobbingu jest niewątpliwie przedsięwzięciem kosztownym. Niemniej jednak należy zawsze oszacować ewentualne koszty poniesione przez

przedsiębiorstwo, grupę przedsiębiorstw czy organizację w przypadku zaniechania lobbingu w dłuższym okresie.

Aby działać skutecznie, grupy muszą być zdolne do budowy aliansów i koalicji ze swoimi europejskimi odpowiednikami i być gotowe do zawierania kompromisów. Jednocześnie nie powinny one zaniedbywać szczebla narodowego we wspólnotowym lobbingu, gdyż końcowe decyzje dotyczące poszczególnych polityk są podejmowane na szczeblu instytucji europejskich, ale przez urzędników i ministrów z poszczególnych krajów.

Oprócz warunków finansowych i organizacyjnych, czynnikiem decydującym o efektywności lobbingu jest kwestia świadomości – zmiany sposobu myślenia i przebudowy pewnych stereotypów towarzyszących zagadnieniom integracji. Ostatni z wymienionych warunków dotyczy pozytywnego traktowania idei wspólnoty, postrzegania jej w kategoriach szansy, a nie zagrożenia. Wydaje się jednak, że ten problem, którego znaczenia zwykło się nie doceniać, w rezultacie może spowodować długofalowe, negatywne konsekwencje. Należy więc poświęcić mu więcej miejsca i uwagi oraz dołożyć starań, aby obraz UE jako szansy rozwoju stawał się coraz bardziej popularny. Z pewnością oskarżenia o korupcję, niegospodarność i nepotyzm w Komisji Europejskiej nie sprzyjają budowie pozytywnego wizerunku Unii.

W Polsce coraz bardziej dotkliwie odczuwalny jest brak lobbingu na poziomie europejskim. Skutki pojawiają się natychmiast – wystarczy przypomnieć problemy polskiego rolnictwa dotyczące np. mleka lub postępowań antydumpingowych w różnych sektorach. Ostatni kryzys instytucjonalny w UE dodatkowo zwiększa znaczenie narodowego lobbingu. Unia będzie się koncentrować przede wszystkim na reformie instytucjonalnej, związanej z jej przystosowaniem do przyjęcia nowych członków. Lobbing – rozumiany jako fachowe i szczegółowe ekspertyzy przedstawiane odpowiednim decydom w odpowiednim czasie w połączeniu z monitorowaniem procesu legislacyjnego UE – może okazać się skutecznym sposobem rozwiązywania kwestii spornych w trakcie naszych negocjacji akcesyjnych.