MICHAŁ PIECHOWICZ

LOBBING GOSPODARCZY W PROCESIE DECYZYJNYM UNII EUROPEJSKIEJ

WYDAWNICTWO MADO

RECENZENCI
dr hab. Alfred Lurzykowski, prof. UMK
prof. zw. dr hab. Zdzisław Brodecki

REDAKTOR PROWADZĄCY
Justyna Brylewska

REDAKTOR TECHNICZNY
Paweł Banasiak

KOREKTA
Alicja Kloska

PROJEKT OKŁADKI
Krzysztof Galus

© Copyright by Firma Wydawniczo-Handlowa MADO

Wszystkie prawa zastrzeżone. Żadna część tej książki nie może być reprodukowana jakimkolwiek sposobem – mechanicznie, elektronicznie, drogą fotokopii itp. – bez pisemnego zezwolenia wydawcy, z wyjątkiem recenzji i referatów, kiedy to osoba recenzująca lub referująca ma prawo przytaczać krótkie wyjątki z książki z podaniem źródła pochodzenia

Toruń 2013

ISBN 978-83-62942-10-7

Publikacja dofinansowana przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego

Wydawnictwo prowadzi sprzedaż wysyłkową
tel./fax 56 648 50 70; e-mail: marketing@marszalek.com.pl

Firma Wydawniczo-Handlowa MADO, ul. Lubicka 46, 87–100 Toruń,
tel. 56 664 22 40 e-mail: info@marszalek.com.pl www.marszalek.com.pl
Drukarnia nr 2, ul. Warszawska 52, 87–148 Łysomice, tel. 56 678 34 78

SPIS TREŚCI

WSTĘP **5**

LOBBING NA POZIOMIE UNII EUROPEJSKIEJ **11**
1. Uwagi wprowadzające 11
2. Problemy terminologiczne 16
3. Rodzaje oraz modele teoretyczne lobbingu 24
4. Specyfika lobbingu na poziomie ponadnarodowym 33
5. Rozszerzenia UE i ich wpływ na ewolucję zjawiska lobbingu 46

PROCES DECYZYJNY W UNII EUROPEJSKIEJ I JEGO GŁÓWNI UCZESTNICY **51**
1. Uwagi wprowadzające 51
2. Komisja Europejska 54
   A. Wpływ lobbingu na proces decyzyjny w Komisji Europejskiej 56
   B. Rejestr grup interesu 69
3. Parlament Europejski 75
   A. Wpływ lobbingu na proces decyzyjny w Parlamencie Europejskim 78
   B. Grupy polityczne oraz intergrupy 85
   C. Relacje grup lobbingowych z Parlamentem Europejskim 88
4. Rada Europejska / Rada Unii Europejskiej 93
5. Lobbing w zwykłej procedurze legislacyjnej – punkty wejścia do systemu 101
6. Procedura uchwalania aktów wykonawczych 108
7. Relacje lobbingu i procesu decyzyjnego w UE 113

RAMY PRAWNE DZIAŁALNOŚCI LOBBINGOWEJ W UNII EUROPEJSKIEJ **119**
1. Ewolucja regulacji prawnych dotyczących lobbingu 119
2. Traktatowe regulacje dotyczące lobbingu 127
3. Akty prawa wtórnego 129
   A. Akty Komisji Europejskiej 129

B. Akty Parlamentu Europejskiego 145
C. Akty prawne regulujące dostęp do dokumentów instytucji UE 151
4. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej 157
A. Wyroki dotyczące dostępu do dokumentów Komisji 158
B. Wyroki dotyczące dostępu do dokumentów Rady 172
C. Wyroki dotyczące dostępu do dokumentów Komisji i Rady 174

KATEGORIE GRUP INTERESU W UNII EUROPEJSKIEJ 177
1. Typy organizacji lobbingowych 179
2. Wybrane kategorie grup interesu 182
A. Europejskie grupy nacisku 184
C. Lobbing niezrzeszony 207
D. Grupy nacisku sektora prywatnego 208
E. Platformy i koalicje łączące różne typy interesów 216

METODY DZIAŁAŃ GRUP INTERESU NA FORUM UNII EUROPEJSKIEJ 220
1. Grupy amatorskie i profesjonalne 222
2. Założenia i strategie działań 227
A. Prace wstępne 227
B. Przygotowanie negocjacji i ich prowadzenie 230
C. Strategia sporu sądowego 234
D. Strategia przekazu informacji 237
3. Formy oddziaływania grup interesu na instytucje Unii Europejskiej 239
4. Negatywne przykłady działań lobbingowych 248
5. Internet i nowe formy komunikowania 251
A. Serwisy/portale największego wpływu 255
B. *Social media*/Internet w działalności instytucji UE oraz świata lobbingu 266

UWAGI KOŃCOWE 275

ŹRÓDŁA I LITERATURA 283

WSTĘP

Lobbing, inaczej rzecznictwo interesów, stanowi istotny element współczesnej demokracji. Przybierając formę dialogu, traktowany jest jako ogniwo łączące obywateli z ugrupowaniami i instytucjami władzy. Zakłada on konieczność aktywnego uczestnictwa społeczeństwa nie tylko w sprawowaniu, ale także i kontrolowaniu władzy[1].

Dotychczasowy przebieg procesu podejmowania decyzji w UE świadczy o tym, że jednym z istotnych elementów, zyskującym na znaczeniu w miarę pogłębiania się procesów integracyjnych, jest działalność sił społecznych określanych mianem grup nacisku lub grup interesu[2]. Grupy te funkcjonujące na poziomie UE są niezwykle zróżnicowane. Podkreślić należy, że ich celem jest nie władza, a zdobywanie i utrwalanie maksymalnego wpływu na przedstawicieli instytucji i organów Unii w celu obrony interesów członków grup. Lobbing w UE jest zjawiskiem powszechnie uznanym, jednak z formalnoprawnego punktu widzenia nie do końca usankcjonowanym[3].

Warto także zauważyć, że lobbing w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej jest zagadnieniem złożonym i dynamicznie się zmieniającym. Jego pełna analiza nie jest możliwa z uwzględnieniem metod i narzędzi badawczych dostępnych w ramach jednej dyscypliny naukowej. Prowadząc badania dotyczące reprezentacji interesów gospodarczych, należy uwzględniać ich wielowymiarowy charakter i dostosować do specyfiki tego zjawiska na poziomie ponadnarodowym. W związku z tym niezbędne okazało się podejście interdyscyplinarne, uwzględniające analizę politologiczną i prawną.

---

[1] U. Kurczewska, M. Molęda-Zdziech, *Lobbing w Unii Europejskiej,* Warszawa 2002, s. 13.

[2] Zob. S. Konopacki, *Neofunkcjonalistyczna teoria integracji politycznej Ernesta Haasa i Leona Lindberga*, „Studia Europejskie" 1998, nr 3, s. 105–106.

[3] K. Michałowska-Gorywoda, *Podejmowanie decyzji w UE,* Warszawa 2002, s. 298.

Wnioski wsparte zostały także elementami związanymi z zagadnieniami dotyczącymi nowych form komunikacji.

Rozważania na temat lobbingu gospodarczego w UE wymagają również precyzyjnego określenia zakresu i obszaru badań. Aby analiza była kompletna, trzeba przyjrzeć się rozwojowi zjawiska od momentu wejścia w życie traktatów rzymskich, w nich bowiem znajdują się pierwotne zapisy, na które powoływały się grupy interesów. Stąd zakres czasowy prowadzonych rozważań rozpoczyna się w roku 1957 i trwa do zmian wprowadzonych Traktatem z Lizbony w roku 2009 i przyjętych w związku z nim aktów wykonawczych. Dlatego istotne znaczenie dla analizy prawnej mają wszystkie kolejne traktaty rewizyjne, Traktat o Unii Europejskiej, Karta Praw Podstawowych, jak również inne deklaracje i protokoły, regulaminy wewnętrzne instytucji, decyzje, rozporządzenia oraz orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE. Rozważania byłyby bowiem niepełne, gdyby nie uwzględniono roli Trybunału we współkreowaniu relacji pomiędzy instytucjami UE/decydentami a otoczeniem procesu decyzyjnego oraz nie wskazano, jaki wpływ wywierała wykładnia prawa dokonana przez Trybunał. W związku z tym obszar badań dotyczy Unii Europejskiej, czyli jej instytucji i organów wraz z ich otoczeniem decyzyjnym, państw członkowskich oraz tych krajów trzecich, których przedsiębiorstwa/korporacje są ekonomicznie zależne od funkcjonowania na rynku wewnętrznym UE (głównie Stany Zjednoczone i Japonia).

Ponieważ istotą integracji europejskiej były kwestie gospodarczo-ekonomiczne, stąd wyjątkowo ciekawe wydaje się zjawisko lobbingu gospodarczego w procesie decyzyjnym UE. Tematyka ta nie została wcześniej w pełni zgłębiona w doktrynie. Ujęcie to jest o tyle interesujące, że dotychczasowe analizy koncentrują się na samym zjawisku lobbingu lub na funkcjonowaniu systemu decyzyjnego. Niniejsza książka łączy oba podejścia i koncentruje się na specyfice i znaczeniu zjawiska reprezentacji interesów gospodarczych na poziomie ponadnarodowym oraz sytuuje lobbing w dynamicznym procesie decyzyjnym Unii Europejskiej.

Rozważania podjęte w książce są zatem próbą odpowiedzi na pytanie, czy **lobbing gospodarczy na poziomie Unii Europejskiej jest zjawiskiem otwartym, transparentnym, efektywnym**. Praca ta jest również analizą wzajemnych relacji procesu decyzyjnego i świata lobbingu, czyli ukazuje, jak proces decyzyjny (w świetle Traktatu z Lizbony) determinuje zjawisko reprezentacji interesów oraz jakie istnieją możliwości wpływania lobbingu na sam proces i poszczególne procedury. Istotny w tym kontekście jest poziom zaangażowa-

nia w ramach istniejących struktur reprezentacji interesów korporacji narodowych i transnarodowych, stowarzyszeń krajowych i ponadnarodowych oraz pojedynczych przedsiębiorstw. W celu właściwego podejścia do przedstawionych zagadnień należy także przyjrzeć się typologii grup interesu oraz regulacjom prawnym kształtującym ramy funkcjonowania zjawiska lobbingu na poziomie ponadnarodowym. Najistotniejsze okazują się jednak wskazane w pracy **zróżnicowane punkty dostępu do podmiotów uczestniczących w procesie decyzyjnym na odpowiednim jego etapie, czyli doprecyzowanie istniejących i zdiagnozowanych tzw. punktów wejścia do systemu**.

Dopełnieniem wspomnianych kwestii jest wskazanie zasad skutecznej reprezentacji interesów. W tym kontekście warto się zastanowić, czy istnieją uniwersalne metody i strategie wykorzystywane przez grupy interesu działające na forum UE, czym się one charakteryzują, jak wyglądają proces przygotowawczy i sama realizacja strategii, jak również jaki wpływ na lobbing mają nowe sposoby i formy komunikacji internetowej.

Aby odpowiedzieć na postawione pytania, należy zacząć od genezy oraz analizy etapów rozwoju zjawiska reprezentacji interesów w UE, co wraz z uwagami terminologicznymi jest punktem wyjścia rozważań. Chcąc ukazać wpływ lobbingu na proces decyzyjny w Unii Europejskiej, a w szczególności wskazać punkty wejścia do systemu, należy dokonać analizy zapisów traktatowych, w tym zwykłej procedury prawodawczej, jak również dokładnie rozpoznać wewnętrzne zasady funkcjonowania instytucji. Istotne jest wskazanie aktorów, którzy na danym etapie procesu decyzyjnego są najskuteczniejszymi pośrednikami przepływu informacji. Pamiętać należy, że złożoność systemu wraz z dużym zróżnicowaniem interesów gospodarczych w znacznym stopniu determinuje wnioski. Trzeba jednak zaznaczyć, iż działania korporacji/przedsiębiorstw dotyczą głównie konkretnych aktów prawnych, a prowadzone kampanie lobbingowe są w znacznym stopniu zindywidualizowane[4]. Stąd istotne jest, jak odpowiedni aktorzy na konkretnym etapie procedury mogliby zastosować wobec właściwych struktur/instytucji UE wybrane metody wywarcia wpływu oraz z jakim prawdopodobieństwem odniesienia sukcesu. Jest to wyraźnie powiązane z kolejnym zagadnieniem, jakim są podstawy prawne działalności lobbingowej w Unii

[4] Zob. M. Piechowicz, *Przygotowania badań reprezentacji interesów przedsiębiorstw województwa kujawsko-pomorskiego na poziomie Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski" 2011, nr 1, s. 106–107.

Europejskiej. W tym wypadku analizowane są traktatowe zapisy dotyczące pośrednio lub bezpośrednio zjawiska lobbingu, jak również inne regulacje przyjęte przez instytucje UE – akty Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego oraz Rady Unii Europejskiej.

Powyższe kwestie są wprowadzeniem do kolejnego aspektu, jakim jest szczegółowa analiza działań lobbingowych wobec głównych instytucji UE. Rozróżnienie pomiędzy Komisją, Radą i Parlamentem Europejskim jest fundamentem tego zagadnienia, gdyż dla skuteczności działań oraz pełnej profesjonalizacji kampanii trzeba wyraźnie wskazać zarówno ideologiczno-polityczne, jak i wynikające z zapisów traktatowych praktyczne różnice pomiędzy rolami instytucji Unii Europejskiej w procesie decyzyjnym. Zróżnicowanie to ma znaczny wpływ na tworzone strategie reprezentacji interesów i zainteresowanie lobbystów konkretnymi strukturami wewnętrznymi danych instytucji na odpowiednim etapie tworzenia aktu prawnego. Dokładna analiza form reprezentacji interesów z perspektywy instytucjonalnej oraz prawnej pomoże w klasyfikacji i charakterystyce działalności grup interesu na poziomie Unii Europejskiej.

Książka składa się z pięciu rozdziałów. W pierwszym z nich przedstawione zostaną kwestie związane z terminologią i trudnościami w wypracowaniu uniwersalnych definicji oraz ich zakresem pojęciowym. W kontekście lobbingu gospodarczego zaproponowano definicję własną, różniącą się od innych przytaczanych w doktrynie. W dalszej części rozdziału wskazano klasyczne koncepcje lobbingu i ich ewolucję oraz wielowymiarowość i złożoność zjawiska w Unii Europejskiej. Ważnym aspektem tej części pracy są omówienie okresów korespondujących z określonymi modelami teoretycznymi lobbingu, czyli korporacjonizmem, pluralizmem, pluralizmem elit i tzw. modelem państwa centralnego, oraz ocena wpływu powyższych koncepcji na współczesne realia funkcjonowania reprezentacji interesów gospodarczych w Brukseli. Powyższe rozważania umożliwią wyciągnięcie właściwych wniosków koniecznych do charakterystyki lobbingu na poziomie ponadnarodowym, wskazania jego cech oraz elementów wyróżniających od działań podejmowanych wobec decydentów w krajach członkowskich. Uzupełnieniem powyższych rozważań jest analiza wpływu kolejnych rozszerzeń składu członkowskiego UE na efektywność oraz jakość omawianego zjawiska.

Drugi rozdział ukazuje wzajemne relacje między lobbingiem gospodarczym i procesem decyzyjnym, stąd istotne jest uwzględnienie roli poszcze-

gólnych instytucji w tym procesie. Przy Komisji Europejskiej wskazane zostały jej specyfika oraz szczegółowa analiza funkcjonowania, ponieważ struktury wewnętrzne tej instytucji okazują się bardzo ważnymi punktami dostępu dla świata lobbingu. W związku z tym analizie poddana została rola urzędników różnego stopnia, działów i Dyrekcji Generalnych (DG), szefów DG, komisarzy i ich gabinetów politycznych. W przypadku Parlamentu Europejskiego wyraźnie zaznaczona jest rola, jaką odgrywa on w kolejnych etapach procesu legislacyjnego. Ponadto omówiono kluczowe dla lobbingu w tej instytucji punkty dostępu, czyli posłów sprawozdawców i ich asystentów (także sprawozdawców cieni), przewodniczących komisji parlamentarnych i frakcji politycznych, pracowników sekretariatów frakcji oraz urzędników właściwych komisji i wreszcie samych eurodeputowanych. Przy Radzie Unii Europejskiej przedstawiono znaczenie tej instytucji, jako organu międzyrządowego oraz wynikających z tego implikacji dla procesu legislacyjnego. Wskazano na ważne punkty dostępu do instytucji jak COREPER i pracujących nad aktem prawnym urzędników Sekretariatu Rady. Aby analiza była jeszcze bardziej interesująca, kwestia dostępu świata lobbingu do instytucji decyzyjnych została ukazana w kontekście kolejnych etapów, jakie przechodzi projekt aktu prawnego w ramach zwykłej procedury prawodawczej. Dzięki temu nowego znaczenia nabiera określenie relacji pomiędzy decydentami a reprezentantami interesów jako „współzależności".

Trzeci rozdział to geneza i rozwój lobbingu w Unii Europejskiej. Omówione zostają obowiązujące akty prawne regulujące działalność lobbingową, one bowiem wyznaczają ramy działalności lobbystów i określają zasady ich kontaktów z urzędnikami i decydentami. Co jednak istotne, rozdział ten ukazuje także wpływ wykładni wynikającej z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE na stosowanie w praktyce aktów, regulujących kwestie dostępu do dokumentów instytucji.

Czwarty rozdział koncentruje się na poszczególnych kategoriach grup interesów funkcjonujących w otoczeniu instytucji UE. Osobno wskazano grupy i stowarzyszenia ponadnarodowe, narodowe, lobbing niezrzeszony oraz szczególnie ważne grupy nacisku sektora prywatnego. Analiza dotyczy wszystkich kategorii podmiotów z otoczenia procesu decyzyjnego UE, zbadanych przez pryzmat ich charakterystyki, struktury, znaczenia oraz realnych możliwości wywierania wpływu. Aby formułowane w pracy wnioski jak najbardziej odzwierciedlały realia funkcjonowania grup i stowarzyszeń na poziomie ponadnarodowym, przedstawione są także współczesne prak-

tyki tworzenia platform i koalicji, które z założenia mają łączyć różne typy interesów. Zabiegi takie są elementem uelastyczniania struktur zrzeszających reprezentantów świata biznesu, chcących skutecznie reprezentować swoje interesy wobec decydentów w UE.

Ostatni rozdział odnosi się natomiast do metod działania lobbystów na poziomie ponadnarodowym. W tym kontekście istotne są uzyskanie dostępu na jak najwcześniejszym etapie procesu decyzyjnego, odpowiednie przygotowanie i zaplanowanie strategii oraz sposobów prowadzenia negocjacji, wykorzystanie mniej lub bardziej twardych środków wspierających działania oraz wybór zakresu, w jakim mają one być wykorzystane. Analiza ta uzupełniona zostaje przykładami prowadzonych kampanii, które miały negatywny wpływ na proces decyzyjny. Interesującym aspektem jest także wskazanie znaczenia nowych form komunikacji internetowej oraz wpływu, jaki wywierają one na przewartościowanie pojęcia lobbingu i stosowanie w praktyce bardziej zaawansowanych strategii.

Ujęte w książce akty i dokumenty odzwierciedlają stan prawny na grudzień 2012 r.

Rozdział I

LOBBING NA POZIOMIE UNII EUROPEJSKIEJ

1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Na poziomie ponadnarodowym UE istnieje ponad tysiąc organizacji, które funkcjonują jako grupy interesu. Unia Europejska okazuje się bowiem wdzięczną areną do stosowania w praktyce zasad zarządzania sprawami publicznymi. Grupy te pochodzą zarówno ze sfer publicznych, jak i prywatnych, z państw członkowskich, jak i tych spoza UE. Bruksela stała się priorytetowym obszarem ich aktywności. Większość grup interesu wizytuje to miejsce nieregularnie, wtedy gdy na forum Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego czy konkretnych federacji europejskich toczy się dyskusja dotycząca istotnych dla nich spraw. Pozostały czas poświęcają na monitorowanie z dystansu procesów zachodzących w Unii, czy to indywidualnie, czy za pomocą struktur organizacji branżowych, lub też korzystając z usług konsultantów. Większość grup interesu ulokowanych w Brukseli ma korzenie w sektorze prywatnym zarówno *non profit,* jak i przynoszącym zyski. Nieco mniejsza, choć wciąż rosnąca, jest grupa interesów sektora publicznego w Europie, do której zaliczamy niezależne agencje i zdecentralizowane struktury rządowe (władze regionalne, zarządy miast). Rośnie również liczba organizacji wywodzących się z małego i średniego biznesu oraz liczba organizacji pozarządowych[1].

System instytucjonalny Unii Europejskiej, charakteryzujący się brakiem jednego centrum władzy i wysokim stopniem skomplikowania, tworzy szczególnie korzystne środowisko dla rozwoju działalności ponadnarodo-

[1] R. van Schendelen, *Machiavelli w Brukseli – sztuka lobbingu w Unii Europejskiej,* J. Bojko, K. Bolesta (tł.), Gdańsk 2006, s. 42–43.

wych grup nacisku. System ten przyczynił się do powstania tzw. wielopoziomowego zarządzania (ang. *multi-level governance*)[2], którego istotą jest uczestnictwo w sprawowaniu władzy rozmaitych aktorów prywatnych, działających obok instytucji wymienionych w traktatach oraz państw członkowskich. Wśród nich istotną rolę odgrywają właśnie grupy nacisku, które poprzez reprezentację interesów współkształtują legislację Unii Europejskiej[3].

W związku z tym UE okazuje się rynkiem politycznym, na którym rządzą reguły otwartej konkurencji pomiędzy wieloma zainteresowanymi stronami, które w tym dynamicznym i zmiennym procesie dążą do satysfakcjonującego konsensusu. Znajduje tu zastosowanie większość reguł marketingowych, od określenia produktu i bezpośrednich kampanii reklamowych/promocyjnych po merchandising[4]. Mamy zatem do czynienia odpowiednio z budowaniem dobrego wizerunku, bezpośrednim kontaktem z zainteresowanymi, dostarczaniem oczekiwanych wartości czy zatrudnieniem pośrednika. Bezcelowa jest dyskusja na temat tego, kto ma rację, gdyż absolutna prawda nie istnieje. Jeśli pojawi się potrzeba przedstawienia argumentów przemawiających za zawarciem jakiegoś porozumienia, możemy mieć pewność, że często usłyszymy to, co chcemy usłyszeć, nie zaś to, co nasz rozmówca ma istotnie na myśli[5]. Zarazem jednak, przedstawiając zasadne argumenty, możemy być pewni, iż kontrargumenty strony przeciwnej prawdopodobnie merytorycznie będą na zbliżonym poziomie. Stąd sytuacje takie należy rozpatrywać w kategoriach argumentacji handlowej, nie zaś czysto intelektualnej.

W klasycznym rozumieniu pojęcia lobbingu po stronie odbiorcy działań lobbingowych znajdujemy rządowe/unijne organy decyzyjne[6]. W obecnych zachodnioeuropejskich systemach politycznych coraz częściej urzędnicy służby cywilnej są potencjalnymi adresatami działań grup nacisku, gdyż dysponują odpowiednimi kompetencjami decyzyjnymi. W większości syste-

---

[2] U. Kurczewska, *Lobbing i grupy interesu w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 62–64.

[3] K. Tarnawska, *Reprezentacja interesów na poziomie UE. Logika członkostwa i logika wpływu* [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Problemy globalizacji i regionalizacji*, M.G. Woźniak (red.), Rzeszów 2006, s. 633–634.

[4] Istotą stosowania merchandisingu jest odpowiednie przedstawienie, wyeksponowanie wizerunków bądź symboli, które mogą być przez odbiorcę kojarzone z konkretnym produktem.

[5] R. van Schendelen, op.cit, s. 224.

[6] Zob. A. Chodubski, *Grupy interesu w ujęciu historycznym* [w:] *Grupy interesu, teorie i działanie*, Z. Machelski, L. Rubisz (red.), Toruń 2003, s. 23–26.

mów łączą ich silne związki z przedstawicielami organizacji społeczno-gospodarczych. Na przykład eksperci z niemieckiej korporacji transnarodowej, urzędnicy portugalskiego ministerstwa i przedstawiciele włoskiego regionu półformalnie lub nieformalnie stale przemieszczają się korytarzami budynków instytucji UE. W zasadzie to właśnie oni mogą być prawdziwymi współdecydentami, gdyż albo stworzyli/wpłynęli na tekst danego aktu prawnego, albo dążyli do zablokowania jego przyjęcia. Formalne ciała decyzyjne, jak Rada Unii Europejskiej czy komisarze, mogą nawet nie mieć świadomości istnienia tych kontaktów. Określenia „polityczny", „społeczny" i „wewnętrzny" dość precyzyjnie ukazują różne odmiany lobbingu, pomiędzy którymi w praktyce zachodzi silna zależność. Pamiętać trzeba, że po stronie nadawcy znajdujemy grupy lobbingowe. Mogą to być stowarzyszenia społeczne, korporacje, związki zawodowe i wszelkie inne organizacje reprezentujące różnorodne formy życia społecznego oraz gospodarczego. Rząd lub poszczególni jego członkowie również mogą prowadzić grę lobbingową albo z własnej inicjatywy, albo w imieniu określonej, prywatnej grupy. Wszystkie państwa członkowskie i znaczna część regionów mają swoje oficjalne, stałe przedstawicielstwa w Brukseli, które również podejmują tego typu działania. Stąd przedstawiciele agend rządowych i organizacji publicznych mogą wpływać na politykę UE, nie mając nawet formalnego przedstawicielstwa czy siedziby w Brukseli. Co interesujące Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej, intergrupa parlamentarna czy grupa robocza Rady mogą postępować w sposób charakterystyczny dla grup nacisku. Dlatego urzędnicy unijni są w gruncie rzeczy zarówno nadawcami, jak i odbiorcami, co daje im znaczną przewagę nad innymi uczestnikami procesu legislacyjnego. Wszystkie grupy mają dostęp do tradycyjnych metod osiągania pożądanego skutku na podstawie przepisów prawnych czy procedur decyzyjnych. Obywatele mogą zostać członkami partii czy też brać udział w wyborach, przedsiębiorstwa mogą formalnie odwołać się do władz czy wnieść skargę do sądu. W wielu krajach rząd konsultuje swoje propozycje z grupami interesu, a komisarze zawsze mogą wystąpić z projektem nowego aktu prawnego[7].

Sytuacja taka powoduje, że obecnie żaden przedstawiciel władzy publicznej nie może decydować o sprawach, pozostając zupełnie w cieniu. Prędzej czy później projekty muszą ujrzeć światło dzienne, a władza na takiej konfrontacji może tylko zyskać. Sfera publiczna uważała dotychczas rozmaitość

[7] R. van Schendelen, op.cit., s. 206–207.

źródeł nacisku za zagrożenie. Teraz widzi w tym zjawisku możliwość lepszego przystosowania się i utrwalenia swojego autorytetu. Dlatego urzędnicy i politycy stają się coraz bardziej podatni na sugestie z zewnątrz[8].

Warto także zauważyć, iż wielopoziomowy charakter procesu tworzenia polityk unijnych powoduje, że aktorzy, poszukujący możliwości uczestnictwa w życiu publicznym UE, mają do dyspozycji różne „ścieżki" wpływu. Na najprostszym poziomie „ścieżka narodowa" odwołuje się do wykorzystywania kontaktów krajowych i oddziaływania na rząd krajowy w celu wywarcia wpływu na unijny proces decyzyjny. Z kolei „ścieżka europejska", czy też inaczej „strategia brukselska", oznacza poszukiwanie możliwości wpływu w drodze wykorzystywania własnych przedstawicieli i kontaktów bezpośrednich z instytucjami UE. Te alternatywne drogi, instytucje oraz aktorzy polityczni pozostający w ich orbicie, a także zróżnicowane modele proceduralne wyznaczone traktatami w zakresie procesu decyzyjnego stanowią podstawę do zrozumienia zjawiska lobbingu na poziomie UE.

Jakkolwiek obie ścieżki wpływu wzajemnie się nie wykluczają, tocząca się w literaturze przedmiotu wieloletnia debata dotyczy tego, w jakim zakresie reprezentacja interesów w UE odbywa się poprzez „ścieżkę narodową", a w jakim poprzez wykorzystanie „strategii brukselskiej". Bardzo wczesny model, zaproponowany przez Lindberga, wskazywał na grupy interesów prointegracyjnych jako wykorzystujące „drogi dojścia" w Brukseli, zaś grupy reprezentujące stanowiska defensywne jako wykorzystujące „kanał narodowy"[9]. Rzeczywistość okazała się jednak bardziej skomplikowana. Problemy z definicją „reprezentacji interesów", ukryte formy, jakie niejednokrotnie ona przyjmuje, rozdzielając wpływy na sposób myślenia aktorów od wpływów na ich zachowania oraz wreszcie sam zakres działań, powodują trudności w wypracowaniu metodologii zdolnych do rozstrzygnięcia tej debaty, skutkiem czego jakakolwiek ocena nie może być pełna[10].

Trzeba także mieć na uwadze, że system demokratyczny powinien dać szansę przedstawienia prywatnego interesu nie tylko aktorom gospodarki wolnorynkowej, ale także aktorom społecznym. Istotna jest możliwość wyra-

---

[8] M. Clamen, *Lobbing i jego sekrety*, A. Janowska, A. Kuhn-Kinel (tł.), Warszawa 2005, s. 7.

[9] Patrz szerzej L. Lindberg, *Dynamics of European Economic Integration*, Stanford 1963, s. 24–78.

[10] J. Greenwood, *Reprezentacja interesów w Unii Europejskiej,* Łódź 2005, s. 55.

żenia takich opinii, gdyż równoważą one interesy we wspólnej sferze publicznej pomiędzy rząd, społeczeństwo obywatelskie i prywatne jednostki bądź przedsiębiorstwa, które z założenia mają swobodę kreowania sposobu funkcjonowania w tym złożonym systemie. Rządy państw członkowskich są mniej skłonne do rewidowania swojego rozumienia władzy i suwerenności w ramach wielopoziomowego systemu zarządzania, który występuje w UE. Jednakże transparentny, uczciwy dostęp do instytucji decyzyjnych i całego procesu pozytywnie wpływa na ewolucyjną reorientację podejścia narodowego rządów państw członkowskich i skłaniania się ku rozwiązaniom uwspólnotowionym[11].

Można zatem wnioskować, że każda decyzja publiczna podlega wpływom. Swoista gra instytucjonalna nie wyklucza z udziału w niej graczy ani prywatnych, ani korporacyjnych. Najbardziej dynamiczni partnerzy dosłownie „biorą sprawy w swoje ręce". Nie wahają się partycypować w procesie decyzyjnym, stosując naciski na administrację. Z grup interesu przekształcają się w grupy nacisku. Można stwierdzić, że w reakcji na biurokratyczną siłę administracji narodziła się swego rodzaju przeciwsiła kuluarów. To właśnie jest lobbing[12].

Dla świata biznesu istotne jest, że pojęcie konkurencji w gospodarce zaczyna wykraczać poza wyłącznie rynkowy aspekt rywalizacji. Przedsiębiorstwa konkurują z innymi grupami interesów istniejącymi w rozległej przestrzeni społeczno-gospodarczej także poza obrębem sektora, w którym prowadzą działalność. Rynek towarów i usług zostaje poszerzony o rynek interesów. Z tej perspektywy budowanie przewagi konkurencyjnej firmy nie może odbywać się tylko za pomocą instrumentów marketingu. Stały się one niewystarczające. Przedsiębiorstwa kładą coraz większy nacisk na kreowanie pozytywnego wizerunku (*public relations*) oraz na tworzenie relacji już nie tylko z klientami, ale ze wszystkimi grupami interesariuszy firm (tzw. *stakeholders*). W takich okolicznościach niezbędnym dopełnieniem strategicznego instrumentu przedsiębiorstwa jest skuteczna reprezentacja własnych interesów, która pozwala na realizowanie celów organizacji poprzez wywieranie wpływu na jej otoczenie. Stąd rzeczywistość gospodarcza nadaje lob-

---

[11] W. Lehmann, *The European Parliament* [w:] *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues,* D. Coen, J. Richardson (red.), Oxford 2009, s. 65.

[12] M. Clamen, op.cit., s. 1.

bingowi status konieczności, ponieważ nieodzowne staje się oddziaływanie na makrootoczenie podejmowane z inicjatywy samych przedsiębiorców[13].

Dlatego też warto pojmować lobbing jako element nowej, długofalowej strategii zarządzania organizacją, opartej na proaktywnym podejściu do otoczenia oraz na zarządzaniu relacjami z interesariuszami, które jest realizowane zgodnie z zasadami społecznej odpowiedzialności biznesu. Obecne uwarunkowania, jakim podlega prowadzenie działalności gospodarczej, sprawiają, że lobbing staje się koniecznym, nie zaś opcjonalnym elementem zarządzania przedsiębiorstwem. Dzisiejsze organizacje coraz częściej stają w obliczu wyboru „lobby or not to be" (lobbować albo nie istnieć). Lobbing przestaje być tylko narzędziem wywierania wpływu na różne komponenty otoczenia organizacji, a dobrze zorganizowane rzecznictwo interesów, będące częścią strategii przedsiębiorstwa, może stać się źródłem jego przewagi konkurencyjnej[14].

2. PROBLEMY TERMINOLOGICZNE

Nie istnieje jedna, powszechnie przyjęta, naukowa definicja lobbingu[15]. Wynika to z faktu, że lobbing stanowi obiekt zainteresowania wielu dziedzin naukowych i określany jest przez nie w zależności od przyjętej metody badawczej oraz zasadniczego przedmiotu badań: stosunków społecznych w socjologii, mechanizmów politycznych w politologii czy dziejów w historii[16]. Chociaż dla żadnej z dyscyplin naukowych lobbing nie jest wiodącym obszarem zainteresowania, zauważa się jego zawłaszczenie przez niektóre

---

[13] A. Sławik, *Lobbing w strategiach przedsiębiorstw*, Kraków 2009, s. 10.

[14] Ibidem, s. 11.

[15] Dużym problemem, z którym muszą sobie radzić badacze grup interesu, jest znaczna ilość neologizmów, np.: polityczna grupa interesu, stowarzyszenie interesu, organizacja interesu, zorganizowany interes, grupa nacisku, interesy wyspecjalizowane, grupy społeczne, grupy interesu społecznego, organizacje pozarządowe, organizacje ruchów społecznych, stowarzyszenia społeczeństwa obywatelskiego itd. Dowodzi się, że różnorodność semantyczna wywodzi się z różnic w hierarchii danych organizacji, ich biurokratycznej i profesjonalnej struktury, zasobów i podstawowych celów. Spektrum takie powoduje rozróżnienia od nieformalnych i dopiero tworzących się ciał opartych na wolontariacie po prywatne przedsiębiorstwa, korporacje międzynarodowe czy organizacje sektora publicznego.

[16] Patrz szerzej J. Beyers, R. Eising, W.A. Maloney, *Researching Interest Group Politics in Europe and Elsewhere: Much We Study, Little We Know?* [w:] *Interest Group Politics in Europe*, J. Beyers, R. Eising, W.A. Maloney (red.), London–New York 2009, s. 6.

gałęzie nauki i definiowanie jako pojęcia typowego dla określonych stosunków czy zjawisk społecznych znajdujących się w orbicie badań konkretnej dyscypliny naukowej[17].

Dostrzeżenie związków zjawiska lobbingu z zagadnieniem grup interesu, nowych form i metod nacisku na władzę oraz partycypacji społecznej, a także swoista moda na lobbing, która pojawiła się w latach 80. XX wieku[18], sprawiły, że lobbingiem zainteresowały się nauki społeczne. Z drugiej strony znikoma ilość przykładów regulacji prawnej lobbingu na świecie, mogących stać się przedmiotem badań godnym zainteresowania prawnonaukowego, spowodowała, że nauki te nie wykazywały szczególnego zainteresowania zjawiskiem znanym naukom społecznym. Wyraźny jednak obecnie na całym świecie wzrost zainteresowania problematyką regulacji lobbingu i coraz liczniejsze tego przykłady znajdują odzwierciedlenie również w rosnącym dorobku nauk prawnych[19].

Należy podkreślić, że termin *lobbing* może być rozważany w dwóch podstawowych kontekstach. Jest on właściwy dla teorii państwa demokratycznego, jak też dla teorii komunikacji masowej. Oba podejścia teoretyczne, opisując to samo zjawisko, całkowicie inaczej rozkładają akcenty. Zgodnie z pierwszym z nich lobbing łączy się z pojęciami powiązanymi z państwem demokratycznym, takimi jak *system polityczny*, *władza*, *administracja publiczna*, *grupy interesu* czy *system partyjny*. Drugie z kolei wiąże lobbing z pojęciami *informacji*, *nadawcy*, *adresata*, *kanału komunikacji* czy wreszcie *mediów masowych*. Podejście charakterystyczne dla teorii państwa przedstawia rzecznictwo interesów jako zjawisko będące immanentną cechą społeczeństwa demokratycznego. Jednocześnie perspektywa ta sprawia, że termin ten odnosi się bezpośrednio do instytucji, organizacji, grup społecznych lub innych podmiotów zbiorowych. Natomiast teoria komunikacji masowej często sprowadza lobbing głównie do komunikacji interpersonalnej[20].

Angielskie słowo *lobby* (pochodzące z łacińskich terminów *lobbium, lobbia*) pierwotnie oznaczało „kuluary"[21]. W początkach XIX wieku termin

---

[17] M.M. Wiszowaty, *Regulacja prawna lobbingu na świecie*, Warszawa 2008, s. 20.

[18] G. Lamarque, *Le lobbing. Que-sais-je?,* Paryż 1994, s. 3.

[19] M.M. Wiszowaty, op.cit., s. 21.

[20] P. Stępka, *Model zinstytucjonalizowanych działań lobbingowych firm telewizyjnych wobec instytucji Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 23.

[21] M. Molęda-Zdziech, *Między pluralizmem a korporacjonizmem – próba rekonstrukcji modeli lobbingu* [w:] *Kształtowanie się środowiska biznesu jako grupy interesu w Polsce*, J. Gła-

ten zyskał nowe znaczenie, zaczął być kojarzony ze szczególnym typem relacji występujących pomiędzy przedstawicielami władzy a tymi, którzy chcieli uzyskać do niej dostęp[22]. Z czasem terminu *lobby* zaczęto używać do charakterystyki grup nacisku, których zamiarem było wywieranie wpływu na członków brytyjskiego parlamentu, a działalność tych grup określano właśnie jako *lobbying*. Gdy działalność *lobbies* zaczęła upowszechniać się w innych państwach, pojawiły się problemy z tłumaczeniem tego wyrazu. We Francji synonimem lobby jest *grupa nacisku*, jednak używa się także pojęcia *marchands d'influence*, oznaczającego dosłownie „handlarzy wpływami"[23]. We Włoszech dla określenia grup o sporym profesjonalizmie używa się terminu anglosaskiego *lobbies*. Z kolei w Niemczech pojęcie *lobby* nie jest spotykane. Używa się tam angielskiego terminu *interest group* zamiennie z określeniem *Verbande*, oznaczającym stowarzyszenie oraz z określeniem *Interessenverbande*, czyli związek interesów. W Polsce wyraz *lobby* stosuje się zamiennie najczęściej z wyrażeniem *grupa nacisku* lub *grupa interesu*. Warto także podkreślić, że w literaturze anglojęzycznej istnieje wiele wyrażeń bliskoznacznych z terminem *lobby*, np. *interest group, organised group, voluntary association, pressure group, defensive group*. Problemy terminologiczne świadczą, że istnieją liczne interpretacje słowa *lobby*, a tym samym działalności uprawianej przez *lobbies*, czyli lobbingu, którego zakres jest bardzo szeroko określany[24].

Warto także zauważyć, że najczęściej używany w polskiej doktrynie, jednak niezbyt właściwy termin *lobbing* to spolszczona wersja angielskiego słowa *lobbying*. Język angielski wyraźnie odróżnia wyrazy *lobbing* i *lobbying* jako odmienne znaczeniowo. *Lobbing* to określenie odnoszone do języka sportowego, gdzie oznacza skok lub uderzenie piłki wysokim łukiem (na przykład w tenisie). *Lobbying* z kolei to czynność wykonywana przez osobę, która lobbuje (ang. *someone who lobs)*. Stąd używanie przez polską literaturę słowa *lobbing* za granicą często oceniane jest jako błąd ortograficzny[25].

---

dys-Jakubik (red.), Warszawa 2002, s. 109.

[22] K. Jasiecki, M. Molęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu,* Kraków 2000, s. 13.

[23] W. Jednaka, *Proces lobbingu na wybranych przykładach* [w:] *Grupy interesu, teorie i działanie*, Z. Machelski, L. Rubisz (red.), Toruń 2003, s. 379.

[24] A. Sławik, op.cit., s. 24.

[25] Ibidem.

Termin *grupa lobbingowa* może wydawać się jednorodny w swojej podstawowej charakterystyce, zawiera jednak w sobie dużą różnorodność form organizacji. Zalicza się do nich przedsiębiorstwa indywidualne, stowarzyszenia różnych sektorów i branż przemysłu, organizacje ochrony interesów pracowników, związki zawodowe oraz organizacje *non profit* (będące największym zbiorem wśród wyżej wspomnianych). Ponadto *lobbies* nie są z definicji organizacjami pozarządowymi. Termin ten zawiera w sobie także narodowe czy samorządowe agencje i organy zarządzające (m.in. lokalne i regionalne) czy inne stowarzyszenia prawa publicznego. Zatem pojęcie *lobbies* oznacza wszystkie grupy czy organy, które organizują się w celu reprezentowania swoich lub czyichś interesów przed instytucjami zaangażowanymi w proces decyzyjny[26].

Zdarza się jednak, że termin *lobbing* wywołuje negatywne konotacje i tak też rozumiane jest całe zjawisko. Nietrudno odszukać badaczy, którzy twierdzą, że „*lobbing* nadaje niesprawiedliwą przewagę tym, których na to stać, i w związku z tym jest przeciwstawny idei demokracji"[27]. Podejście takie wpisuje się w nurt sceptycznego postrzegania reprezentacji interesów, które jest cały czas wiodące na przykład w krajach środkowo- i wschodnioeuropejskich. Z kolei w zachodniej Europie *lobbing* uznawany jest za centralny i legitymizujący element procesu demokratycznego, a praca lobbystów jest ważna i ceniona, gdyż dostarcza konieczny wkład oraz informację zwrotną dla systemu politycznego[28].

W Polsce anglosaskie pojęcie *lobbingu* rozpowszechniło się dopiero wraz z utrwalaniem się gospodarki rynkowej. Jego potoczne rozumienie kojarzone jest z tajemniczym przekupstwem, żywiołową korupcją i wyrafinowanym sprytem, występującym na styku władz państwowo-samorządowych z sektorem prywatnym[29]. Należy zauważyć, że w krajach wschodnioeuropejskich linia podziału na *lobbing* i korupcję często jest bardzo płynna i niejednokrotnie ignorowana bądź mylnie interpretowana.

---

[26] K. Karr, *Democracy and Lobbying in the European Union*, Frankfurt–New York 2007, s. 59.

[27] A. Warleigh, J. Fairbrass, *Influence and Interests in the European Union* [w:] *Europa Publications,* A. Warleigh, J. Fairbrass (red.), London 2002, s. 2.

[28] R. Chari, G. Murphy, J. Hogan, *Regulating Lobbyists: A Comparative Analysis of the United States, Canada, Germany and the European Union*, „The Political Quarterly" 2007, nr 78 (3), s. 429–420.

[29] J. Kukułka, *Lobbing międzynarodowy w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Gospodarki Krajowej w Kutnie" 2005, t. VII, M. Leczyk (red.), s. 63.

W literaturze występuje wiele definicji *lobbingu*. Według Beyme'a, oznacza on „zróżnicowane, intensywne działania grup, stowarzyszeń czy firm w biurokratyczno-politycznym holu"[30]. Inną interesującą definicją jest stworzona przez Milbratha, który postrzegał *lobbing* głównie jako proces, twierdząc, że „komunikacja jest jedynym sposobem wpływania na dotychczasowe postrzeganie danego zjawiska i jego zmianę"[31]. Wyczerpującą definicję przedstawił Koeppl, który sugerował, że *lobbing* jest „próbą lub skutecznym wywarciem wpływu na proces legislacyjno-administracyjny poprzez reprezentantów określonych interesów. Wpływ taki jest zamierzony i wymaga użycia właściwych mechanizmów komunikacyjnych wobec instytucji decyzyjno-wykonawczych"[32]. Z kolei Andersen i Eliassen pojmują *lobbing* jako uczestnictwo w procesie tworzenia polityki takich aktorów, którzy niekoniecznie muszą być reprezentatywni i których uczestnictwo nie jest regulowane. Odróżniają oni *lobbing* od reprezentacji interesów, która z kolei charakteryzuje się wyższym stopniem reprezentatywności i uporządkowanymi kontaktami z instytucjami podejmującymi decyzje[33]. W polskiej literaturze na uwagę zasługuje definicja, która sugeruje, że *lobbingiem* są takie naciski podmiotu prywatnego na osoby publiczne, które mają doprowadzić do ustanowienia nowych przepisów prawnych, nowelizacji lub uchylenia przepisów już obowiązujących[34].

Czerpiąc inspirację z licznych badań oraz własnego doświadczenia, Komisja Europejska przyjęła natomiast definicję, według której *lobbing* oznacza wszystkie działania mające na celu wywarcie wpływu na procesy kształtowania polityki i podejmowania decyzji przez instytucje unijne. W związku z tym termin *lobbyści* dla KE oznacza osoby prowadzące tego rodzaju działania, pracujące w organizacjach takich jak firmy doradcze w zakresie spraw publicznych, kancelarie prawne, organizacje pozarządowe, niezależne ośrodki badawcze, jednostki lobbystyczne w przedsiębiorstwach

---

[30] K. Beyme, *Interessengruppen in der Demokratie*, München 1980, s. 11.

[31] L.W. Milbrath, *Lobbying as a Communication Process,* „Public Opinion Quarterly" 1960, nr 24 (1), s. 32.

[32] P. Koeppl, *The Acceptance, Relevance and Dominance of Lobbying the EU Commission – A First-time Survey of the EU Commission's Civil Servants*, „Journal of Public Affairs" 2001, nr 1, s. 71.

[33] S.S. Andersen, K.A. Eliassen, *Complex Policy-Making: Lobbying the EC* [w:] *Making policy in Europe, the Europeification of National Policy-Making,* S.S. Andersen, K.A. Eliassen (red.), London 1996, s. 45.

[34] W. Kisiel, *Lobbing, wnioski i propozycje legislacyjne*, „Wspólnota" 1999, nr 20, s. 45–49.

(*in-house representatives*) czy stowarzyszenia branżowe[35]. Bruksela, będąca symbolem jedności w różnorodności, stała się „świątynią" *lobbingu,* a funkcjonująca tam struktura instytucjonalna uznana może być za *agorę,* a zarazem pole rozgrywki dla grup nacisku, na którym lobbować znaczy być – *lobitur ergo sum.*

Na potrzeby rozważań podjętych w tej książce, dla której głównym obszarem zainteresowania jest zjawisko lobbingu gospodarczego na poziomie Unii Europejskiej, należy przyjąć definicję, w świetle której ***lobbing gospodarczy*** **to szeroko rozumiany wpływ na proces decyzyjny osób/grup z otoczenia instytucjonalnego, mający na celu modyfikację treści bądź formy przyjęcia aktu prawnego, który bezpośrednio bądź pośrednio dotyczy funkcjonowania zainteresowanych przedsiębiorstw.**

Innym pojęciem, jakie należy scharakteryzować, jest *grupa interesu*, czyli zgrupowanie podmiotów wykazujących wspólny interes w odniesieniu do konkretnej kwestii. W ramach *grupy interesu* formują się *grupy nacisku*, które poprzez artykulację swoich oczekiwań mają na celu wpłynięcie na ostateczny kształt aktu prawnego. Jedna z popularniejszych definicji, autorstwa D.A. Trumana, wskazuje, że jest to grupa zajmująca wspólne stanowisko i wysuwająca określone żądania wobec innych grup w społeczeństwie[36]. Z kolei B. Coxall poprzez *grupę nacisku* rozumie organizację, której celem jest wpływanie na politykę publiczną raczej poprzez próby perswazji w formie *lobbingu* niż poprzez wystawianie kandydatów w wyborach[37]. Trzeba mieć także cały czas na uwadze, że *grupy nacisku* to formy dobrowolnego zorganizowania określonych interesów, których celem jest uzyskanie korzystnych dla nich decyzji. Celem ich działania nie zawsze jest bezpośrednie uczestniczenie w podejmowaniu decyzji, może to być zapewnienie, że zostaną one podjęte zgodnie z reprezentowanymi interesami. Chodzi o uzyskanie wpływu na proces, co określone jest jako wywieranie nacisku na tych, którzy decyzję podejmują. Właśnie to działanie tłumaczy, dlaczego w literaturze nazywane są one najczęściej *grupami interesu* lub *grupami nacisku*[38]. Podsumowując:

---

[35] *Zielona Księga – Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości,* COM (2006) 194, s. 5, http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/gp_pl.pdf (15.11.2009).

[36] Patrz szerzej D.B. Truman, *The Governmental Process*, New York 1951, s. 7–22.

[37] B. Coxall, *Pressure Groups in British Politics*, Harlow 2001, s. 2.

[38] Por. M. M. Wiszowaty, op.cit., s. 25; podobnie J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Winczorek, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1983, s. 347; J. Kowalski, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Warszawa 1976, s. 102.

grupa interesu to zbiorowość osób niebędących formalnymi uczestnikami działań politycznych, które chcą wywierać wpływ na działania polityczne prowadzone przez instytucje władcze dla osiągnięcia własnych celów[39].

Grupy nacisku mają często postać nieokreślonych, hybrydowych struktur, mają zróżnicowany status prawny i źródło finansowania, niejednolite metody i skuteczność oddziaływania. W związku z tym każda próba typologii grup nacisku działających w UE musi być uproszczona, z wszystkimi konsekwencjami tego faktu.

Olson klasyfikuje grupy nacisku według ich rozmiarów[40]. Z kolei Castles wyróżnia dwa rodzaje grup. Pierwszą są grupy interesu, których zadaniem jest obrona interesów sektorowych. Druga to grupy powołane do osiągania specyficznie określonych celów, których członków łączą nie wspólne interesy, a bardziej postawa wobec konkretnych problemów (tzw. *attitude groups*)[41]. Z kolei bardziej kompleksowa klasyfikacja Almonda przyjmuje, że funkcjonujące w UE grupy nacisku można ująć w cztery główne kategorie według kryterium ich struktury i siły wpływu:

- grupy nieustrukturyzowane, stanowiące krótkotrwały wyraz zbiorowych emocji negatywnych;
- grupy niezrzeszeniowe, charakteryzujące się słabym zorganizowaniem lub nawet jego brakiem i działające epizodycznie;
- grupy instytucjonalne, które są dobrze zorganizowane i zdolne do wywierania systematycznego wpływu na decydentów;
- grupy zrzeszeniowe, powołane specjalnie w celu promowania interesów swoich członków[42].

Za ciekawą należy także uznać definicję *lobbysty*, która zaproponowana została przez polskie badaczki Kurczewską i Molędę-Zdziech. Definiują one *lobbystów* poprzez zadania, które zwykli oni wykonywać. Zgodnie z tym podejściem *lobbysta* to osoba, której zadaniem jest uzyskanie dostępu do źródeł i przygotowanie informacji, a następnie wybór środków do jej przekazu, gwarantujących spodziewany wpływ na odbiorcę. Oznacza to, iż *lobbysta* musi przewidzieć wiele cech określających przyszłego odbiorcę i działać

---

[39] B. Piwowar, J. Świeca, *Lobbing – biznes, prawo, polityka*, Warszawa 2010, s. 22.

[40] Zob. M. Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge 1965, s. 9–35.

[41] F. Castles, *Pressure Groups and Political Culture*, London 1967, s. 3.

[42] G. Almond, G.B. Powell, K. Strom, R. Dalton, *Comparative Politics (a theoretical framework)*, New York 2001, s. 83.

tak, aby przekaz został odebrany pomyślnie z możliwie jak najmniejszym zniekształceniem. Musi również zadbać o to, aby informacja nie została w toku przekazu źle zinterpretowana lub zablokowana[43].

Definicję tę można potraktować jako podstawę charakterystyki postaci *lobbysty*. Twierdzi się, że *lobbyści* są jak konstruktorzy, a zarazem agitatorzy. Spędzają większość swojego czasu, usiłując przekonać innych, że ich kwestia powinna być postrzegana ze szczególną uwagą. Są jednak świadomi tego, że klasyczny akt prawny, nad którym pracują urzędnicy, przeważnie ma wielowymiarowy efekt, nawet jeśli tylko kilka kwestii związanych z jego bezpośrednią implementacją jest obiektem szerszych dyskusji. Walka o zdefiniowanie tematu i zakresu dyskutowanego aktu jest w tym wypadku istotą debaty politycznej[44]. Stąd ramy polityczno-prawne są sztywne, a im później usiłuje się przyjętą konstrukcję zmienić, tym mniej jest ona elastyczna, a system polityczny mniej skłonny do akceptacji zmian.

Istotne znaczenie ma również zdefiniowanie terminu *adwokatura/rzecznictwo* (ang. *advocacy*)[45]. Często utrzymujemy ścisłą i dokładną definicję *grup interesu*, *grup lobbingowych*. Tymczasem wielu reprezentantów działających jako *adwokaci*, orędownicy konkretnej idei, w rzeczywistości jest przykładem rządowych oficjałów wcielających się w rolę sojuszników dzielących wspólny interes. Wielu urzędników na poziomie UE, takich jak narodowi przedstawiciele działający przy Radzie, w rzeczywistości utożsamia się z interesami związanymi z bardzo indywidualnym punktem widzenia[46]. Włączają się przez to niejednokrotnie w strategie lobbingowe, w zasadzie nie będąc *lobbystami* w klasycznym znaczeniu, a właśnie *adwokatami* idei bądź propagatorami zmian.

Podsumowując powyższe definicje, można dojść do pewnych konkluzji. Po pierwsze, nie należy *lobbingu* utożsamiać z wpływami. Jest to tylko wysiłek zmierzający do osiągnięcia określonego celu i jako taki nie daje nam nigdy gwarancji sukcesu. Po drugie, definicje często sugerują tylko jeden

---

[43] U. Kurczewska, M. Molęda-Zdziech, *Lobbing w Unii Europejskiej – zarys problematyki,* „Studia Europejskie" 1999, nr 2 (10), s. 50.

[44] F.R. Baumgartner, *EU Lobbying: a View From the US*, „Journal of European Public Policy" 2007, nr 14 (3), s. 482–483.

[45] Szerzej o terminie *advocacy:* Ch. Mahoney, F. Baumgartner, *Converging Perspectives on Interest Group Research in Europe and America* [w:] *Interest Group Politics in Europe*, J. Beyers, R. Eising, W.A. Maloney (red.), London–New York 2009, s. 163–64.

[46] F.R. Baumgartner, op.cit., s. 484.

kierunek działań. Jest to jednak tylko opcja podstawowa, a w rzeczywistości komunikacja i interakcje są przynajmniej dwukierunkowe. Urzędnicy unijni często pełnią różne funkcje, dostarczając wielu przykładów na mobilność lobbingową. Po trzecie, *lobbing* może być pełnoetatowym zajęciem dla osób wyspecjalizowanych w dziedzinie spraw publicznych. W Brukseli spotyka się wiele osób, które na swych wizytówkach umieszczają informacje, że są profesjonalnymi *lobbystami*. Jednak o wiele częściej *lobbing* jest zajęciem uprawianym obok właściwego zawodu, na przykład eksperta w określonej dziedzinie polityki, managera, urzędnika czy polityka samorządowego. Pamiętać należy, że w tym kontekście profesjonalizm odnosi się do jakości wykonywanej pracy, a nie do zajmowanego stanowiska[47].

3. RODZAJE ORAZ MODELE TEORETYCZNE LOBBINGU

Rozważając istotę lobbingu na poziomie ponadnarodowym, warto zauważyć, że w różnych systemach i procesach legislacyjnych można wyróżnić trzy jego teoretyczne kategorie: wysoce uregulowany, średnio oraz słabo uregulowany.

Słabo uregulowany system reprezentacji interesów dotyczy istniejących indywidualnych rozwiązań rejestracyjnych, w których lobbysta nie musi przedstawiać szczegółowych informacji dotyczących swojej działalności. Tak jest np. w Parlamencie Europejskim, gdzie nie jest konieczne udzielenie informacji, jakim tematem lobbysta się interesuje, lub w Bundestagu, gdzie nie ma określonych wymagań, jakie trzeba spełnić, by uzyskać dostęp do wszelkich informacji finansowych. W typie tym lista lobbystów jest udostępniana do publicznej wiadomości, jednak wyłącznie z podstawowymi informacjami, bez załączonych dodatkowych raportów. Co najbardziej wyróżniające, to brak możliwości zastosowania zdecydowanych sankcji wobec naruszających ogólnie przyjęte reguły.

Średnio uregulowane systemy dotyczą rozwiązań, w których procedura rejestracji jest bardziej wymagająca niż w słabo zorganizowanych systemach. Głównym wyróżnikiem jest konieczność podania przez lobbystę tematu kwestii/aktu prawnego, którym jest zainteresowany. Do tego typu zalicza się także regulacje, które zakazują lobbystom rozdawania podarunków, a wszelkie tego rodzaju prezenty i datki muszą być zgłaszane. Nie są to jednak

[47] R. van Schendelen, op.cit., s. 207.

obszerne i wyczerpujące uregulowania. Ponadto mocodawcy lobbystów nie są zobligowani do wysyłania żadnych raportów. Proces rejestracji jest otwarty dla szeroko pojętego otoczenia procesu decyzyjnego, jednak sam efekt działalności lobbystów nie jest podawany do publicznej wiadomości.

Z kolei w wysoce uregulowanym systemie akredytacji grup interesu proces rejestracji jest szczegółowy. Fakt zarejestrowania łączy się z podaniem kwestii/instytucji, którą jest się zainteresowanym, lobbysta musi podać, w czyim imieniu prowadzi działania, oraz ujawnić, w razie potrzeby, dokładne wydatki poniesione w trakcie prowadzonej kampanii. Pamiętać także należy, że agencje państwowe mogą przeprowadzić audyt, poddając działania przeglądowi w zakresie ich zgodności z obowiązującymi zasadami i procedurami. Istotne znaczenie ma także fakt, że niedostosowujący się do reguł mogą zostać ukarani[48].

Patrząc na wymienione typy lobbingu przez pryzmat efektywności regulacji w zapewnianiu transparentności działań, sugeruje się, że politycy i lobbyści w wysoko uregulowanym systemie są bardziej skłonni wierzyć, że stosowane rozwiązania zapewniają rozliczalność i zwiększają wiarygodność. Oparte jest to głównie na przekonaniu, że bardziej przejrzyste regulacje promują dokładne wytyczenie granic omawianego zjawiska, co ułatwia jego kontrolowanie. Podobne wnioski dotyczą kwestii istnienia aktualnego rejestru z publicznym dostępem do niego. Ponadto sami lobbyści twierdzą, że przedstawianie rozliczenia wydatków prowadzonej kampanii zwiększa transparentność całego systemu[49].

Z kolei w tych państwach/organizacjach, w których zjawisko lobbingu nie zostało ściśle uregulowane, prezentowane było przez polityków, sektor publiczny i samych lobbystów stanowisko, iż ma on samoregulujący charakter. Tak też lobbing został przedstawiony przez Komisję Europejską, szczególnie w Zielonej Księdze z 2006 r. W podejściu tym widoczne jest jednak przekonanie, że lobbyści powinni podlegać pewnej skali rejestracji[50].

W kontekście uwag teoretycznych należy również odnieść się do teorii relacji biznesu z systemem rządowym/zarządzającym. W tym zakresie trzeba zauważyć, że studia dotyczące reprezentacji interesów mają swoją długą

---

[48] R. Chari, G. Murphy, J. Hogan, op.cit., s. 417.
[49] Ibidem, s. 418–419.
[50] Ibidem, s. 420–422.

tradycję. Ze względu na podejście badawcze mogą zostać ujęte w dwie kategorie: poziomu mikro i makro.

Mikropoziom studiów lobbingowych bada interakcje pomiędzy grupami interesu a decydentami. Klasykiem w tym zakresie jest Olson. Zakwestionował on podstawy analiz dotyczących grup interesu, stawiając pytanie, czy zbliżone interesy będą się samoistnie stowarzyszać. Jego wnioski podważyły przyjętą wówczas teorię, zgodnie z którą, jeśli wszyscy w grupie mają wspólny interes, to będzie ona działała kolektywnie w celu jego osiągnięcia, oraz że w demokracji największą troską jest fakt, że większość będzie tyranizowała i wyzyskiwała mniejszości. Używając behawioralnych zasad zapożyczonych z ekonomii, Olson zastosował koncepcję racjonalnego dążenia do celu. W rozumowaniu tym potencjalne uczestnictwo w grupie okaże się zbędne, jeśli organizacja/przedsiębiorstwo zdoła uzyskać korzyści bez kosztów związanych z jakimkolwiek członkostwem[51].

W swoich badaniach Olson dowodzi, że jednostki w ramach grupy podejmującej kolektywne działania miewają pokusę do tzw. jazdy za darmo (ang. *free ride*) dzięki wysiłkom innych, w sytuacji gdy grupa dostarcza dóbr ogólnodostępnych/publicznych. Dobra publiczne to dobra niewyłączalne (tzn. jedna osoba nie może w rozsądku zabronić innym konsumowania tych dóbr) oraz nierywalizujące (konsumpcja danego dobra przez jedną osobę nie wpływa na innych i *vice versa*). Z kolei w grupach, które dostarczają korzyści tylko jej uczestnikom, uzyskanie korzyści *free ride* wśród jednostek będzie trudne[52]. Co więcej, bez zachęt motywujących do uczestnictwa kolektywne działanie jest mało prawdopodobne, nawet jeśli dużą grupę jednostek łączy wspólny interes. W tym świetle interes publiczny grupy wydaje się zachęcający dla *free riders*, ponieważ ma kilka kuszących aspektów do zaoferowania. Przede wszystkim problemy, przed którymi stają grupy biznesowe i niebiznesowe, różnią się. W asymetrii tej kształtuje się jednak przewaga dla sfery biznesu. Zauważono, że duże grupy ponoszą stosunkowo wysokie koszty, kiedy podejmują próby zorganizowania kolektywnej akcji, podczas gdy koszty małych grup są odpowiednio mniejsze. Ponadto jednostki w ramach dużych grup zyskują relatywnie mniej *per capita* od sukcesu wspólnego działania, a z kolei jednostki w małych grupach zyskują odpowiednio więcej

---

[51] Y. Hamada, *Japanese Firms in the EU: Europeanization of Lobbying Strategies and Enduring National Characteristics*, London 2007, s. 28.

[52] Patrz szerzej M. Olson, op.cit., s. 52–60.

per capita poprzez zwieńczone sukcesem działania wspólne. Pamiętajmy także, że dążenie do kolektywnego działania zmniejsza się odpowiednio do zwiększania się grupy, tak że duże stowarzyszenia są mniej skore do działania w ramach wspólnego interesu niż ich mniejsi odpowiednicy. W rezultacie nie tylko kolektywne działania dużych grup są trudne do zrealizowania, nawet jeśli mają wspólny interes, ale sytuacja taka może także wystąpić, gdy mniejszość, która jest zgrupowana z powodu koncentracji wyselekcjonowanych zachęt/pokus, chce zdominować większość. Ten argument jest często używany do opisu powstania biznesowych grup jako dominujących zarówno ilościowo, jak i jakościowo politycznie w Unii Europejskiej (cały czas jednak mających swoje korzenie głównie w zachodnich państwach członkowskich)[53].

Teoria działań kolektywnych od czasów Olsona systematycznie była udoskonalana[54], a badania dotyczyły takich kwestii jak wpływ decyzji indywidualnych na grupę czy skupianie się na jej samej strukturze bądź zachodzących interakcjach. Inne ważne studia dotyczące lobbingu na poziomie mikro koncentrowały się na naciskach politycznych[55], pozyskiwaniu informacji przez grupy[56] oraz zasobach organizacyjnych grup[57].

Z kolei głównym tematem większości badań nad lobbingiem na poziomie makro były kwestie strukturalne, skupiające się na politycznej reprezentacji grup, na dylematach związanych z ich monopolistyczną, oligarchiczną czy egalitarną strukturą[58]. Częste podejście do reprezentacji interesów na poziomie makro łączyło się z rozbudowanym elementem deskryptywnym pracy, pozwalającym badaczom na opisanie i kategoryzowanie systemów

---

[53] Y. Hamada, op.cit., s. 28–29.

[54] Por. J. Beyers, R. Eising, W.A. Maloney, op.cit., s. 2.

[55] Zob. G. Becker, *A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence*, „The Quarterly Journal of Economics" 1983, s. 371–400; oraz G.M. Grossman, E. Helpman, *Special Interest Politics*, Cambridge 2001, 45–77.

[56] Por. S. Levine, P.E. White, *Exchange as a Conceptual Framework for the Study of Interorganizational Relationships*, „Administrative Science Quartely" 1961, nr 5 (4), s. 584–599.

[57] Y. Hamada, op.cit., s. 29.

[58] Patrz W. Streeck, P.C. Schmitter, *From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market*, „Politics and Society" 1991, nr 19 (2), s. 133–164.

reprezentacji interesów, co pozwalało także podjąć się próby porównania efektywności różnych instytucjonalnych konstelacji[59].

Stosując teorię makro w kontekście Unii Europejskiej, rozwój relacji biznesowo-rządowych/zarządzających można podzielić na okresy, które doprowadziły do wejścia dużych firm na forum UE. Każdy okres koresponduje z określonym modelem teoretycznym[60] lobbingu, czyli korporacjonizmem i pluralizmem. Współcześnie jednak, w związku z rozwojem klasycznych teorii, zwraca się także uwagę na koncepcję pluralizmu elit czy na tzw. model państwa centralnego (ang. *statism*).

Korporacjonizm[61] definiowany jest jako system reprezentacji interesów, w którym elementy składowe są zorganizowane w ograniczoną liczbę pojedynczych, obligatoryjnych, niewspółzawodniczących, zarządzanych hierarchicznie, licencjonowanych i dysponujących reprezentacyjnym monopolem struktur[62]. Okres korporacjonizmu w procesie integracji europejskiej trwał w czystej formie do około 1985 r. i charakteryzował się skoordynowanym, kooperującym podejściem do zarządzania narodową gospodarką przez państwo, scentralizowane związki zawodowe oraz pracodawców. Na tym etapie ponadnarodowe firmy były odsunięte od początkowego stadium integracji europejskiej, pomimo że to one były pionierami w myśleniu kategoriami paneuropejskimi, i nie traktowano ich na równi np. ze związkami zawodowymi[63].

Model korporacyjny w Europie związany jest z pozaparlamentarnym układem stosunków politycznych, czyli mechanizmem rozstrzygania kwestii gospodarczych wynikłych na tle pojawiających się konfliktów socjalnych i ekonomicznych. W modelu tym zasadnicze decyzje ekonomiczne i polityczne podejmowane są w wyniku negocjacji między organami państwa

---

[59] G. Wilson, *Corporate Political Strategies*, „British Journal of Political Science" 1990, nr 20 (2), s. 281–288.

[60] To klasyczne podejście do studiów porównawczych pośrednictwa interesów uwidoczniło specyficzne konstelacje na linii państwo–społeczeństwo oraz różne mechanizmy zarządzania sprawami publicznymi. Nie oznacza to jednak, że występują w każdym systemie politycznym w tej samej postaci. Różnice wynikają przede wszystkim z odmiennego dla poszczególnych kultur politycznych określenia zależności między państwem a rynkiem. Na tej podstawie w literaturze wyodrębnia się tzw. strukturalne modele rzecznictwa interesów, które ilustrują te relacje. Szerzej P. Stępka, op.cit., s. 30.

[61] Zob. K. Karr, op.cit., s. 54.

[62] Por. P. Schmitter, *Still the Century of Corporatism?*, „Review of Politics" 1974, nr 36, s. 85–131.

[63] Y. Hamada, op.cit., s. 32.

a różnymi stowarzyszeniami interesu, które przybierają administracyjną formę. Z tego powodu w doktrynie wskazuje się, że istnieje powiązanie między demokracją konsensualną[64] a korporacjonizmem[65]. Na poziomie krajowym model ten realizowany jest w takich krajach jak Holandia, Niemcy, Szwecja[66].

Wskazuje się również, że podejście korporacyjne we współczesnym systemie politycznym Unii jest niewystarczające. Struktura UE jest na tyle dynamiczna i stale ewoluująca, że nie można postrzegać zjawiska reprezentacji interesów bez odniesienia do drugiego typu idealnego, jakim jest podejście pluralistyczne. Dopiero porównanie tych dwóch współistniejących modeli pozwoli lepiej zrozumieć implikacje, jakie wywołują one w procesie decyzyjnym[67].

Od przyjęcia Jednolitego aktu europejskiego podejście do lobbingu biznesowego zaczęto określać jako pluralistyczne[68], wpisujące się w klasyczne rozumienie koncepcji liberalnej demokracji. Pluralizm określał działalność grup interesu w systemach, w których grupy wywierały nacisk na elity polityczne w stosunkowo niezorganizowany i współzawodniczący sposób. Podejście to stanowiło duży kontrast w stosunku do dobrze zorganizowanych i opartych na współpracy interakcjach grup interesu z decydentami w podejściu korporacyjnym[69].

Model pluralistyczny opiera się na istnieniu luźno powiązanych grup interesów. Pełnią one funkcje pośredników między tymi, którzy ustalają reguły, a tymi, którzy im podlegają. System decyzyjny w tym przypadku traktowany jest jako forum wspólnej gry interesów. Jednostki mogą przynależeć do wielu różnych grup. Model ten wywodzi się z tradycji anglosaskiej. W czystej postaci występuje w Stanach Zjednoczonych, a na gruncie euro-

---

[64] Zob. A. Lijphard, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries,* Yale 1999, s. 31–47.

[65] Patrz szerzej D. Lowery, C. Poppelaars, J. Berkhout, *The European Union Interest System in Comparative Perspective: a Bridge Too Far?* [w:] *Interest Group Politics in Europe*, J. Beyers, R. Eising, W.A. Maloney (red.), London–New York 2009, s. 134.

[66] H. Podedworny, A.A. Seweryn, *Lobbing – instytucja gospodarki rynkowej*, Białystok 2010, s. 16–17.

[67] K. Karr, op.cit., s. 53.

[68] Warto zauważyć, że podejście pluralistyczne poddane zostało krytyce przez doktrynę. Dowodzono, że pluralistycznie określone interesy są mniej skore do zorganizowania, by stać się politycznie wpływowymi i uzyskać realny, optymalny wpływ na proces decyzyjny.

[69] Y. Hamada, op.cit., s. 32.

pejskim funkcjonuje w Wielkiej Brytanii. Zaznaczyć trzeba, że w modelu brytyjskim nie występują jednak takie same ograniczenia instytucjonalne, jak w systemie amerykańskim[70].

Badacze opowiadający się za pluralistycznym podejściem, przeważnie skoncentrowani na amerykańskich grupach interesu, uwydatniają rolę współzawodnictwa i konkurencji w kształtowaniu się koalicji pośród większej ilości graczy na podzielonej scenie. To zjawisko uznawane jest za mechanizm zarządzający systemu politycznego. Ponieważ państwo i społeczeństwo są od siebie oddzielone, uczestnictwo organizacji interesów w kreacji procesu decyzyjnego jest w tym wypadku wysoce legitymizowane. W ujęciu pluralistycznym członkostwo w grupie interesu jest woluntarystyczne, a liderzy uważani są za delegatów reprezentujących poglądy członków swojej organizacji. Rola państwa może być zróżnicowana w zależności od przyjętej formuły. Pierwszą jest rola „sędziego" starającego się pogodzić rozbieżne interesy. Druga rola państwa to stworzenie instytucjonalnych ram umożliwiających funkcjonowanie grup, a zarazem rozsądne ograniczanie skali ich współzawodnictwa. Należy także dodać, że istotna jest również kolejna rola, leżąca na pograniczu podejścia pluralistyczneego i neopluralistycznego, w której państwo uważane jest za autonomicznego aktora[71].

Pluralizm podkreśla konkurencję między organizacjami interesu, korporacjonizm z kolei wskazuje na rolę negocjacji pomiędzy instytucjami krajowymi oraz głównymi stowarzyszeniami ponadnarodowymi. Natomiast teoria państwa centralnego kładzie nacisk na rolę hierarchii na linii państwo–społeczeństwo–organizacje interesu. W ramach tych koncepcji występuje zróżnicowanie na podejście do takich zagadnień jak: skala autonomii państwa, poziom rozwoju organizacji społecznych, ich różnorodność, poziom legitymizacji oraz poziom uczestnictwa grup interesu. W ostatnich latach uwaga przesunęła się w stronę większego zróżnicowania oraz zachodzących na siebie wzorów relacji państwo–społeczeństwo, czego wyrazem są funkcjonujące wspólnoty polityczne. Podejście takie powoduje rozmycie podziałów na aktorów publicznych i prywatnych bardziej, niż wskazują na to wspomniane typy klasyczne[72].

---

[70] H. Podedworny, A.A. Seweryn, op.cit., s. 16–17.

[71] R. Eising, *Clientelism, Committees, Pluralism and Protest in the European Union: Matching Patterns?* [w:] *Interest Group Politics in Europe*, J. Beyers, R. Eising, W.A. Maloney (red.), London–New York 2009, s. 68.

[72] Ibidem, s. 67.

Tabela 1: Porównanie podejścia korporacyjnego i pluralistycznego

	Korporacjonizm	**Pluralizm**
ZALETY	• zbalansowany, stosunkowo równy wpływ interesów w ramach relacji trójstronnych • wsparcie rządu/systemu zarządzania dla łączenia podobnych interesów • wspólne dobro jako główny cel	• edukowanie i włączenie do procesu obywateli • zapobieganie dominacji pojedynczych interesów • większy poziom dostępu do wyspecjalizowanych informacji
WADY	• niski stopień partycypacji (tworzenie elitarnych karteli) • relacje trójstronne wykluczają niezorganizowane interesy • asymetria siły w ramach relacji trójstronnych • instytucjonalizowanie relacji z rządem/systemem zarządzania zagraża jego neutralnej pozycji	• sprzyjanie podejściu „zwycięzca bierze wszystko" • wzajemne blokowanie się interesów • uproszczona artykulacja interesów • pomijanie niezorganizowanych interesów

Źródło: opracowane na podstawie K. Karr, op.cit., s. 55.

Od lat 90. XX wieku bliska praktyce funkcjonowania reprezentacji interesów na poziomie UE jest teoria pluralizmu elit, która zakłada regulowany dostęp przedsiębiorstw oraz innych grup do procesu decyzyjnego poprzez zachęcanie do zakładania formalnych/*quasi*-formalnych forów współpracy. Pluralizm elit definiuje się jako system, w którym dostęp jest z zasady ograniczony do kilku graczy, dla których członkostwo lub uczestnictwo jest rywalizacją, a zarazem strategicznie rozsądnym posunięciem. W takim wypadku nie jest to obowiązkowy, trochę wymuszony stan, jak to bywa w modelu korporacyjnym. Zgodnie z podejściem charakterystycznym dla pluralizmu elit Bruksela stała się miastem wewnętrznym, gdzie efektywne funkcjonowanie zależy od gęstej sieci powiązań interpersonalnych i międzyinstytucjonalnych, w ramach której każda jednostka czy grupa z zewnątrz ma utrudniony moment wejścia[73].

Badacze różnią się w ocenie, który model reprezentacji interesów jest dominującym we współczesnej Unii Europejskiej. Jak zauważa Michalowitz, głównym problemem w zastosowaniu powyższych klasycznych koncepcji jest fakt, że UE różni się znacznie od państwa narodowego, a teorie odnoszą się właśnie do państw. Autorka sugeruje, aby w badaniach skoncentrować się

[73] Y. Hamada, op.cit., s. 32.

na pojedynczych fazach procesu decyzyjnego i analizie wzorców interakcji, które mogłyby na pewnym poziomie być pluralistyczne, a na innym korporacyjne. Zastosowano tu empiryczne *case study* przykładowej dyrektywy. Autorka doszła do następujących wniosków: „struktura relacji pomiędzy instytucjami UE a zorganizowanymi grupami interesu jest z jednej strony powiązana z aktywnym kształtowaniem samych instytucji, a z drugiej strony w dużym stopniu zależy od stanu legislacyjnego i jego procedur. Stąd można zauważyć, że Komisja przychylna jest korporacyjnemu zachowaniu, podczas gdy Parlament Europejski zbliża się bardziej do podejścia pluralistycznego. Dlatego w unijnym procesie decyzyjnym pluralizm i korporacjonizm współistnieją ze sobą"[74]. Natomiast pomimo że tacy badacze jak Coen[75], Bouwen[76], Mazey i Richardson[77] charakteryzowali interesy biznesowe w procesie legislacyjnym UE bardziej jako otoczenie pluralizmu elit, Eising[78] zbadał tę koncepcję w przypadku 800 stowarzyszeń biznesowych oraz 34 firm i wyciągnął wnioski, że firmy i stowarzyszenia biznesowe stały się tzw. regulowanymi rozmówcami (ang. *regulatory interlocutors*) Komisji Europejskiej. Nie wskazał tu jednak akcentu na stopień hierarchizacji dostępu grup do instytucji[79].

Należy zatem zauważyć, że amalgamat będący połączeniem elementów systemu pluralistycznego i korporacjonizmu w UE jest konsekwencją trwania pluralizmu jako metasystemu, w ramach którego historycznie dominującą formą był korporacjonizm. Faktem jednak jest, że wraz z rozwojem zjawiska reprezentacji interesów znaczenie korporacjonizmu zmniejszało się właśnie na rzecz pluralizmu, a inaczej ujmując: na rzecz lobbingu, który można określić jako ideową formę systemu pluralistycznego[80].

---

[74] I. Michalowitz, *Beyond Corporatism and Pluralism: Towards a New Theoretical Framework* [w:] *Influence and Interests in the European Union: The New Politics of Persuasion and Advocacy*, A. Warleigh, J. Fairbrass (red.), London 2002, s. 37–53.

[75] D. Coen, *Empirical and Theoretical Studies in EU Lobbying* [w:] *EU Lobbying, Empirical and Theoretical studies*, D. Coen (red.), London 2007, s. 3–10.

[76] P. Bouven, *A comparative Study of Business Lobbying in the European Parliament, the European Commission and the Council of Ministers*, MPIfG Discussion Paper 02/7, Köln 2002, s. 25, http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp02–7.pdf (6.07.2011).

[77] S. Mazey, J. Richardson, *Interest Groups and EU-policy Making: Organisational Logic and Venue Shopping* [w:] *European-Union: Power and Policy Making*, J. Richardson (red.), London–New York 2001, s. 217–237.

[78] R. Eising, *Clientelism…*, s. 64–68.

[79] D. Coen, *Empirical…*, s. 3.

[80] K. Karr, op.cit., s. 56.

Przy wyciąganiu jakichkolwiek wniosków cały czas trzeba mieć na uwadze, że dostęp do struktur UE kształtowany jest przez zależność od źródła informacji na linii instytucje i grupy interesu, kanałów komunikacji tworzonych przez decydentów oraz zdolności otoczenia instytucjonalnego i kompetencji samych instytucji w konkretnych politykach. W rozważaniach potwierdzają się centralna pozycja Komisji Europejskiej w procesie decyzyjnym na poziomie UE i ewolucyjnie rosnące znaczenie Parlamentu Europejskiego dla świata lobbingu. Jednakże tylko pomysłowe grupy interesu oraz te, które postrzegają europarlamentarzystów jako sojuszników, regularnie włączają ich do swoich strategii lobbingowych. Dowodzi się także, że decydenci często konsultują różnorodne projekty z pośrednio lub bezpośrednio zainteresowanymi stronami. Jeśli w procesie istotne są wiedza techniczna i wkład dużych przedsiębiorstw (tzw. ekonomiczna wartość dodana projektu) oraz zdolność grup europejskich do reprezentowania paneuropejskiego interesu ich członków, to sytuacja taka jest dla instytucji UE o wiele korzystniejsza niż reprezentowanie szeroko rozumianych interesów tylko przez stowarzyszenia krajowe[81].

Dlatego badacze wyciągają ostrożny wniosek, że międzysektorowe reprezentowanie interesów na poziomie UE jest coraz lepiej charakteryzowane poprzez koncepcję pluralistyczną. Ponadto omawiane zjawisko w wielopoziomowym systemie UE opisywane jest jako forma zarządzania siecią lub całościowy system negocjacyjny[82]. Trzeba także dodać, że współczesne trendy dotyczące politycznego sporu i instytucjonalizacji relacji państwa członkowskie–grupy interesu należy postrzegać przez pryzmat systematycznej ewolucji porządku politycznego oraz dyskusji dotyczących istnienia takich zjawisk jak np. deficyt demokracji[83] w UE.

4. SPECYFIKA LOBBINGU NA POZIOMIE PONADNARODOWYM

Jednym z najważniejszych uwarunkowań stymulujących zmiany w działalności lobbingowej jest proces zacieśniania integracji europejskiej, oznacza-

[81] R. Eising, *The Access of Business Interests to EU Institutions: Towards Elite Pluralism?* [w:] *EU Lobbying, Empirical and theoretical Studies*, D. Coen (red.), London 2007, s. 67.

[82] R. Eising, *Clientelism…*, s. 65.

[83] Zob. D. Della Porta, *Global Democracy and the World Social Forum*, London 2007, s. 22–45.

jący m.in. przekazywanie przez państwa członkowskie części swoich suwerennych uprawnień na rzecz instytucji Unii Europejskiej. Proces ten wymusił przeniesienie aktywności lobbingowej z poziomu krajowego na poziom ponadnarodowy[84]. Gdyby grupy nacisku nie wierzyły, że są skuteczne i profesjonalne w wywieraniu wpływu na ośrodki władzy, nie rozwinęłyby się tak znamiennie w otoczeniu instytucjonalnym Unii.

Biorąc pod uwagę funkcje organizacji lobbingowych: działają one na rzecz wzmocnienia artykulacji interesów, natomiast nie wszystkie grupy interesów w równym stopniu mogą włączać się w działalność lobbingową. Bywa ona kosztowna, dlatego z większym prawdopodobieństwem mogą ją prowadzić grupy interesu posiadające odpowiedni potencjał. Stanowi to o nierównowadze oddziaływania na decydentów i jest także argumentem wzmacniającym dylemat „deficytu demokracji"[85].

Trzeba jednak mieć na uwadze, że grupy interesu okazują się istotnym ogniwem nie tylko dlatego, że dają prawo głosu wyborcom w okresie międzywyborczym, ale także pełnią funkcję szkoły demokracji. Socjalizują obywateli jako podmioty polityczne i mają wpływ na wyraz ogólnej woli społeczeństwa lub jego części. Są to ważne przesłanki, które mieli na uwadze urzędnicy instytucji UE, gdy inkorporowali grupy interesu do otoczenia systemu decyzyjnego[86]. W ostatnich latach instytucje coraz wyraźniej zaznaczają, że udział społeczeństwa obywatelskiego w procesie decyzyjnym jest sposobem na wzmocnienie jakości unijnej demokracji. Stąd poprzez rozbudowane formy dialogu próbuje się pozyskać poparcie społeczne dla działań Unii[87]. W tym kontekście profesjonalni lobbyści poprzez dobór odpowiednich argumentów mogą przyczynić się do łagodzenia różnic kulturowych, językowych w środowisku urzędników państwowych, polityków i ludzi z kręgów biznesu. Dzięki wiedzy merytorycznej i umiejętnościom komuni-

---

[84] B. Piwowar, J. Świeca, op.cit., s. 121.

[85] W. Kozek, *Czy grupy interesów oraz inne formy zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego mogą mieć wpływ na ograniczenia deficytu demokracji w UE?* [w:] *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów,* U. Kurczewska (red.), Warszawa 2008, s. 117.

[86] R. Eising, *Interest Groups and the European Union* [w:] *European Union Politics,* M. Cini (red.), New York 2007, s. 203.

[87] O deficycie demokracji i reprezentatywności grup interesu patrz szerzej S. Saurugger, *Interest Groups and Democracy in the European Union* [w:] *Interest Group Politics in Europe*, J. Beyers, R. Eising, W.A. Maloney (red.), London–New York 2009, s. 174–177.

kowania tłumaczą oni specyficzny język europejskich technokratów poprzez dostosowywanie go do odpowiednich procesów decyzyjnych[88].

Warto zauważyć także, że koncepcja społeczeństwa obywatelskiego[89] na poziomie Unii Europejskiej, pomimo że wielokrotnie badana, cały czas jest niezupełnie jasno zdefiniowana. Dekady przeminęły od pojawienia się tego terminu, a pomimo tego koncepcja społeczeństwa obywatelskiego wciąż jest ogólnikowo traktowana przez unijne prawodawstwo. Jest definiowana bardziej jako przeciwieństwo innych pojęć niż jako termin własny. Oczywiste jednak jest, że rozwój społeczeństwa obywatelskiego jest szczególnie istotny dla Komisji, ponieważ nie ma ona w pełni rozwiniętej sfery urzędniczej w każdej dziedzinie, w której stanowi legislację bądź monitoruje jej implementację.

Należy również zauważyć, że lobbing w UE przyjmuje łagodniejszą formę niż w poszczególnych państwach członkowskich i rzadko polega na udzielaniu otwartego poparcia bądź też wsparcia finansowego osobom, które mają wpływ na podejmowanie decyzji. Stąd cały proces nabiera swoistego „unijnego" charakteru i różni się od lobbingu na poziomie krajowym. Praca badawcza dotycząca grup interesu skupia się wokół takich zagadnień jak organizowanie, agregowanie, artykułowanie i pośredniczenie na linii decydenci–zainteresowane strony. Co ważne, wskazuje się, że zrozumienie sposobów wywierania wpływu przez grupy interesu w kontekście szerszego otoczenia procesu decyzyjnego jest istotnym aspektem funkcjonowania zaawansowanych demokracji zachodnich. Tym bardziej jest to konieczne w erze rozwoju sieci powiązań sprawowania władzy na poziomie ponadnarodowym[90].

Wszystkie publiczne i prywatne grupy nacisku, niezależnie od tego, czy są stale obecne w Brukseli, czy nie, realizują swoje interesy w ramach procesu decyzyjnego. Unia Europejska jest dla nich środowiskiem pełnym wyzwań. Obecni czy reprezentowani chcą monitorować wszystkie procesy już na początkowych etapach i osiągnąć pożądany rezultat. Wielu grupom nie odpowiada rola tylko adaptacyjna, więc rozpoczynają działalność lobbingową. Ze względu na różnorodność państw członkowskich UE prawdopo-

---

[88] M. Molęda-Zdziech, *Ku skuteczniejszym regulacjom lobbingu na forum Unii Europejskiej* [w:] *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów,* U. Kurczewska (red.), Warszawa 2008, s. 130.

[89] Patrz szerzej U. Kurczewska, op.cit., s. 205–206.

[90] J. Beyers, R. Eising, W.A. Maloney, op.cit., s. 2.

dobnie trafiają na opór i inne interesy, często wzajemnie się wykluczające. W konsekwencji prowadzi to do ciągłego powstawania nowych kwestii i problemów. Co więcej, aktywne grupy lobbingowe są najbardziej oczywistymi nośnikami europeizacji. Fakt, że decydują się na załatwienie sprawy na arenie UE, świadczy o tym, że traktują klasyczne metody zażegnywania konfliktów jako nieskuteczne bądź przestarzałe. Działanie na poziomie europejskim wydaje się bardziej efektywne. Wiele grup ma także świadomość, że tradycyjne techniki mogą się okazać niewystarczające do skutecznej walki na dynamicznej europejskiej arenie[91].

Należy wyraźnie zaznaczyć, że istotne jest zachowanie wyczucia granic tego, co może wnieść i wnosi reprezentacja interesów do integracji europejskiej i kreowania polityki publicznej. W ogólnym ujęciu UE nie jest odizolowana od interesów publicznych i prywatnych ani przez nie napędzana. Idee, interesy i wzajemne relacje pomiędzy nimi a instytucjami to narzędzie analityczne, które pozwala zrozumieć, jak działają UE i jej system reprezentacji interesów. W rzeczywistości „wywieranie wpływu" to nie ulica jednokierunkowa, gdzie interesy prywatne i publiczne są poddane otaczającej je konstrukcji instytucjonalnej UE oraz przedstawianym ideom i historycznym doświadczeniom jej członków[92].

Na ogólne rozbieżności występujące między grupami interesu szczebla krajowego oraz unijnego nakładają się różnice zależne od typów interesów. Wydają się one największe w przypadku stowarzyszeń zawodowych, w których zakorzenił się model bogatych stowarzyszeń krajowych inwestujących niewiele w swoje reprezentacje na szczeblu UE. Wprawdzie zdarzają się odstępstwa, lecz w ogólnym bilansie wiele zawodowych stowarzyszeń krajowych postrzega integrację europejską raczej w kategoriach zagrożeń niż szans. Tam, gdzie mają one już znaczną władzę i niewielki zapał do liberalizacji, zainteresowanie integracją jest znacznie mniejsze, a stosunek do niej – bardziej defensywny. Z kolei tam, gdzie liberalizację postrzega się jako rozwiązanie i nie prowadzi ona do erozji uprawnień stowarzyszeń krajowych, istnieje wspólny interes w inwestowaniu w stowarzyszenia na poziomie UE. Niektóre przykłady pokazują, że często występują duże różnice wśród stowarzyszeń krajowych w danym sektorze, czasem o charakterze ogólnym, czasem w odniesieniu do konkretnych kwestii. Tylko wtedy, kiedy

[91] R. van Schendelen, op.cit., s. 44.
[92] J. Greenwood, op.cit., s. 43–44.

równowaga sił stowarzyszeń krajowych zbiega się z zainteresowaniem postępującą integracją europejską, stowarzyszenia na poziomie UE mogą odegrać kluczową rolę wobec swoich członków[93].

Charakterystyczne cechy Unii to jej wielopoziomowy kontekst oraz sposób kształtowania reprezentacji interesów, a także stopień zależności instytucji UE od interesów zewnętrznych jako całości. Podobnie jak w wielu zachodnich systemach politycznych, interesy prywatne i publiczne wnoszą swój wkład do porządków obrad, kształtowania spraw, sposobu myślenia, szczegółów projektów, wyboru środków i sposobów realizacji polityki. Ta wieloszczeblowość tworzenia polityki UE[94] wskazuje wyraźnie, że nie należy traktować całej UE jako monolitu działającego, jakby był jednolitą całością, ani nawet nie powinno się traktować w ten sposób jej instytucji, np. Komisji, gdzie punkty widzenia poszczególnych Dyrekcji Generalnych mogą znacznie się różnić. Każde spotkanie Rady Europejskiej, każde ogłoszenie Europejskiego Banku Centralnego lub choćby wysłuchanie przemowy polityków europejskich wskazują, że polityka UE nie powinna, a w zasadzie nie może zostać zredukowana do polityki grup interesu. Zazwyczaj *dossier* związane jest ze sprawami, w których interesy rozłożone są pomiędzy większą liczbę podmiotów i podlegają wielu rodzajom działań politycznych angażujących różne siły[95].

Wielopoziomowość rzecznictwa interesów wymagająca symultanicznych strategii lobbingowych na kilku poziomach zwiększa bariery wejścia na to forum, wyłączając z rozgrywki mniejszych aktorów. Stąd zróżnicowanie instytucjonalne UE sprzyja przewadze graczy o ugruntowanej pozycji na arenie. Eising[96] opisuje różnice w dostępie grup międzynarodowych, firm oraz grup narodowych do forum unijnego, a Beyers i Kerremans[97] wskazują, że różne grupy mają zróżnicowane szanse na stopniową europeizację z powodu oczywistych systemowych inklinacji. Z drugiej jednak strony wzrastające kompetencje i zakres systemu politycznego także zwiększają różnorodność grup interesu. Przemysłowe i branżowe interesy dominujące

---

[93] Ibidem, s. 123–124

[94] Więcej o wielopoziomowym systemie zarządzania patrz J. Beyers, R. Eising, W. Maloney, *Conclusion: Embeding Interest Group Research* [w:] *Interest Group Politics in Europe*, J. Beyers, R. Eising, W.A. Maloney (red.), London–New York 2009, s. 193.

[95] R. van Schendelen, op.cit., s. 48–49.

[96] R. Eising, *The Access…*

[97] J. Beyers, B. Kerremans, *How do Societal Interests Gain Access to the Policy-making on Multilateral Trade in the European Union,* Bologna 2004, s. 3–25, http://www.jhubc.it/ecpr--bologna/docs/497.pdf (13.02.2011).

wśród małych, nawet narodowych struktur mogą nie uzyskać zamierzonego wpływu na większą skalę z powodu braku odpowiedniego potencjału[98] i przełożenia swoich wąskich interesów na skalę ogólnoeuropejską[99]. Najnowsze badania wskazują, że nie można dłużej rozumieć europeizacji interesów politycznych i gospodarczych jako działania oddolnego sposobu zarządzania lub odgórnej metody koordynacji. Współcześnie jest to zarządzanie wielopoziomowym procesem z wieloma punktami wejścia determinowanymi znaczeniem danej grupy interesu, budżetem i naturą samego obszaru zainteresowania[100].

Z biegiem czasu immanentna tendencja do rozszerzania się zakresu zasad procesu decyzyjnego znacząco wpływała na naturę reprezentacji interesów w UE, przesuwając ją w kierunku poziomu ponadnarodowego. Zmienność unijnych aren decyzyjnych, układu sił i procedur, towarzysząca ewolucji głównych akcentów politycznych i zapisów traktatowych, stwarza dodatkowe komplikacje, a jednocześnie wraz z narastającą złożonością oraz zmiennością centrów decyzyjnych względnie zwiększa się „niewrażliwość" systemu na nadmierną dominację pojedynczego typu interesu. W obszarze kompetencji Unii, gdzie znajdują zastosowanie zasada większości kwalifikowanej i zwykła procedura prawodawcza, wspomniane powyżej cechy przyczyniają się do ograniczenia kompetencji każdej z instytucji i zwiększenia nieprzewidywalności systemu, podejmującego próby osiągnięcia kompromisu pomiędzy kompetentnymi w określonych sprawach instytucjami[101].

Przy tym cały czas należy pamiętać, że zasadniczym celem działalności wszystkich grup nacisku funkcjonujących w UE, zarówno tych o charakterze międzynarodowym, jak i grup krajowych, jest obrona interesów swoich członków[102]. Zadaniem lobbysty jest znalezienie najskuteczniejszego sposobu umożliwiającego mu osiągnięcie tego celu. Musi on uzyskać dostęp do ośrodków decyzyjnych, aby móc wywierać na nie wpływ w kierunku zgod-

---

[98] Na przykład przemysł tytoniowy lub producenci samochodów mają odpowiedni potencjał do zdominowania reprezentacji własnych interesów na poziomie państwa narodowego. Jednak możliwość ich dominacji na poziomie forum brukselskiego jest o wiele mniejsza ze względu na znacznie większe zróżnicowanie i krzyżowanie się często sprzecznych wpływów.

[99] F.R. Baumgartner, op.cit., s. 484.

[100] D. Coen, *Empirical…*, s. 5.

[101] R. van Schendelen, op.cit., s. 52.

[102] L. Graniszewski, C. Piątkowski, *Grupy interesu w Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 18.

nym z interesami reprezentowanej przez niego grupy[103]. Środki i metody konieczne do osiągnięcia zamierzonego przez lobbystę celu są bardzo zróżnicowane, a na jego skuteczność wpływa kilka podstawowych czynników. Najważniejsze to rozległa i specjalistyczna wiedza merytoryczna w zakresie reprezentowanych przez lobbystę zagadnień – musi być specjalistą w danej dziedzinie. Konieczne są odpowiednia znajomość złożonego mechanizmu podejmowania decyzji w UE, dostęp do istotnych informacji, a także utrzymywanie ścisłych kontaktów z urzędnikami głównych instytucji. Aby reprezentować interesy, konieczne są również utrzymywanie stałych kontaktów z administracją krajową poszczególnych państw członkowskich oraz opanowanie sztuki skutecznej argumentacji. Ważne jest poznanie specyfiki ponadnarodowego charakteru brukselskiego forum. Istotą jest bowiem prowadzenie lobbingu przy założeniu pozytywnego postrzegania idei integracji, ze świadomością, że funkcjonowanie Unii i jej regulacje prawne tworzą szansę dla szeroko rozumianego rozwoju wszystkich uczestników tej złożonej gry. Należy ją tylko odpowiednio zidentyfikować i dopasować do konkretnej sytuacji[104], pamiętając, że regulacyjny i agencyjny styl unijnego procesu decyzyjnego stworzył sieć elitarnych, opartych na zaufaniu relacji pomiędzy grupami interesu a urzędnikami unijnymi[105].

Do powyższych rozważań warto dodać kwestie świadomości funkcjonowania innych graczy oraz znajomości urzędników europejskich zorientowanych w danym temacie, czyli postaci, które technicznie formułują i pracują nad konkretnym aktem prawnym. Ponadto na szczeblu UE żadna grupa nie zdoła skutecznie dotrzeć do innych zainteresowanych pracowników Komisji Europejskiej, delegacji rządowych innego państwa członkowskiego czy przedstawicieli europejskich federacji, jeśli ograniczać się będzie do stosowania tradycyjnych technik, takich jak przymus, blokada, przekonywanie i argumentacja.

Należy być świadomym, że wszystkie przyjęte strategie, stanowiska, podjęte decyzje lub zdecydowane ruchy z dużym prawdopodobieństwem spowodują w efekcie adekwatną odpowiedź innych graczy. Przymus, nawet jeśli wynika z prawa europejskiego i przyjmuje formę postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zwykle przynosi krótkotrwały efekt.

---

[103] K. Michałowska-Gorywoda, op.cit., s. 307.
[104] R. van Schendelen, op.cit., s. 45.
[105] D. Coen, *Empirical…*, s. 3.

Ryzyko, że oponent odwdzięczy się nam tym samym, jest bardzo wysokie. Do zablokowania czyjegoś działania bez pozostawienia mu możliwości wyboru są wymagane silna pozycja i odpowiednie zasoby finansowe. Przekonywanie prowadzi do uaktywnienia się przeciwników, również podejmujących działania obronne, i w efekcie mamy do czynienia z sytuacją patową. Procesy sądowe wymagają zwykle dużych nakładów finansowych, ich wynik jest trudny do przewidzenia, przeciwnicy mogą się okazać pamiętliwi, a nawet mściwi. Argumentacja zwykle jest niewystarczająca, gdyż w niczym nie wyróżnia żadnej grupy, skoro każda strona może pozyskać wiarygodne wyniki badań i opracować odpowiednie analizy. Stąd sedno sprawy tkwi w rzeczywistych wartościach i interesach. Jak w starożytnym greckim dramacie, wszyscy aktorzy dramatu mogą mieć rację, lecz jeśli nie zdecydują się na kompromis, zginą w ostatnim akcie. Argumentacja okazuje się jeszcze mniej przydatna w sytuacji, gdy silni sprzymierzeńcy są głęboko przekonani o słuszności swojego stanowiska, a oponenci trudni do nakłonienia do zmiany własnych przekonań. Na poziomie UE trzeba toczyć rozgrywki w sposób przemyślany i politycznie rozsądny. Kwestie konfliktowe muszą być rozważnie negocjowane, a osiągnięty kompromis oparty na szczegółowych analizach oraz solidnych pracach przygotowawczych. Podsumowując: współczesną działalność lobbingową na poziomie Unii Europejskiej powinno się postrzegać w kategoriach zarządzania sprawami publicznymi na poziomie ponadnarodowym[106].

Należy mieć również na uwadze, że istotą skutecznego zarządzania sprawami publicznymi jest osiągnięcie w interesującej rozgrywce choćby częściowego zwycięstwa. Jest to inteligentna gra, która wymaga starannego rozplanowania. Chodzi o znalezienie najbardziej przyjaznych ludzi, ulokowanych na najlepszych pozycjach funkcjonujących w ramach przyjętej procedury. Sukcesem jest sytuacja, gdy uda się uzyskać pożądany efekt działań wobec instytucji UE, otrzymać znaczące wsparcie innych graczy lub zdecydowanie pokonać oponentów na poziomie krajowym. Szansa na pełne zwycięstwo jest jednak niewielka. W rzeczywistości konkurencja w UE jest silna i wymagająca. Urzędnicy unijni znajdują się pod stałym, wielostronnym naciskiem, a konkurenci dyskretnie wyznają zasadę, zgodnie z którą we wspólnym interesie leży zapobieganie osiągnięciu pełnego zwycięstwa przez jednego gracza/konkretny interes. Grupy w kraju mogą się czuć zagrożone, jeśli jedna z nich osiągnie maksymalny wynik w rywali-

[106] R. van Schendelen, op.cit., s. 45.

zacji na szczeblu UE. Dlatego też każdy z graczy ma powód do zadowolenia, jeśli wygrał chociaż częściowo albo/oraz utrzymał swoje pozycje, albo/oraz utrzymał krajową organizację po swojej stronie. Kompromis, respekt czy poparcie mogą przypominać drugorzędne trofea, jednak w rzeczywistości są one często postrzegane jako jedyne możliwe do osiągnięcia i tym samym satysfakcjonujące rezultaty. Stanowią one również swoiste zezwolenie na dalsze działania[107].

Przedmiotem działań lobbingowych może być zatem każdy akt prawny. Stąd grupa nacisku może się domagać, na przykład, rewizji aktu ustawodawczego delegowanego (np. dyrektywy, rozporządzania, decyzji) lub też zabiegać o uzyskanie wyjątku od reguły. Równie pożądane może być udzielenie subsydiów czy nałożenie opłaty, udzielenie bądź odwołanie zamówienia, czy też w końcu rozpoczęcie albo opóźnienie inspekcji. W kręgu zainteresowania mogą się znajdować detale takie jak termin, sankcja, forma, słowo, definicja, cyfra, przecinek czy też cokolwiek, co jest istotne dla graczy. Nie jest przy tym szczególnie ważne, czy inni uważają poruszaną przez nas kwestię za nieistotną, czy nawet śmieszną. Z powodu braku obiektywnych kryteriów rozróżniających zasadność od bezzasadności każdy szczegół jest ważny i przedmiotowy. Często bywa i tak, że żądanie, które dla innych wygląda śmiesznie, ma zdecydowaną przewagę ze względu na mniejszą konkurencję[108].

Z powyższych rozważań wynika, że gra jest trudna, ponieważ pole rozgrywki jest skomplikowane i dynamiczne. Rezultat jest postrzegany jako wysoce istotny ze względu na atrakcyjne nagrody, a rosnąca konkurencja kreuje ekstraklasę najlepszych graczy. Można tu zastosować odpowiednio skorygowane prawo Darwina – na takim polu gry mogą przetrwać jedynie najsprawniejsi politycznie i organizacyjnie. Decydującym czynnikiem jest w tym wypadku także posiadanie wiedzy eksperckiej. Jeśli zajmiemy się polem rozgrywki, zauważymy, że inteligentne grupy nacisku zastanawiają się nad odpowiedzią na pytanie, co lepiej zrobić: czy starać się o doprowadzenie do ponadnarodowego czy międzyrządowego przetargu decyzyjnego? Mieć samowystarczalne czy koordynowane podmioty? Upolitycznić dany problem czy nie? Wejść w sztywny czy elastyczny sojusz? Działać aktywnie czy pasywnie? Nowicjusze raczej nie mają takich dylematów, a jeżeli mają, rozwiązują

[107] Ibidem, s. 86.
[108] Ibidem, s. 87.

je dogmatycznie. Dla profesjonalisty zaś odpowiedzią na wszystkie przytoczone pytania jest „to zależy". Konsekwencją jest więc następne pytanie: „Od czego?". Odpowiedź jest kwestią właściwej refleksji nad konkretnym zagadnieniem i odrobionej „pracy domowej" na temat najważniejszych zmiennych, których większością można manipulować w celu osiągnięcia pożądanego rezultatu. Zmiennych jest oczywiście wiele, gdyż obejmują wszystkie rodzaje aktorów, czynników i wektorów. Amator może widzieć w tym szerokim menu opcji kłopotliwy problem, który często rozwiązuje, grając na oślep. Profesjonalista natomiast postrzega tę sytuację jako szansę na zwiększenie efektywności i wydajności swoich działań, ponieważ zapewnia ona wiele dróg i sposobów na osiągnięcie pożądanego celu, a także umożliwia optymalizację pola rozgrywki. Przystosowanie pola rozgrywki wymaga również odpowiedzi na wiele pytań, takich jak: kto odgrywa główne role, dlaczego i w jakim celu, dla kogo, gdzie i kiedy oraz z jakim wynikiem. Pytania te zadają sobie wszystkie grupy lobbingowe, jak również urzędnicy UE[109].

Stąd cały czas należy mieć na uwadze, iż najwłaściwszym podejściem, które może nas oczywiście jedynie przybliżyć do odpowiedzi na powyżej zadawane pytania, jest analityczne, zdroworozsądkowe rozumowanie. Musi być ono jednak powiązane z szeroko rozumianymi nieszablonowymi działaniami, które zwiększają prawdopodobieństwo uzyskania pożądanego efektu.

Pośrednio już wspomniano, że UE może praktycznie kształtować strukturę, rolę, funkcje grup interesu, a nawet mieć wpływ na strategie stosowane przez lobbing w celu wywarcia wpływu na proces decyzyjny[110]. Oczywiste jest, że sam fakt istnienia możliwości kreowania przez instytucje unijne lobbingu nie powoduje, że te korzystają z tego przywileju w sposób nadmierny. Jednak system współzależności lobbingu od instytucji jest wzmacniany przez cztery czynniki, które charakteryzują współczesną Unię Europejską.

Po pierwsze, Unia jest bardzo dynamicznym systemem politycznym. Po drugie, UE to złożona struktura, która jest zróżnicowana zarówno wertykalnie, jak i horyzontalnie. Po trzecie, UE wysoce ceni mechanizmy dążące do osiągnięcia konsensusu i po czwarte, dylemat legitymizacji działań Unii cały

---

[109] Ibidem, s. 128–129.

[110] R. Eising, *Interest Groups…*, s. 203.

czas uważany jest za delikatną kwestię[111]. Te czynniki są podstawą do zrozumienia sposobów funkcjonowania grup interesu oraz wzmacniającej się współzależności na linii instytucje–lobbing, a zarazem wskazują, dlaczego system decyzyjny potrzebował tej formy rzecznictwa interesów.

Trzeba także zauważyć, że relacje biznesowo-rządowe w UE są ukierunkowane długoterminowo i oparte na szeroko rozumianym zaufaniu. Inaczej niż podzielone i współzawodniczące środowisko lobbingu w Stanach Zjednoczonych, w UE jest ono zasadniczo bardziej konsensualne[112]. Zazwyczaj ważniejsze jest dojście do porozumienia niż wygrana jednej ze stron. Poza tym przeważnie jest zbyt wiele „stron" w każdej podnoszonej kwestii, aby realne było jednostronne zwycięstwo. Inaczej niż w USA, gdzie lobbing defensywny jest powszechnie stosowaną taktyką ukierunkowaną na zablokowanie legislacji, w praktyce UE lobbowanie w celu blokowania uważane jest za podejście krótkowzroczne, nie rozwiązujące istoty problemów[113]. Nastawiony na konsensus proces rzecznictwa interesów w UE ma swoje podstawy w tym, że historycznie państwa europejskie przeważnie były interwencjonistyczne. Przełożenie tego podejścia na poziom europejski zaowocowało współczesnym przywiązaniem do zasad wolnego rynku, jednak z rozbudowaną regulacją kwestii socjalnych i ochrony rynku pracy[114].

Rozróżnienie narodowych tradycji lobbingowych, w których osadzone są przedsiębiorstwa, może wytłumaczyć ich zróżnicowany poziom europeizacji i prędkość zachodzących zmian. Dowodzi się, że dla korporacji w takich krajach jak Stany Zjednoczone czy Wielka Brytania, gdzie istnieje długa tradycja współzawodniczenia o uwagę i zainteresowanie rządu, adaptowanie się do płynnej sytuacji w UE stało się kwestią naturalną[115]. Dodatkowo nie można pominąć pewnych kulturowych oraz historycznych tradycji, które ograniczają mobilność firm. W krajach takich jak Francja, Niemcy czy Włochy, gdzie biznes i państwo łączyły porozumienia, dłużej trwało odnalezienie

---

[111] Ibidem.

[112] Patrz szerzej S. Titley, *The Rise of NGOs in the EU* [w:] *Handbook of Public Affairs,* P. Harris, P.S. Fleisher (red.), London 2005.

[113] Por. C. Wool, *Lobbying in the European Union, From Sui Generis to a Comparative Perspective,* „Journal of European Public Policy" 2006, nr 13 (3), s. 456–469.

[114] Y. Hamada, op.cit., s. 34.

[115] Zob. D. Coen, *The European Business Interest and the Nation State: Large-firm Lobbying in the European Union and Member State,* „Journal of Public Policy" 1998, nr 18 (1), s. 79.

się w odmiennej, unijnej rzeczywistości, w której często narodowe kanały komunikacji tracą na swoim znaczeniu. Na przykład korporacje niemieckie były bardziej zaangażowane w działania w europejskich grupach interesu niż w mniej dynamicznych na forum UE narodowych stowarzyszeniach[116]. Nie ma wątpliwości, że wzrastający poziom umiędzynarodowienia działań biznesowych uwolnił największe firmy od skrępowania i presji wywieranej wyłącznie przez rządy narodowe. W przeszłości w celu uzyskania dostępu i wywarcia wpływu na proces decyzyjny[117] przedsiębiorstwa dostosowywały się wyłącznie do narodowych instytucji politycznych i ich regulacji. Ustanowienie jednak wielopoziomowego procesu decyzyjnego z większą ilością „punktów wejścia" sprowokowało sformalizowanie politycznego umiędzynarodowienia się interesów biznesowych i dostarczyło legalne alternatywy dostępu do decydentów w UE.

Warto także zauważyć, że nie istnieje jeden autorytatywny spis zorganizowanych grup interesu na szczeblu UE, a dostępne oszacowania są znacznie zróżnicowane. Jak podaje Greenwood, dane opracowane na podstawie różnych źródeł w postaci np. analizy książek telefonicznych, łącznie z analizą innych źródeł badawczych, wskazują na liczbę 1450 grup różnych rodzajów na poziomie Unii, z siedzibą w Brukseli lub w innych miastach. Liczba ta jest mniejsza, niż podają inne cytowane dane, z których niewiele wytrzymuje próbę dokładnej weryfikacji. Autor twierdzi, że powszechnie cytowana liczba 3000 przedostała się do powszechnej świadomości dzięki częstemu jej powtarzaniu, a zwłaszcza ze względu na wiarygodnie brzmiące źródło, jakim był dokument Sekretariatu Komisji Europejskiej z 1992 roku, którego język jest jednak bardziej przypuszczający niż oznajmujący. Przywoływaniu pozostałych danych nie zawsze towarzyszy jasne objaśnienie, z jakiego okresu pochodzą. Czasami wlicza się takie „grupy interesu" jak firmy prawnicze, sztaby ekspertów, konsultantów i konferencje lub też polega się na jednym źródle, bez wskazywania kategorii włączonych do rachunku. Greenwood argumentuje, że w domenie publicznej jest do dyspozycji wiele przydatnych książek adresowych i telefonicznych, jednak jego doświadczenia wskazują, że

---

[116] Patrz szerzej M.G. Cowles, *The Changing Architecture of Big Business*, Seattle 1997, http://aei.pitt.edu/2560/01/002508_1.pdf (26.05.2011); J. Greenwood, M. Aspinwall, *Collective Action in the European Union: Interests and the New Politics of Associability*, London 1998, s. 15–84.

[117] Zob. J. Peterson, E. Bomberg, *Decision-Making in the European Union*, London 1999, s. 34–40.

wszystkie one mogą dostarczyć wiarygodnych danych jedynie wówczas, gdy informacje będą odpowiednio szczegółowe[118].

Komisja przyjmuje szeroką definicję grup interesu, stąd szacunkowych danych dotyczących liczby i rodzajów grup interesu prowadzących działalność lobbingową na szczeblu UE najlepiej szukać w rejestrach interesariuszy obowiązujących w KE i PE.

Trzeba jednak zauważyć, że PE, przyjmując system akredytacji obowiązkowy dla wszystkich podmiotów ubiegających się o dostęp do jego budynków, ma dane o wszystkich zainteresowanych ubiegających się o wstęp oraz już zarejestrowanych, łącznie z tymi, którzy nie prowadzą lobbingu wobec instytucji. Dlatego bardziej wiarygodny okazuje się rejestr prowadzony przez KE. Do rejestrowania zobowiązane są podmioty, które podlegają definicji grupy interesu. Dostępne są w nim szczegółowe dane o rodzaju interesariuszy, ich działalności, celach, stosowanych metodach, relacjach ze służbami Komisji, jak również budżecie przeznaczonym na działalność lobbingową. Jest to źródło wiarygodne, gdyż większość podanych w nim informacji jest publicznie dostępna i systematycznie aktualizowana[119].

Poniższa tabela prezentuje geograficzny rozkład działających na szczeblu UE grup interesu. Wprawdzie pewną niespodzianką jest, że tylko 59% z nich ma siedzibę w Belgii, ale 85% spośród pozostałych zlokalizowanych jest w odległości nie większej niż dwie i pół godziny jazdy pociągiem do Brukseli; wiele z nich ma biura w Paryżu, Londynie, Bonn, Hadze i Amsterdamie. Wprowadzenie linii TGV, łączącej te ośrodki z Brukselą, sprawiło, że możliwe jest odbycie takiej podróży w obie strony w ciągu jednego dnia, zwłaszcza w przypadku Paryża. Miało to wpływ na zmniejszenie w ostatnich latach liczby Francuzów pracujących w zakresie spraw publicznych w Brukseli i czasu, jaki przedstawiciele tych ośrodków spędzają tam na nawiązywaniu kontaktów, ponieważ spieszą się na pociąg powrotny, podczas gdy inni zostają po spotkaniach. Poza tym zwłaszcza reprezentacje grup zawodowych mają swoje siedziby poza „obszarem podróżnym" Brukseli, co odzwierciedla ich szczególnie słabą organizację na poziomie europejskim[120].

---

[118] J. Greenwood, op.cit., s. 36.
[119] U. Kurczewska, op.cit., s. 94.
[120] Ibidem, s. 37.

Tabela 2: Geograficzny podział grup interesu

Kraj	Liczba	Procent
Belgia	829	59
Francja	119	8
Wielka Brytania	97	7
Niemcy	95	7
Holandia	74	5
Szwajcaria	26	2
Włochy	24	2
Luksemburg	18	1
Inne	126	9
Razem	**1408**	**100**

Źródło: J. Greenwood, op.cit., s. 37.

5. ROZSZERZENIA UE I ICH WPŁYW NA EWOLUCJĘ ZJAWISKA LOBBINGU

Rozważając znaczenie zjawiska reprezentacji interesów na poziomie ponadnarodowym, warto również poczynić kilka uwag dotyczących kolejnych rozszerzeń i skali ich wpływu na analizowane zjawisko. Dla nowego państwa członkowskiego włączenie się w proces integracji europejskiej wiązało się z udziałem w odmiennym niż dotychczas środowisku decyzyjnym. Charakteryzuje się ono specyficznymi zasadami, normami oraz starannie wypracowanymi w dobie integracji wartościami, które stopniowo internalizowane, odgrywały coraz ważniejszą rolę w europejskich i krajowych politykach sektorowych. Oczywiście skala zjawiska dostosowywania do wspólnych norm zależy od cech każdej z polityk, w tym rozkładu siły pomiędzy aktorów politycznych, społecznych oraz biznesowych (ekonomicznych). Ich rola w procesie decyzyjnym na poziomie krajowym może być poważnie zagrożona w następstwie dostosowywania się do nowych warunków. Jednocześnie udział w wielopoziomowym procesie podejmowania decyzji, charakteryzującym się rozproszonym systemem centrów władzy, kreuje nowe sposobności dla aktorów krajowych na przedstawienie swoich uwag oraz realizowanie wysublimowanych agend i strategii mających na celu reprezentację własnych interesów. Aby osiągnąć taki stan, należy dobrze rozpoznać i nauczyć się wykorzystywać właściwe dla sytuacji kanały komunikacji. Stąd

akcesja nowego kraju, niosąca ze sobą odpowiedni wkład do systemu zarządzania Unii, może skutkować zmianami w rozwiązywaniu kwestii spornych/dyskusyjnych w nowym, poszerzonym składzie członkowskim[121]. Dlatego należy pamiętać, że proces artykulacji interesów na poziomie ponadnarodowym jest wyzwaniem dla nowych państw, ale jednocześnie wymaga od dotychczasowej struktury UE dostosowania się do zmienionej rzeczywistości.

Blavoukos i Pagoulatos[122] badają wpływ kolejnych rozszerzeń na interakcje zachodzące w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej. Trzeba tu założyć wzajemność relacji kraj członkowski–UE i dowieść, że poza rządami narodowymi także grupy interesów pełnią funkcję przekazywania informacji dzięki ich ustanowionym, ponadnarodowym relacjom. Innymi słowy należy zbadać, jaki jest wpływ integracji nowych grup interesu z systemem UE. Istotne w tym kontekście są trzy czynniki, które mogą powodować trudności w opracowaniu wyczerpującej oceny tego zjawiska.

Po pierwsze, każde rozszerzenie przed 2004 rokiem dotyczyło niewielkiej liczby państw, a w związku z tym w otoczeniu decyzyjnym UE pojawiała się także mała liczba nowych aktorów. W rezultacie trudno było zidentyfikować i scharakteryzować dokładnie zmiany, zważywszy także na fakt wczesnego stadium rozwoju samego systemu reprezentacji interesów na poziomie ponadnarodowym. Pomimo że skumulowany wpływ sukcesywnego rozszerzania ma znaczenie, każda poszczególna runda nie aktywizowała właściwego zainteresowania badawczego. Jednakże wschodnio-południowa akcesja z 2004 r. skłoniła do bardziej systematycznego i empirycznego podejścia analitycznego. Trzeba także pamiętać, że obecnie funkcjonuje praktyka, w której większość eurogrup jeszcze przed akcesją przyjmuje do swojego grona stowarzyszenia branżowe czy indywidualne grupy interesu z krajów kandydujących.

Po drugie, szacunkowe wyliczenia dotyczące systemu pośrednictwa interesów nie są pomocne dla badania wpływu rozszerzenia. Ponadto właściwa natura tego zjawiska na poziomie UE (np. neokorporacjonizm, pluralizm, sieć powiązań itp.) nie jest do końca przesądzona. Tacy badacze jak Kohler-

---

[121] S. Blavoukos, G. Pagoulatos, *Enlargement Waves and Interest Group Participation in the EU Policy-making System: Establishing a Framework of Analysis* [w:] *Interest Group Politics in Europe*, J. Beyers, R. Eising, W.A. Maloney (red.), London–New York 2009, s. 45–46.

[122] Ibidem, s. 44–57.

-Koch[123], Streeck i Schmitter[124] zakładają utrzymywanie się specyfiki narodowych metod i zróżnicowanego podejścia w oparciu o doświadczenia krajowe. Ponadto większość literatury przedmiotu koncentruje się na kolektywnym działaniu i szeroko pojętej metodzie reprezentowania interesów, czego przykładem są Aspinwall[125] i Greenwood[126]. Inni z kolei nie poświęcali należnej uwagi aktorom indywidualnym i innym formom organizacyjnym, jak np. Coen[127].

Po trzecie, rozważając genezę oraz warunki ewolucji stowarzyszeń reprezentujących grupy interesu na poziomie UE, trudno jest metodologicznie rozdzielić wpływ, jaki wywierały na zjawisko rozszerzenia składu członkowskiego, od szerszego ujęcia dynamiki całego procesu integracji[128]. Stąd, wyciągając ogólne wnioski dotyczące oceny i wpływu kolejnych rozszerzeń na zjawisko reprezentacji interesów na poziomie ponadnarodowym, należy mieć na uwadze powyższe wątpliwości. Wskazuje się bowiem, że południowe rozszerzenie nie zaoferowało wiele, gdyż ruchy konsumenckie i grupy nacisku w latach 80. XX wieku były w tych krajach słabo rozwinięte. Z kolei tzw. północne/nordyckie rozszerzenie z 1995 r. miało większy wpływ na ewolucję grup interesów na poziomie ponadnarodowym. Mające silną pozycję na poziomie kraju, dobrze zorganizowane, efektywne oraz zorientowane na konkretne działania grupy interesów z krajów skandynawskich szybko okazały się wiarygodnym i sprawnie funkcjonującym w ramach otoczenia procesu decyzyjnego UE partnerem[129].

Ciekawa jest analiza wpływu kolejnych rozszerzeń na agendy eurogrup na poziomie ogólnym. Zauważa się, że wewnątrzinstytucjonalna równowaga oraz eksponowane kwestie w wielu politykach sektorowych były podstawowymi zmianami dotyczącymi ponadnarodowych grup interesu w momentach akcesji nowych członków. Po kilku dekadach rozwoju integracji można

---

[123] B. Kohler-Koch, *European Governance and System Integration,* Brussels 2005, s. 4–16.

[124] P.C. Schmitter, W. Streeck, *The Organization of Business Interests: Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies*, Köln 1999, s. 6–17.

[125] M. Aspinwall, *Pressure Group Conflict and the European Community Shipping Policy*, London 1995, s. 21–35.

[126] J. Greenwood, op.cit., s. 38.

[127] D. Coen, *Empirical…*, s. 82–83.

[128] S. Blavoukos, G. Pagoulatos, op.cit., s. 46–47.

[129] Patrz szerzej Euractiv Survey 2007, *Relations Key To Trade Associations*, http://www.euractiv.com/29/images/Interest%20Groups%20in%20a%20Global%20Contest_tcm29–164090.pdf (23.02.2011).

stwierdzić, że brytyjskie i nordyckie grupy łączyły się przeciw ruchom protekcjonistycznym, zwłaszcza w takich dziedzinach jak energia, telekomunikacja, branża farmaceutyczna czy transport (głównie lotniczy). Wskazuje się, że państwa określane jako grupa EFTA miały największy wpływ na przeorientowanie podejścia grup interesu, a zarazem na zdynamizowanie ich wewnątrzorganizacyjnych debat. Ponadto warto podkreślić, że skandynawskie firmy i stowarzyszenia usiłowały „eksportować" na poziom ponadnarodowy swoje wyższe standardy ochrony środowiska, kładły wysoki nacisk na obniżanie kosztów produkcji, a także wpłynęły na priorytety i powolną ewolucję zjawiska dialogu społecznego. Rozszerzenia południowe z lat 80. XX wieku wpłynęły na stosunek eurogrup do kwestii polityki morskiej (zwłaszcza transportu morskiego). Pozycja i wpływy stowarzyszeń właścicieli statków zwiększyły się po rozszerzeniu z 1973 r., a zwłaszcza po przyjęciu Grecji w 1981 r. Przyjęcie Wielkiej Brytanii i Hiszpanii, krajów z silnym sektorem rybnym, zmieniło podejście do polityki rybołówstwa. Południowe rozszerzenia wpłynęły także na zwiększenie zróżnicowania produkcji sektora rolnego oraz poziomu jego rozwoju. Była to znacząca kwestia dla COPA, czyli parasola ochronnego farmerów i rolników[130].

Dlatego wskazuje się, że rozszerzeniami, które miały realny wpływ na proces reprezentacji interesów na poziomie ponadnarodowym, były te z roku 1973 – głównie o Wielką Brytanię – oraz 1995 – o resztę krajów EFTA. Powodem takiego stanu rzeczy były dojrzały, krajowy system funkcjonowania grup interesu oraz stosunkowo wysoka, zbliżona do unijnej kultura zjawiska. Przeciwieństwem były rozszerzenia południowe z powodu niskiego stopnia rozwoju reprezentacji interesów na poziomie krajowym[131]. Ponadto warto wskazać prawidłowość, według której im bardziej rozwinięty kraj przystępował do procesu integracji europejskiej, tym bardziej reprezentował podejście proliberalizacyjne, a zarazem łatwiej dzięki wysokiemu rozwojowi społeczno-gospodarczemu odnajdywał się w otoczeniu decyzyjnym Unii Europejskiej. W sytuacji rozszerzenia południowo-wschodniego z 2004 r.[132] państwa słabiej rozwinięte, z mniejszym poziomem akceptacji zjawiska reprezentacji interesów na forum krajowym, trudniej i wolniej odnajdują się oraz współdziałają na poziomie ponadnarodowym. Tak samo wolniej inte-

[130] S. Blavoukos, G. Pagoulatos, op.cit., s. 56.
[131] Ibidem, s. 57.
[132] Zob. K. Michałowska-Gorywoda, op.cit., s. 300.

grują się z funkcjonującymi eurogrupami. Jako wyjątek można tu wskazać wpływ, jaki państwa te wywierały na wspólną politykę rolną.

Stąd, charakteryzując unijny system lobbingowy przez pryzmat włączenia do UE nowych krajów, zwłaszcza z Europy Środkowej i Wschodniej, trzeba dostrzec duży dystans, jaki dzieli w tym zakresie państwa członkowskie. Początki unijnego rzecznictwa interesów należy wiązać z latami 50. i 60. XX wieku. Nowym państwom członkowskim, w których reformy i przełom polityczno-gospodarczy dokonały się dopiero w 1989 r., ciężko jest konkurować na forum brukselskim z doświadczonymi krajami zachodnimi, z ich wieloletnią tradycją nowoczesnej, kapitalistycznej gospodarki rynkowej, z profesjonalnymi i zakorzenionymi w systemie grupami lobbingowymi, z międzynarodowymi korporacjami, które na rynku nie tylko europejskim, ale także światowym należą do liderów pod względem wpływów i posiadanego kapitału. W tej sytuacji jedynie dalsza ewolucyjna transformacja gospodarek regionu środkowoeuropejskiego jest w stanie zniwelować istniejące różnice w jakości i poziomie reprezentacji interesów na forum UE. Wykształcenie przyszłych lobbystów i odpowiednia praktyka zawodowa w strukturach Unii wymagają czasu, tak samo jak nawiązanie cennych znajomości i zyskanie sympatii, które, obok profesjonalizmu działania, są niezbędną częścią pozyskiwania sojuszników w przyszłej rozgrywce.

Rozdział II

PROCES DECYZYJNY W UNII EUROPEJSKIEJ I JEGO GŁÓWNI UCZESTNICY

1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Lobbing w instytucjach UE to zjawisko powszechne, z którym urzędnicy mają do czynienia w swojej codziennej pracy. Należałoby w zasadzie stwierdzić, że to także konieczność. Grupy wpływu reprezentują wszystkie sektory gospodarki – od rzemiosła, drobnej i średniej przedsiębiorczości po sektor bankowy, organizacje konsumenckie i ekologiczne. Ich zadania to zapewnienie przepływu informacji między instytucjami Unii a reprezentowanymi przez grupy interesu firmami, całymi sektorami gospodarczymi i organizacjami oraz ich reprezentacja wobec struktur UE. Jeśli dodamy, że według szacunków ponad 70% prawa stosowanego w krajach członkowskich powstaje w agendach UE, to omawiane zjawisko tym bardziej zyskuje na znaczeniu[1].

Grupy zorganizowane w ramach otoczenia decyzyjnego to „naturalni sprzymierzeńcy" Komisji i Parlamentu Europejskiego[2]. Jako sojusznicy w dążeniu do integracji europejskiej, zmniejszają zależność tych instytucji od administracji krajowych, a zarazem stają się wpływową grupą wyborców w państwach członkowskich. Grupy interesu wzmacniają także poparcie obywateli dla procesu integracji europejskiej i dlatego zawsze były historycznie ważnym punktem kontaktowym dla centralnych instytucji UE, które działają w oddaleniu od obywateli i bez legitymacji demokratycznej w kla-

[1] B. Piwowar, J. Świeca, op.cit., s. 125.

[2] Na temat wpływu grup interesu na instytucje UE zob. S. Saurugger, *Interest Groups and Democracy…*, s. 181–182.

sycznym jej rozumieniu. Lobbing w ramach systemu instytucjonalnego UE jest do tego stopnia usankcjonowanym politycznie zjawiskiem, że Parlament Europejski, zanim przyjęto Traktat o Unii Europejskiej, który nadał tej instytucji uprawnienia większe niż tylko konsultacyjne, sam próbował przyciągnąć do siebie lobbystów. Choć poszerzone uprawnienia PE złagodziły kwestię strukturalnego oddalenia UE od jej obywateli, podstawowe problemy pozostały. Coraz mniejsze zaufanie Europejczyków do głównych instytucji demokratycznych powoduje, że zabieganie o legitymizację działań instytucji unijnych ma duży wpływ na stosunki ze zorganizowanymi interesami. Uczestnictwo opinii publicznej w tym, co dzieje się w Brukseli, pozostaje ustawicznie niewielkie. Poparcie społeczne dla Unii różni się w poszczególnych państwach członkowskich, a zrozumienie jej roli i kierujących nią mechanizmów jest cały czas dosyć fragmentaryczne. Stąd nie bez znaczenia są głosy wskazujące, iż bez troski o legitymację demokratyczną dalszy postęp integracji europejskiej może być poważnie ograniczony[3].

Warto mieć na uwadze, że różne instytucje UE są podatne na odmienny typ argumentacji. Techniczna i specjalistyczna może być istotna dla Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej, polityczny czy geograficzny wymiar zainteresuje Radę, a bardziej ideologiczna i prospołeczna argumentacja może być skuteczniejsza wobec Parlamentu Europejskiego. Reprezentanci interesów nie mogą jednak pozwolić sobie na luksus znacznej modyfikacji obranej strategii i argumentacji, tak aby przypasować się każdemu odbiorcy. Muszą działać w zgodzie ze swoimi wcześniejszymi słowami i być konsekwentni w działaniu[4]. Ewentualne błędy, niespójności i przeciwieństwa w przekazie zostaną bardzo szybko wychwycone przez konkurentów, gdyż takie zachowania w transparentnym procesie są w zasadzie niemożliwe do ukrycia.

Należy także zauważyć, że wraz z narastającą złożonością procedur podejmowania decyzji i poszukiwaniem przez instytucje wspólnej płaszczyzny w ramach przyjętej procedury wkład społeczeństwa obywatelskiego wydaje się teoretycznie niewielki. Rozproszenie uprawnień decyzyjnych w UE oznacza, że kreowania polityki nie można wyjaśnić w odniesieniu do narzędzi stosowanych w silnych, zamkniętych społecznościach decydentów. Zazwyczaj rozczłonkowane struktury charakteryzują się łatwością dostępu,

---

[3] J. Greenwood, op.cit., s. 28; por. także D.N. Chryssochoou, *Demokracja Unii Europejskiej i jej deficyt* [w:] *Unia Europejska, organizacja i funkcjonowanie*, M. Cini (red.), Warszawa 2007, s. 505–526; T.G. Grosse, *Europa na rozdrożu,* Warszawa 2008, s. 99–145.

[4] F.R. Baumgartner, op.cit., s. 5.

ale równocześnie ograniczonością zakresu wpływów poszczególnych podmiotów zewnętrznych[5]. Z kolei struktury scentralizowane tworzą często bariery w dostępie. Jeśli jednak uda się już nawiązać kontakt/dialog z decydentami, to skutkuje on w przyszłości dużym wpływem na daną politykę.

Złożoność procedur decyzyjnych w UE sprawia, że ostateczny kształt przyjmowanego aktu prawnego czy formułowanej polityki może okazać się raczej nieprzewidywalny dla innych podmiotów. System ten ogranicza bowiem typy forów, na których interesy społeczeństwa obywatelskiego okazują się mieć wpływ. Interesy prywatne mogą wykazywać aktywność w wielkich debatach poświęconych integracji europejskiej, jednak z reguły to otwarta debata polityczna ma wpływ na powyższe kwestie, a znajdują one swoje rozstrzygnięcie na szczytach międzyrządowych, gdzie interesy prywatne są wyłącznie tłem. Stąd zazwyczaj polityka grup interesu koncentruje się na wąskim obszarze kosztów i korzyści. Dlatego właśnie w „wysokiej polityce", w kwestiach dotyczących konkretnych, wyspecjalizowanych zagadnień, jak np. w rybołówstwie czy liberalizacji rynku energii, mimo dużej wykazywanej aktywności głównymi siłami kształtującymi politykę nie były interesy zorganizowane, ponieważ centrum podejmowania decyzji znajduje się poza ich zasięgiem. Pomimo tak złożonej analizy w otoczeniu skomplikowanego systemu decyzyjnego UE od lat funkcjonuje zjawisko reprezentacji interesów. Jest ono dynamiczne, zmienne, niejednorodne i ściśle powiązane z realiami usankcjonowanymi zapisami traktatowymi, regulacjami prawa wtórnego oraz uzgodnieniami międzyinstytucjonalnymi.

W tym miejscu trzeba również doprecyzować pojęcia procesu decyzyjnego i procesu legislacyjnego. *Proces decyzyjny* jest terminem szerszym i dotyczy koncepcyjnego opracowania projektu aktu prawnego, pracy na poziomie instytucji, relacji pomiędzy urzędnikami/decydentami a reprezentantami interesów. Stąd analiza procesu decyzyjnego w kontekście działań lobbingowych dotyczy wpływu otoczenia decyzyjnego na formułowanie się danej polityki/aktu prawnego. Celem tego rozdziału będą zatem analiza wzajemnych relacji na linii proces decyzyjny–reprezentacja interesów oraz ukazanie istotnych dla lobbingu punktów dostępu (ang. *access points*) do

[5] Szerzej R. Eising, *The Access…*, s. 55.

systemu[6]. *Proces legislacyjny*[7] to z kolei precyzyjnie wyznaczone traktatem etapy prowadzące do przyjęcia aktu prawnego. Zatem w tym rozdziale ukazana zostanie również zależność/współzależność lobbingu od procesu legislacyjnego, bez szczegółowego omawiania kolejnych etapów, jakie przechodzi akt prawny (to bowiem zagadnienie jest szeroko opisane w literaturze przedmiotu). Trzeba mieć jednak na uwadze, że od momentu sformułowania wstępnej wersji aktu prawnego do jego przyjęcia może minąć nawet do 3 lat. Jest to stosunkowo długi okres, zwłaszcza jeśli spojrzy się z perspektywy świata biznesu, który często oczekuje szybkich rezultatów podejmowanych działań.

Należy także zauważyć, że traktat precyzyjnie wyznacza, jakie procedury są stosowane do przyjęcia aktów prawnych Unii Europejskiej. W rozdziale tym dokładnie zostanie przedstawiona zwykła procedura legislacyjna, która jest podstawową procedurą (chyba że traktat stanowi inaczej), a zarazem najpowszechniej stosowaną, stąd ta właśnie analiza wydaje się najbardziej uzasadniona.

2. KOMISJA EUROPEJSKA

Na wstępie warto rozważyć dylematy związane z legitymizowaniem funkcjonowania KE w świetle współpracy z grupami interesów. Scharpf[8] wyróżnia legitymację „zorientowaną na wkład" (ang. *input-oriented*) i „zorientowaną na produkcję" (ang. *output-oriented*). W stosunku do legitymacji *input-oriented* autor twierdzi, że modernistyczni teoretycy rzadko czerpią jej podstawy z wiary, że „lud nie może się mylić". W zamian twierdzą, że rezultaty procesu politycznego powinny powstawać w drodze publicznej debaty, której dyskurs ma właściwości zorientowania jej wyników na prawdę i umiarkowanie. Jeśli będziemy postrzegać legitymację *input-oriented* z tej perspektywy, Komisja musi zmierzyć się z istotnym dylematem. Ponieważ nie wywodzi ona swojej

---

[6] Więcej o punktach dostępu (ang. *access points*) patrz P. Bouven, M. McCown, *Lobbying Versus Litigation* [w:] *EU Lobbying, Empirical and Theoretical Studies*, D. Coen (red.), London 2007, s. 92–93.

[7] Patrz Ch. Crombez, *Information, Lobbying and the Legislative Process in the European Union*, „European Union Politics" 2002, nr 3, s. 33–35.

[8] F.W. Scharpf, *Legitimacy in the Multi-Actor European Polity* [w:] *Organizing Political Institutions – Essays for Johan P. Olsen,* M. Egerbers, P. Laegreid (red.), Oslo 1999, s. 269.

władzy wprost od ludu, musi opierać się na ogólnospołecznej, ukierunkowanej na prawdę debacie. W rezultacie jest zobowiązana wzmacniać instytucjonalne struktury, które zapewniają wysoki poziom merytoryczny i wiarygodność owego dyskursu. Wiąże się to jednak również z koniecznością debatowania w tych obszarach i politykach, które są często wysoce techniczne i szczegółowe. W związku z tym Komisja może ograniczyć dostęp do forów tylko do uprzywilejowanych aktorów, zmniejszając tym samym zakres publicznej debaty. Mając to na uwadze, komisyjne fora powinny być dla swojej skuteczności bardziej zorientowane na uzyskanie wiarygodnych i rzetelnych informacji wymaganych wobec konkretnej unijnej polityki niż na szerokie konsultacje. Jednakże konkluzja ta dotyczy głównie polityk regulacyjnych, technicznych, w których zbyt duża liczba grup interesu powoduje zmniejszenie skuteczności wpływu otoczenia procesu decyzyjnego.

W odniesieniu do legitymacji *output-oriented* dowodzi się, że podjęte kolektywnie wiążące decyzje powinny służyć wspólnemu interesowi członków[9]. Jeśli jednak Komisja nie ma bezpośrednio podstaw większościowych, wspólny interes musi być określony poprzez konsultacje. Dla polityk, które dotyczą bezpośrednio i pośrednio szerokiego spektrum aktorów, a które nie są *stricte* techniczne, wymagana jest wówczas szeroka płaszczyzna konsultacji społecznych i przynajmniej rozważenie różnych, politycznych żądań. W takich domenach politycznych selektywne ograniczenia dostępu do procesu decyzyjnego prowadzą do obniżenia poziomu legitymacji przedstawianych przez Komisję decyzji[10].

Należy zatem zauważyć, że dla ośrodka decyzyjnego, jakim jest Komisja Europejska, grupy interesu stanowią ważny element legitymizujący działania tej instytucji, jak również istotny łącznik pomiędzy rządzącymi a społeczeństwem[11]. Dostarczają one fachowej informacji, a także zwracają uwagę na możliwość wystąpienia potencjalnych problemów na poziomie, na którym decyzje będą realizowane[12]. Urzędnicy unijni na co dzień korzystają z infor-

---

[9] Ibidem, s. 268.

[10] A. Broscheid, D. Coen, *Lobbying Activity and Fora Creation in the EU: Empirically Exploring the Nature of the Policy Good*, „Journal of European Public Policy" 2007, nr 14, s. 358.

[11] Zob. M. Piechowicz, *Lobbing na poziomie Komisji Europejskiej,* „Wspólnoty Europejskie" 2009, nr 6, s. 9–13.

[12] S. Mazey, J Richardson, *The Logic of Organization* [w:] *European Union and Policy-Making,* J. Richardson (red.), London 1998, s. 200.

macji, opracowań, ekspertyz i analiz przygotowywanych oraz dostarczanych przez grupy z otoczenia decyzyjnego KE. W przeprowadzanych ankietach i badaniach większość urzędników przyznaje się do kontaktu ze światem lobbingu, będącym nośnikiem interesów. Co więcej, niemal wszyscy przyznają, iż kontakt taki jest potrzebny i korzystny dla optymalizacji zarówno procesu decyzyjnego, jak i podejmowanych w jego toku decyzji[13]. Jednak wpływ, jaki grupy interesu wywierają na Komisję, ma raczej techniczny charakter. Twierdzi się bowiem, że grupy te nie są w stanie zmienić istoty oraz podstawowych założeń reprezentowanych przez Komisję[14]. Są jednak w stanie wpływać na modyfikację pewnych aspektów przygotowywanych aktów prawnych.

Komisja bardzo często, poza wykorzystywaniem ekspertyz ekonomicznych i technicznych dostarczonych przez lobbystów, znajduje w tych grupach realne poparcie. Zależność świata lobbingu od KE niekiedy przeradza się we współzależność. Zdarza się bowiem, że Komisja stara się wywierać wpływ na poszczególne rządy państw członkowskich UE za pośrednictwem krajowych lub międzynarodowych grup nacisku, aby wyraźniej zaznaczyć swoje proeuropejskie racje np. wobec stanowiska Rady Unii Europejskiej[15].

A. Wpływ lobbingu na proces decyzyjny w Komisji Europejskiej

Czas trwania etapu przygotowawczego, czyli okres pomiędzy podjęciem decyzji o zainicjowaniu prac nad propozycją a zaakceptowaniem projektu przez Komisję, może znacznie się różnić. Długość tego etapu jest uwarunkowana pilnością przygotowywanego aktu prawnego, zapałem instytucji, zakresem i zasięgiem prowadzonych konsultacji, skłonnością Komisji do zapewnienia poparcia projektowi przed nadaniem mu biegu oraz istnieniem jednomyślności w jej ramach[16].

---

[13] B. Woszczyk, *Lobbing w Unii Europejskiej*, Toruń 2004, s. 98.

[14] A. Dür, *Interest Groups in the European Union – How Powerful Are They?* [w:] *Interest Group Politics in Europe*, J. Beyers, R. Eising, W.A. Maloney (red.), London–New York 2009, s. 117.

[15] M. Molęda-Zdziech, op.cit., s. 133.

[16] C. Ross, *Władze lokalne a lobbying w Unii Europejskiej*, J. Papaj (tł.), Warszawa 2000, s. 63.

Jest rzeczą powszechnie znaną, że w trakcie etapu przygotowawczego Komisja wykazuje dużą elastyczność[17]. W każdym przypadku im bardziej proeuropejski punkt widzenia zostanie przedstawiony przez organizację, tym większa szansa, że argumenty te zostaną wzięte pod uwagę[18]. Stąd na tym etapie dużą aktywność przejawiają grupy nacisku. Można wyróżnić cztery czynniki, które wpływają na stopień podatności Komisji Europejskiej na lobbing. Są to:

- kontakty i kanały komunikowania, które były już wykorzystywane w danym sektorze, oraz metody, jakie były skuteczne w przeszłości;
- pojawiające się uwarunkowania polityczne oraz doniosłość włączenia do projektu od samego początku różnych interesów branżowych, narodowych lub regionalnych;
- skala zapotrzebowania na wiedzę specjalistyczną i zewnętrzne ekspertyzy;
- preferencje odpowiednich urzędników.

Ponieważ na tym etapie Komisja jest otwarta na sugestie, grupy interesu mogą wykorzystać kilka sposobów, aby przedstawić swoje stanowisko. Komisja może z własnej inicjatywy zwrócić się z prośbą o sporządzenie raportu lub ekspertyzy do podmiotów takich jak uniwersytety, instytuty badawcze czy think tanki. Skutecznym sposobem okazuje się także przekazywanie właściwym urzędnikom tzw. *memoriałów*, w których pośrednio wskazuje się na zasadność uwzględnienia własnych interesów w projekcie. Z kolei najbardziej sformalizowaną metodą, oczywiście zależnie od rodzaju zastosowanej procedury legislacyjnej, jest wywarcie nacisku przez odpowiednie gremium, tj. komisję parlamentarną, Komitet Ekonomiczno-Społeczny lub liczne komitety doradcze. Ponieważ nie ma w tych przypadkach standardowej formuły, różnice pomiędzy przebiegiem wspomnianych konsultacji w poszczególnych przypadkach są oczywiste.

Proces decyzyjny w Komisji przewiduje kilka stadiów tworzenia polityk/aktów prawnych. Wyróżnić można fazy: inicjacji, przygotowania zarysu aktu, wewnątrzinstytucjonalnej koordynacji, zgody pomiędzy wyspecjalizowanymi członkami gabinetów politycznych, zgody szefów gabinetów i finalnie – Kolegium Komisarzy.

---

[17] Ibidem, s. 62.

[18] L. Graniszewski, C. Piątkowski, op.cit., s. 93.

W pierwszej fazie formułowania polityki/aktu właściwe Dyrekcje Generalne przeważnie ustanawiają jeden (lub więcej) komitet konsultacyjny, któremu przewodniczy przedstawiciel Komisji[19]. Urzędnicy odpowiedniej Dyrekcji Generalnej opracowują pierwszą wersję projektu, która następnie przechodzi przez kolejne poziomy administracyjne instytucji[20]. Podczas tej drogi projekt jest omawiany w tych Dyrekcjach Generalnych i wyspecjalizowanych służbach Komisji, które są wobec niego przedmiotowo zobowiązane lub wykazują nim zainteresowanie.

Kiedy wszystkie bezpośrednio zaangażowane struktury zaaprobują projekt, jest on przekazywany gabinetowi politycznemu właściwego komisarza. Daje to sposobność członkom gabinetu, niezależnie od tego, czy uczestniczyli wcześniej w nieformalnych dyskusjach, do przekonania urzędników o konieczności przeredagowania projektu, zanim zostanie przedstawiony komisarzowi do zatwierdzenia. Po zaaprobowaniu wersji przekazanej z gabinetu komisarz składa wniosek, aby Sekretariat Generalny skierował projekt na posiedzenie Kolegium Komisji. Jednak zanim do tego dojdzie, propozycja musi zostać rozpatrzona na cotygodniowym spotkaniu *chefs de cabinet*, podczas którego mogą zostać wprowadzone poprawki do tekstu. Jeśli projekt nie jest kontrowersyjny, komisarze mogą go zatwierdzić w trybie obiegowym. W przeciwnym razie po przeprowadzeniu debaty projekt może zostać zaakceptowany, poprawiony, odrzucony albo odesłany do właściwej Dyrekcji Generalnej w celu przeredagowania. Trzeba mieć na uwadze, że kiedy propozycja aktu prawnego przechodzi na wyższe poziomy administracyjne instytucji, nie tylko jest ona bardziej rozwinięta, ale konsultacje z innymi strukturami wewnętrznymi KE oraz zainteresowanymi stronami wpłynęły już na pierwotny zarys dokumentu. Stąd, kiedy propozycja legislacyjna dociera do głównych decydentów w Komisji, wysoki poziom sformalizowania dokumentu znacznie utrudnia skuteczny lobbing prywatnych interesów. Pomimo powyższej uwagi warto zauważyć, że lobbing na „wysokim szczeblu" jest nie tylko konieczny, ale w niektórych przypadkach także

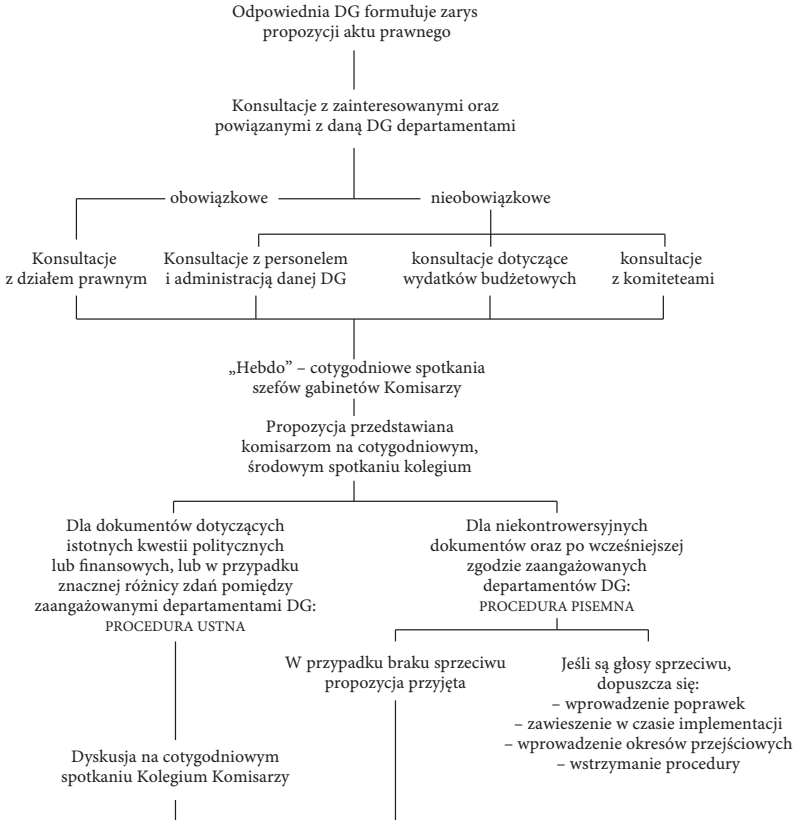
---

[19] P. Bouven, *The European Commission* [w:] *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, D. Coen, J. Richardson (red.), Oxford 2009, s. 26.

[20] Jest to odpowiedni moment na rozpoczęcie działań. Warto dotrzeć z informacją (czyli swoim stanowiskiem) do urzędnika zajmującego się daną sprawą na jak najniższym szczeblu, najlepiej jeszcze w fazie wstępnych bądź początkowych przygotowań. Pozwala to na szybkie reagowanie w przypadku, gdy zmiany podążają w kierunku niekorzystnym dla grupy interesu.

wysoce skuteczny. W dłuższym jednak okresie nie jest on optymalną strategią uzyskania stałego dostępu do wewnątrzinstytucjonalnego procesu decyzyjnego KE[21].

Wykres 1: Konsultacje wewnątrzinstytucjonalne w Komisji Europejskiej



Źródło: opracowane na podstawie C. De Cock, *iLobby.eu – Survival Guide to EU Lobbying*, Delft 2010, s. 96.

Powyższy schemat ukazuje etapy procesu decyzyjnego wewnątrz Komisji Europejskiej. Efektem pomyślnego zakończenia prac na tym poziomie jest projekt aktu prawnego, który przekazywany jest przez Komisję do Parlamen-

[21] P. Bouven, *The European…*, s. 26.

tu Europejskiego i do Rady, rozpoczynając tym traktatowo opisaną procedurę legislacyjną.

Mając na uwadze powyższe kwestie, należy wskazać, że istotnym punktem dostępu na tym etapie procesu decyzyjnego są gabinety polityczne właściwego komisarza. Należy bowiem pamiętać, że ponoszą oni odpowiedzialność zarówno samodzielnie za dziedzinę, którą się zajmują, jak i kolegialną za działania Komisji. Stąd powinni orientować się we wszystkich problemach, które są przedmiotem obrad KE. Potrzebują zatem profesjonalnego zespołu asystentów, którzy posiadają wysokie kwalifikacje zawodowe, doświadczenie i rozeznanie w wewnętrznym systemie funkcjonowania Komisji. Dlatego poza asystentami także sekretarze, doradcy i eksperci są najbardziej zaufanymi i bliskimi współpracownikami komisarzy. Tworzą oni gabinety polityczne, które nie stanowią części tzw. służb Komisji, lecz pracują bezpośrednio dla swoich szefów[22]. W związku z tym gabinety odgrywają ważną rolę w komunikacji pomiędzy poszczególnymi komisarzami, co jest dodatkowym powodem, dla którego relacje z nimi są tak istotne dla lobbystów. W tym wypadku znaczącym i praktycznym ułatwieniem jest fakt, że gabinety polityczne znajdują się w tych samych budynkach, co Dyrekcje Generalne podlegające tematycznie danemu komisarzowi.

Struktura każdego gabinetu politycznego jest podobna i nieskomplikowana. Z reguły jest to 7–8 członków wywodzących się z różnych państw członkowskich i szef gabinetu. Co ważne, asystenci i doradcy są bardziej skłonni od urzędników Komisji do uwzględniania interesów prywatnych, stąd mogą być dla lobbystów cennym punktem kontaktowym i uzupełnieniem w ich strategii. W tym miejscu warto zwrócić szczególną uwagę na szefów gabinetów, których pozycja jest zazwyczaj dosyć silna. Mogą oni w pewnych sytuacjach zastępować nawet komisarza na posiedzeniach Komisji, jednak bez prawa głosu. Do ich obowiązków należy reprezentowanie szefa nie tylko w komunikacji wewnątrzinstytucjonalnej, lecz także na zewnątrz we wszystkich sytuacjach czy spotkaniach (najczęściej o charakterze politycznym), w którym komisarz nie może uczestniczyć albo niekoniecznie chce brać udział. W związku z tym muszą oni dobrze orientować się

[22] K. Witkowska, *Pozycja prawna Komisji Europejskiej w systemie instytucjonalnym Wspólnot Europejskich*, Toruń 2008, s. 231–235.

w poglądach swojego szefa. Co ważne, funkcja reprezentacyjna dotyczy także kontaktów z grupami interesu i osobami prywatnymi[23].

W funkcjonowaniu gabinetów bardzo istotna jest troska o sprawny przepływ informacji. Dlatego przedstawiciele poszczególnych komisarzy spotykają się przynajmniej kilka razy w tygodniu, współpracując ze sobą i przygotowując cotygodniowe spotkania kolegium. Na tym poziomie liderzy gabinetów dyskutują po kolei, dzień po dniu swoje *dossier*, aby upewnić się, że całościowy obraz danej kwestii jest odpowiednio opracowany. Spotkaniom takim przewodniczy członek gabinetu przewodniczącego Komisji. Podczas tego rodzaju spotkań trwają dyskusje nad propozycjami aktów prawnych, z którymi w najbliższym czasie ma wystąpić Komisja. Z posiedzeń tych przygotowuje się sprawozdania, które mają następnie duże znaczenie dla powodzenia czy też fiaska określonej inicjatywy. Oprócz spotkań członków gabinetów co poniedziałek odbywają się spotkania szefów gabinetów zaangażowanych w prace nad projektem, wraz ze Służbą Prawną i pracownikami Sekretariatu Generalnego w celu dyskusji tzw. sytuacji *last-minute* czy dopracowania kompromisu do tekstu danego aktu. Jest to najważniejsza z konfiguracji spotkań, tzw. Hebdo (co jest skrótem z franc. *hebdomadaire,* czyli tygodniówka). Pamiętać jednak trzeba, że wiele przygotowań i ustaleń zapada dosłownie na korytarzu, a umowy słowne często omawiane są w drodze między gabinetami a salą posiedzeń. W takim przypadku to gabinet przewodniczącego Komisji gra rolę „brokera". Co więcej, bardzo ważna konfiguracja spotkań *ad hoc* jest monitorowana przez grupę do relacji międzyinstytucjonalnych, która analizuje stanowiska i poglądy Parlamentu Europejskiego dotyczące propozycji Komisji Europejskiej. Jest to o tyle istotne, że zanim PE podejmie wiążącą decyzję na sesji plenarnej, Komisja już wie, czego może się spodziewać, i dzięki temu może odpowiednio szybko przygotować się na przewidywaną sytuację i ewentualne odrzucenie projektu bądź jego zmiany[24].

Poza tym przychylność gabinetu politycznego do poruszanej przez reprezentanta interesów kwestii lub niego samego warunkuje w razie konieczności łatwiejszy dostęp do samego komisarza. Dlatego należy traktować gabinety polityczne jako cenny, a być może także strategiczny punkt w mechanizmie podejmowania decyzji. W tym kontekście należy zauważyć,

---

[23] Ibidem, s. 237.

[24] C. De Cock, op.cit., s. 35.

że kontaktowanie się z komisarzami może przypominać grę na trójwymiarowej szachownicy. W teorii właściwym punktem dostępu do najwyższych urzędników KE jest właśnie komisarz, któremu tematycznie podlega interesujący nas projekt aktu prawnego. Kontaktując się z nim, warto jednak dokładnie przemyśleć swoje zamierzenia i cele. W praktyce kwestie takie jak narodowość komisarza, w tym interes narodowy, mogą być istotnym elementem pomimo pełnionej przez niego ponadnarodowej funkcji. Podobnie przynależność partyjna oraz utożsamienie z konkretną orientacją polityczną powodują, że niektóre tematy będą niezgodne z ideologią komisarza lewicowego, inne z kolei nie zyskają przychylności komisarza myśli prawicowej. Dlatego pamiętać należy, że komisarze poza wysokimi urzędnikami są także „istotami ludzkimi" i politykami. Stąd możliwe jest uzyskanie ich wsparcia w tematyce, która wykracza poza ich określoną specjalizację[25]. Większość z nich często podróżuje do swoich krajów. Podczas takich wizyt starają się utrzymać stosunki ze swoimi partiami politycznymi, aby przygotować się na ewentualne życie „po Brukseli". Jest to dobry moment, aby porozmawiać z nimi, uczestnicząc w spotkaniach, konferencjach czy innych wydarzeniach właśnie na forum krajowym.

Stąd pamiętać należy, że każdy komisarz wymaga indywidualnego podejścia i wzbudzenie w nim zainteresowania zależy od jego natury. Niektórzy są skorzy do intensywnych kontaktów z mediami i chętnie konstruują swój wizerunek publiczny. Inni wykazują większe przywiązanie do spraw narodowych, a zdarza się także, że komisarz skupia się wyłącznie na sprawie i postawionymi przed nim zadaniami europejskimi. Każdy z nich ma swoją „barwę polityczną", która wpływa na postrzeganie konkretnych kwestii[26]. Podkreśla to tylko fakt, że otoczenie komisarza, a zwłaszcza członkowie jego gabinetu, to jednostki, które mając duży wpływ na jego decyzje, mogą okazać się cennym wsparciem dla lobbystów, o czym trzeba pamiętać także w kolejnych etapach trwania procedury.

Warto także zauważyć, że jeśli w myśl realizacji polityki transparentności KE już na etapie przygotowawczym udało się ustanowić korzystne kontakty z przygotowującymi akt prawny urzędnikami danej DG, należy mieć na uwadze, że te same osoby będą pracowały nad interesującym nas dokumentem, gdy wróci on do korekty lub Komisja będzie musiała się ustosunkować

---

[25] L. Zetter, *Lobbying The Art of Political Persuasion*, Hampshire 2008, s. 315.

[26] C. De Cock, op.cit., s. 29.

do wprowadzonych przez PE i/lub Radę poprawek. Zatem przygotowujący wstępną wersję aktu prawnego urzędnicy KE pozostają dla lobbystów ważnymi punktami dostępu również w przyszłych etapach zwykłej procedury legislacyjnej. Podobnie ma się kwestia wobec innych wyspecjalizowanych służb Komisji, które są wobec aktu przedmiotowo zobowiązane bądź wykazują nim zainteresowanie. Nie ma oczywiście uniwersalnej zasady wskazującej, czy bardziej zasadne jest konsultowanie się i kontaktowanie z pracownikami danych działów DG, szefem działu, dyrektorem dyrekcji czy samym Dyrektorem Generalnym. Najistotniejsze są w tym wypadku czynnik ludzki i chęć współpracy, stąd reprezentanci interesów muszą wykazywać się w takich sytuacjach dużą dozą ostrożności oraz elastyczności[27].

Istotne dla środowiska reprezentacji interesów są także funkcjonujące przy Komisji Europejskiej krajowe grupy ekspertów wysokiego szczebla w dziedzinie uregulowań prawnych. Ich zadaniem jest udzielanie KE porad w ogólnym zakresie w kwestiach stanowienia lepszych regulacji prawnych. Nie wydają one natomiast opinii w sprawie inicjatyw lub projektów dotyczących opracowywania określonych wniosków legislacyjnych. Grupy składają się z krajowych ekspertów mianowanych przez Komisję, stanowiącej na wniosek państw członkowskich, a w jej posiedzeniach mogą uczestniczyć obserwatorzy z państw przystępujących[28]. Główne zadania grupy polegają na stworzeniu skutecznej płaszczyzny porozumienia między Komisją i głównymi organami rządowymi w celu wspierania KE w ulepszaniu otoczenia prawnego dla przedsiębiorstw, przemysłu, konsumentów, partnerów społecznych i całego społeczeństwa, jak również przyczynieniu się do popularyzacji najlepszych praktyk w dziedzinie prawa, opracowanego na poziomie zarówno UE, jak i krajowym. W szczególności istotna jest wspólna analiza transpozycji i wykonywania prawodawstwa UE przez państwa członkowskie

---

[27] Należy także, z mniejszym jednak zaangażowaniem, monitorować stosunek wobec projektu prezentowany przez Komitet Regionów i Komitet Ekonomiczno-Społeczny. Zob. J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 187–196; J. Maliszewska-Nienartowicz, *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, Toruń 2010, s. 191–202.

[28] Komisja powierza Sekretarzowi Generalnemu zadanie wyznaczenia członków grupy na podstawie kandydatur zaproponowanych przez państwa członkowskie. Grupa składa się z jednego (w szczególnych przypadkach z dwóch) członka z każdego państwa członkowskiego. Sekretarz Generalny Komisji może wyznaczyć zastępców, korzystając z propozycji państw członkowskich, i automatycznie zastępować członków, którzy są nieobecni lub niedysponowani.

(tj. wprowadzenie dodatkowych wymogów lub procedur). Ponadto grupa krajowych ekspertów wysokiego szczebla w dziedzinie uregulowań prawnych przyczynia się do opracowania spójnego zbioru wspólnych wskaźników w celu monitorowania postępu w odniesieniu do jakości otoczenia prawnego zarówno na poziomie UE, jak i w państwach członkowskich. Udziela również porad zwłaszcza w kwestiach uproszczenia regulacji, oceny wpływu gospodarczego, społecznego, związanego ze środowiskiem, co podawane jest łącznie z kosztami administracyjnymi. Grupie tej przewodniczy Komisja. W porozumieniu z KE może ona ustanowić podgrupy, analizujące szczegółowe kwestie podlegające ustalonemu zakresowi obowiązków. Po wykonaniu opisanych zadań podgrupy są rozwiązywane[29].

Warto także pamiętać, że podobnie jak większość administracji państwowych, Komisja Europejska jest nie tylko ukierunkowana sektorowo, ale także zróżnicowana hierarchicznie. Zasadą jest, że najniżsi stopniem urzędnicy KE odpowiadają za przygotowanie wstępnych prac nad każdym projektem. Oni łączą dostępną wiedzę techniczną i inspirację polityczną wraz z politykami UE, tak aby określić ramy konkretnego aktu prawnego. Im bowiem wyższy rangą urzędnik, tym więcej spełnia funkcji zarządzających (managerskich). Dlatego perspektywa lobbingu struktur Komisji jest najczęściej i najskuteczniej stosowana wobec niższych rangą funkcjonariuszy instytucji. Warto także dodać, że urzędnicy ci są łatwiej dostępni niż ich przełożeni. Istnieje powszechne przekonanie wśród lobbystów, że wprowadzenie zmian do projektu jest bardziej możliwe i mniej problematyczne, dopóki nie przygotowano pisemnego, formalnego dokumentu jako efektu wstępnych prac przygotowawczych Komisji[30]. Inaczej mówiąc, im bardziej formalna staje się praca nad dokumentem (czyli im wyższe rangą struktury KE nad nim pracują), tym trudniej wprowadzić ewentualne zmiany[31].

Ponadto współpraca z urzędnikami niższego rzędu jest z zasady łatwiejsza, jeśli chodzi o dostęp oraz sposoby komunikacji. Zdarza się czasami, że urzędnicy Dyrekcji Generalnych są skłonni udostępnić wstępne wersje

---

[29] B. Piwowar, J. Świeca, op.cit., s. 130–131.

[30] Można dodać, że z pewnością trudniej jest wpłynąć na treść aktu, który został już przetłumaczony na wszystkie języki urzędowe UE. Jest to prozaiczny, jednak w praktyce bardzo realny przykład znaczenia zainicjowania działań lobbingowych w jak najwcześniejszym stadium prac.

[31] P. Bouven, *The European…*, s. 25–26.

dokumentów[32], którymi jest się zainteresowanym, np. w formie pliku PDF. Jest to wynik racjonalnego podejścia, które zakłada, że ich celem jest stworzenie możliwie najlepszej propozycji. Otwarta cyrkulacja dokumentów między zainteresowanymi stronami jest podstawowym czynnikiem wpływającym na osiągnięcie powyższego celu.

Warto zauważyć, że poza powszechnie znanymi zielonymi i białymi księgami funkcjonują także inne, przeważnie technicznie i wewnątrzinstytucjonalne dokumenty, które nie są dobrze znane na zewnątrz. Zalicza się do nich *situation papers* lub *position papers* Komisji Europejskiej. Są one przeznaczone tylko dla urzędników Komisji i mają techniczny oraz szczegółowy charakter. Zdarza się jednak, że są udostępniane osobom/instytucjom/grupom, które mają ugruntowane i silne relacje z KE albo szczególnie ważny interes w kwestii, której dany dokument dotyczy. Kolejnymi są wstępne zarysy dyrektyw, które są także technicznymi dokumentami, ale w porównaniu do poprzednich ujawnia się je wybranej grupie zainteresowanych stron. Celem jest sprawdzenie ich realności oraz zbadanie wstępnych reakcji jeszcze przed szerszą publikacją. Inny charakter mają przygotowywane przez Komisję wieloletnie programy ramowe prac instytucji dla wszystkich kluczowych obszarów i polityk. Oczywiście, ostatecznie opracowane dokumenty są dostępne publicznie, jednak zarysy i wstępne wersje dotyczące programów ramowych są także w mniej lub bardziej jawnym obiegu na długo przed oficjalną publikacją[33].

Należy zatem stwierdzić, że w Brukseli w codziennej cyrkulacji znajduje się olbrzymia ilość wstępnych projektów aktów prawnych. Jeśli dana grupa interesu ma informacje na ich temat, możliwe, że urzędnicy Komisji będą gotowi taki zarys udostępnić czy to na chwilę, czy przekazując kopię. Stąd, będąc reprezentantem interesów, trzeba być stale na bieżąco z dostępem do informacji.

W ramach gry zaufania KE podejmuje znaczny wysiłek w tworzeniu długodystansowych relacji z grupami interesu, opartymi na stałości wymiany informacji, szerokim spektrum konsultacji oraz koncyliacyjnym działaniom[34]. Główna działalność świata lobbingu w KE skupia się wokół struk-

---

[32] Wewnątrz Komisji wielu urzędników opiera się na *organigramme* lub *Guide de Services* konkretnych Dyrekcji Generalnych, które na uprzejmą prośbę są także udostępniane osobom z zewnątrz. L. Zetter, op.cit., s. 319.

[33] Ibidem, s. 342.

[34] D. Coen, *Empirical and Theoretical…*, s. 3.

tur, które mają największe kompetencje i możliwości regulacyjne, czyli dotyczących takich dziedzin jak: środowisko, rozwój, jednolity rynek czy stale rozwijający się sektor dotyczący zdrowia[35]. Stąd Komisja Europejska będąca głównym inicjatorem więzi współpracy ze światem lobbingu, musi ostrożnie i rozsądnie wybierać właściwe narzędzia pomocne w prowadzeniu konsultacji. Wybór ten zależy od tego, kto powinien zostać wysłuchany, od tematu (sprawy), od pozostałego czasu oraz istniejących zasobów. Do możliwych do wykorzystania narzędzi zaliczyć należy komitety konsultacyjne, grupy ekspertów, otwarte wysłuchania/przesłuchania, spotkania *ad hoc*, konsultacje internetowe, kwestionariusze, grupy fokusowe, seminaria/warsztaty. Otwarte konsultacje publiczne są następnie publikowane w „Your Voice in Europe"[36].

Warto zwrócić uwagę zwłaszcza na będące użyteczną formą prowadzenia dialogu „wysłuchania" (tzw. *hearings*, czy też *public hearings*). Są to spotkania konsultacyjne, na które przedstawiciele organu decyzyjnego (z tej formy korzysta nie tylko Komisja, ale także Parlament Europejski) zapraszają reprezentantów grup interesów. Podczas spotkań prowadzonych przez urzędników Unii poszczególni aktorzy mogą zaprezentować swoje stanowiska wobec projektu i przedstawić stanowisko w *position papers*. Dzięki takiej formule łatwiejsze niż w przypadku konsultacji internetowych staje się poszukiwanie kompromisowych rozwiązań, gdyż jest ono dokonywane w bezpośrednim dialogu[37].

Należy także zauważyć, że jeśli do Dyrekcji Generalnej Komisji zaangażowanej w daną sprawę zwróci się przedsiębiorstwo/reprezentant interesów, oczywiście zostanie on wysłuchany. Równocześnie zasugeruje mu się, by zaangażował w swoje działania ponadnarodowe grupy lub stowarzyszenia, aby jego interes nabrał europejskiego charakteru i został skonfrontowany z podobnymi interesami z innych krajów członkowskich. Wówczas właściwy urzędnik Komisji wzywa już nie przedstawicieli konkretnego przedsiębiorstwa, a sekretarza szerszej, zaangażowanej grupy i informuje go o przyjętym stanowisku. Jednocześnie niektóre badania wskazują, iż obecnie jest co najmniej tyle samo przykładów stosowania odmiennej praktyki, kiedy to dyrekcje Komisji skłaniają się raczej ku dialogowi z dużymi firmami. Bouwen na

---

[35] Ibidem, s. 4.

[36] D. Obradovic, *Regulating Lobbying in the European Union* [w:] *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, D. Coen, J. Richardson (red.), Oxford 2009, s. 299.

[37] M. Molęda-Zdziech, op.cit., s. 133.

przykład twierdzi, że duże firmy mają większy dostęp do Komisji niż grupy z poziomu UE[38]. Stan ten częściowo wynika z frustracji urzędników, którzy z doświadczeń współpracy z grupami i stowarzyszeniami wiedzą, że zazwyczaj nie są one w stanie wypracować stanowisk wykraczających poza najniższy wspólny mianownik oraz z braku umiejętności niektórych z nich do przekazywania oddolnych problemów przedsiębiorstw. Ponadto pracownicy stowarzyszeń handlowych to zwykle „przemysłowi urzędnicy cywilni", nie zaś praktykujący biznesmeni. Częste są także opinie, że niektóre grupy, zazwyczaj na skutek zbiegu określonych warunków występujących w danym sektorze i wokół niego, mają monopol na tworzenie i przedstawianie informacji. Niekiedy grupy w UE, na przykład w sektorze ropy naftowej i gazu, mają afiliowane biura informacji technicznej, które w sensie prawnym są jednostkami odrębnymi, a ich zadaniem jest dostarczanie Komisji informacji technicznych. Kontaktują się one z jednostką instytucji zajmującą się sprawami dotyczącymi danego przemysłu i są odpowiedzią na problem szczupłych zasobów Komisji w zakresie realizacji konkretnej polityki[39].

Poniższa tabela ukazuje preferencje Komisji Europejskiej wobec formy organizacyjnej grupy, z którą urzędnicy wchodzą w interakcję. Jak wskazują dane, stowarzyszenia europejskie są najchętniej konsultowaną grupą lobbingową, tuż przed indywidualnymi firmami. Fakt ten potwierdza wspomniane wyżej trendy na linii współpracy Komisja–zorganizowane interesy.

Tabela 3: Wybór preferowanej przez urzędników KE formy reprezentacji interesów

Forma organizacyjna	**I wybór**	**II wybór**	**III wybór**	**IV wybór**
Grupa europejska (stowarzyszenie europejskie)	15	4	3	0
Grupa krajowa (stowarzyszenie krajowe)	1	7	11	3
Przedsiębiorstwo	6	11	5	0
Konsultanci	0	0	3	19
Brak odpowiedzi	0	0	0	0
W sumie:	**22**	**22**	**22**	**22**

Źródło: P. Bouven, op.cit., s. 25.

[38] Patrz szerzej: P. Bouven, *Corporate Lobbying in the European Union: The Logic of Access*, „Journal of European Public Policy" 2002, nr 9 (3), s. 365–390.

[39] J. Greenwood, op.cit., s. 39–40.

Istotną kwestią jest to, skąd Komisja wie, czy lobbysta dostarcza faktycznie rzetelnych informacji. Niestety możliwe, że dowie się o tym po fakcie, w sytuacji, gdy zatwierdzona zostanie propozycja aktu prawnego/polityki i wejdą w życie odpowiednie regulacje. Możliwe także, że jeśli decyzje okażą się chybione, propozycja zostanie odrzucona w Radzie czy Parlamencie, państwo członkowskie skutecznie będzie się jej opierać bądź jej rezultaty okażą się niespodziewane. Innymi słowy, uwidocznią się negatywne aspekty danego aktu. Dopiero wówczas Komisja w drodze ewaluacji wywnioskuje, które z dostarczonych jej informacji były błędne. Jeśli konkluzją będzie fakt nierzetelnej wymiany dóbr (informacji) w ramach konsultacji ze światem lobbingu, osoby odpowiedzialne mogą stracić dostęp i/lub swoją pozycję w otoczeniu procesu decyzyjnego. Oczywiście w przyszłości wiąże się to ze znacznym zwiększeniem kosztów w celu ponownego uzyskania zaufania instytucji[40]. Stąd w kontaktach z KE należy wykazywać wyjątkową dbałość o reputację poprzez dostarczanie wiarygodnych, wyspecjalizowanych i jeśli to możliwe, ukierunkowanych proeuropejsko informacji[41].

W sytuacji, w której wkład grup interesu w proces decyzyjny zostanie przez Komisję oceniony pozytywnie i uznany za pożądany w przyszłości, aktor/lobbysta otrzyma konkretne korzyści – czyli informacje o rozwoju danych polityk, grantach czy kontraktach. Komisja stosuje te środki jako nagrodę za dostarczenie jej pożytecznych informacji. Ważną właściwością omawianych korzyści jest fakt, iż są one podzielne. Dostęp do nich jest tym cenniejszy, im mniej innych uczestników także go posiada. Jeśli wielu aktorów danej polityki zyskuje dostęp do Komisji na mniej lub bardziej uprzywilejowanych zasadach, to wartość samego dojścia się zmniejsza. Wówczas każdy aktor otrzymuje jedynie małą część udziałów w ramach procesu decyzyjnego, a zarazem skraca się czas, jaki urzędnicy instytucji mogą mu poświęcić[42].

Jeśli liczba grup reprezentujących określone interesy jest zbyt duża, można mówić o przeładowaniu dostępu (ang. *access overload*). Nadmiar lobbystów na tyle „rozcieńcza" otoczenie procesu decyzyjnego oraz wszelkie zachęty stosowane przez KE w celu przedstawiania jej danych najwyższej jakości, że faktycznie dociera do niej niewiele z lobbingu informacyjnego,

---

[40] A. Broscheid, D. Coen, op.cit., s. 353.
[41] D. Coen, *Empirical and Theoretical…,* s. 5.
[42] Ibidem, s. 7.

a sporo danych zbędnych bądź niskiej jakości. Komisja decyduje się w takiej sytuacji na wybór niektórych grup/stowarzyszeń czy indywidualnych reprezentantów i uposaża je w uprzywilejowane mechanizmy dostępu. Jedną ze skuteczniejszych strategii wyboru dostawców informacji jest stworzenie specjalnych forów przez KE i zaproszenie do konsultacji tylko wybranych. Jest to o tyle skuteczna forma współpracy, że w ramach tych platform dialogu urzędnicy Komisji regularnie spotykają się z ich uczestnikami. Ponieważ ruch taki pozbawia pozostałych poza forum wielu możliwości wywarcia oczekiwanego wpływu, ewentualność owego posunięcia Komisji można potraktować jako mechanizm gwarancji uzyskiwanych informacji od profesjonalnych grup interesu[43].

Podsumowując powyższe rozważania, warto wskazać, że nie jest możliwe utrzymanie równego dystansu na linii Komisja–grupy interesu. W stosunku do tych grup, które z punktu widzenia interesów Komisji Europejskiej odgrywają najważniejszą rolę, ustanowione zostały z jej inicjatywy specjalne kanały współpracy, niedostępne zazwyczaj dla mniejszych grup. Zdarza się, że z przedstawicielami takich reprezentantów jak Europejski Okrągły Stół Przemysłowców spotyka się sam przewodniczący Komisji. Kontakty na tak wysokim szczeblu należą jednak do rzadkości i mają wyjątkowy charakter. Znacznie częściej mają natomiast miejsce kontakty grup nacisku z członkami gabinetów politycznych oraz poszczególnymi komisarzami[44].

B. Rejestr grup interesu

W dostępie środowiska lobbingowego do KE ważne jest, że nie ustanowiła ona szczelnego systemu akredytacji grup interesu ani reglamentacji wstępu do swojego budynku. W zasadzie każdy zainteresowany może do niego wejść[45].

---

[43] Ibidem, s. 13.

[44] Np. z lobbystami reprezentującymi interesy producentów rolnych w grupie COPA, którzy są współtwórcami Wspólnej Polityki Rolnej i stanowią bardzo wpływową europejską grupę nacisku, spotyka się dyrektor z Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa. Podobne spotkania odbywają wysocy rangą funkcjonariusze Komisji z przedstawicielami BusinessEurope. Stąd wyżej wspomniane grupy interesu oraz EUROCHAMBRES mogą poszczycić się najbardziej rozwiniętą siecią kontaktów z prawie wszystkimi Dyrekcjami Generalnymi.

[45] Z.M. Doliwa-Klepacki, *Integracja europejska,* Białystok 2005, s. 138.

Pierwsza dekada XXI w. to jednak okres stopniowej ewolucji systemu dostępu do Komisji. *Biała Księga o zarządzaniu*[46] odniosła się do kwestii reprezentatywności grup interesu, transparentności i możliwości rozliczania ich z podejmowanych działań. Zaniepokoiło to grupy interesu publicznego, tworzone często doraźnie w konkretnej kwestii, w mniejszym stopniu zaś aspirujące do reprezentatywności. Podniesione w Białej Księdze kwestie zyskały z kolei poparcie grup reprezentujących interesy biznesu. W ramach działań podejmowanych na rzecz wdrażania przewidzianych w Białej Księdze zapisów Komisja podjęła w roku 2002 kroki zmierzające do uaktualnienia bazy danych grup interesu, powstałej w celu wspierania równości dostępu do konsultacji, czego wyrazem stała się inicjatywa CONECCS[47]. Komisja ustanowiła pewne minimalne warunki, które grupy interesów musiały spełniać, aby znaleźć się w bazie danych. Musiały one:

- być organizacjami *non profit* zorganizowanymi na poziomie europejskim;
- wykazywać się aktywnością, dysponować doświadczeniem i wiedzą przynajmniej w jednej z dziedzin należących do kompetencji Komisji;
- mieć formalną lub instytucjonalną osobowość;
- jako jeden z etapów procesu gromadzenia danych, grupy te musiały być zdolne do dostarczenia wszelkich wymaganych przez Komisję informacji na swój temat[48].

Kryterium to implikuje także kolejne, w większości obowiązkowe wymogi w zakresie raportowania. Konieczne dane obejmowały: nazwę i adres organizacji, rok założenia i państwo powstania, typ organizacji i jej status prawny, dziedzinę polityki i cele, których dotyczy jej zakres działania, jak również osoby funkcyjne, członków, źródła finansowania. Dwie ostatnie z wyżej wymienionych pozycji obowiązywały jedynie w przypadku, gdy organizacja brała udział w pracach organów konsultacyjnych Komisji w celu wspierania dalszego procesu gromadzenia informacji[49].

---

[46] *Biała Księga o zarządzaniu*, COM (2001) 428, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf (27.05.2011).

[47] Ang. Consultation the European Commission and Civil Society. Warto zauważyć, że wpisanie się do niego nie stanowi dużego problemu. Rejestr dotyczy oficjalnie w szczególności zawodowych lobbystów i dziennikarzy.

[48] Z.M. Doliwa-Klepacki, op.cit., s. 138.

[49] J. Greenwood, op.cit., s. 92.

Jednym z złożeń CONECCS było zapewnienie każdej Dyrekcji Generalnej KE możliwości znalezienia odpowiedniego partnera, z którym urzędnicy mogliby w razie potrzeby dyskutować propozycje legislacyjne. Zawierał on informacje o organizacjach społeczeństwa obywatelskiego działających na poziomie UE, jak również komitetach i innych ciałach konsultacyjnych, z którymi Komisja konsultowała swoje akty prawne, czy to w formie ustrukturyzowanej, czy też nieformalnej. Indeks ten, opierający się na dobrowolnym wpisie, miał służyć tylko jako źródło informacji, a nie jako instrument zapewniający lub zabezpieczający dostęp do urzędników w KE. Pomimo że system ten poparty minimalnymi standardami uformował po części proces konsultacji, nie reprezentował jednak systemu akredytacji właściwych organizacji przy Komisji. Stanowił cały czas jedynie przegląd ewentualnych komitetów doradczych ustanowionych przez Komisję oraz zawsze niepełną listę organizacji aktywnych na poziomie europejskim. Zarządzający systemem zastrzegli sobie prawo niewłączania do bazy organizacji, które nie spełniały uniwersalnych wymagań stawianych w regulaminie. Co więcej, Komisja optowała za nierejestrowaniem struktur, których cele i działania są sprzeczne z ideami i politykami Unii[50].

Należy zauważyć, że spis ten miał także przeciwników. Liczne kancelarie prawne i ośrodki analityczne go bojkotowały. Prawnicy uważali, że narusza on zasadę poufności informacji dotyczącą ich klientów. Ośrodki analityczne z kolei nie uważają swojej działalności za lobbing, stąd Komisja wyrażała nadzieję, że uda jej się rozwiązać ten problem poprzez sprecyzowanie zasad funkcjonowania rejestru i stworzenie odrębnej kategorii dla ośrodków analitycznych. W celu poprawy przejrzystości zamierzała także dokonać przeglądu zasad ujawniania informacji finansowych. Ponadto zarejestrowane podmioty musiały podać kwoty, jakie przeznaczają na działalność lobbingową, oraz zobowiązać się do przestrzegania kodeksu postępowania w swoich relacjach z pracownikami Komisji.

Co ciekawe, Komisja po zdiagnozowaniu problemów związanych z pierwszą formą rejestru postanowiła skoncentrować wysiłki na utworzeniu wspólnego rejestru grup interesu wraz z Parlamentem Europejskim. Obie instytucje stworzyły wspólną stronę internetową[51] umożliwiającą właśnie

[50] D. Obradovic, op.cit., s. 303.

[51] Zob. http://europa.eu/transparency-register/index_pl.htm (12.05.2011).

dostęp do swoich, początkowo odrębnych rejestrów[52]. CONECCS w pierwotnej formie obecnie już nie funkcjonuje.

23 czerwca 2008 r. zaczął działać dobrowolny rejestr KE dla lobbystów, którzy chcą wpływać na proces decyzyjny w UE[53]. Zmieniony rejestr, będący kontynuacją swojej klasycznej wersji i biorący pod uwagę dotychczasowe głosy krytyczne, zawiera już nie tylko europejskie jednostki, ale także grupy zorganizowane na poziomach narodowym, regionalnym, a zdarza się, że także i lokalnym. Kategorie podmiotów uczestniczących w nowym rejestrze są następujące: profesjonalni konsultanci i firmy prawnicze zaangażowane w lobbing wobec instytucji UE, lobbing *in house* oraz stowarzyszenia handlowe, organizacje pozarządowe i think tanki[54], ośrodki akademickie i badawcze, związki wyznaniowe i Kościoły, stowarzyszenia i zrzeszenia władz publicznych. Rejestr ten został ograniczony do organizacji i nie zezwala się w związku z tym na włączanie do niego indywidualnych lobbystów. Rejestrujący się są zobowiązani podać informacje, kogo reprezentują, jakie są ich zamierzenia i cele oraz kto jest fundatorem i w jaki sposób dostarcza środków na działalność[55].

Z rocznego przeglądu funkcjonowania rejestru grup interesu[56], opublikowanego w 2009 r., wynika, że liczba dobrowolnie zarejestrowanych w nim organizacji i osób prywatnych przekroczyła 2100 i stale wzrastała. Do rejestru wpisało się więcej organizacji prywatnych, co interpretowano jako dobry znak na przyszłość. W raporcie zaznaczono, że niektórzy zwolennicy wysiłków na rzecz uregulowania działalności lobbystów życzyliby sobie, by rejestracja była obowiązkowa. Jednak ze względu na dużą liczbę dobrowolnie zarejestrowanych podmiotów takie rozwiązanie nie jest uzasadnione. Uważa się, że rejestr zmienił kulturę korporacyjną Komisji Europejskiej. Obecnie pracownicy instytucji UE dwa razy się zastanowią, zanim zdecydują się na spotkanie z niezarejestrowanymi lobbystami, a niektóre działy instytucji usunęły nawet ze swoich baz danych organizacje, które nie figurują w rejestrze.

---

[52] B. Piwowar, J. Świeca, op.cit., s. 130–131.

[53] Patrz http://www.euractiv.com/en/pa/transparency-initiative-linksdossier-188351 (14.06.2011).

[54] Są to z założenia niezależne, niedziałające dla zysku ośrodki, zajmujące się badaniami i analizami.

[55] D. Obradovic, op.cit., s. 307.

[56] Patrz http://ec.europa.eu/news/justice/091028_pl.htm (12.10.2012).

Pamiętać jednak trzeba, że z rejestracją nie wiążą się większe przywileje. Nadal nie jest ona z założenia systemem akredytacji i nie łączy się z uzyskiwaniem konkretnych informacji. Ponadto, nie jest to także forma oficjalnego uznania zarejestrowanej organizacji przez KE. Ponieważ tworzony system cały czas jest dobrowolny, Komisja, aby zachęcić do udziału zainteresowane strony, stworzyła dwie podstawowe zachęty. Po pierwsze, należy wskazać obszary i polityki, które daną grupę szczególnie interesują. Dzięki temu instytucja będzie informować o trwających i planowanych konsultacjach nad aktami prawnymi, dotyczącymi dziedzin wybranych w trakcie rejestracji. Po drugie, KE będzie traktowała udział w procesie konsultacji stron niezarejestrowanych jako niereprezentatywnych dla danego sektora[57]. Utrata wiarygodności przez niewpisanie się do rejestru może okazać się skuteczną zachętą dla niezdecydowanych. Jej efektywność może jednak zostać łatwo podważona w sytuacji, gdy Komisja nie będzie na bieżącąo monitorować i kontrolować informacji rejestrowanych w systemie. Wskazuje się także, że automatyczne powiadamianie o konsultacjach w danej dziedzinie w praktyce może się okazać niewystarczającą zachętą, zwłaszcza dla grup i organizacji mieszczących się w Brukseli. Te bowiem i tak na co dzień monitorują poczynania Komisji. Ponadto wszystkie planowane inicjatywy (programy, mapy drogowe itd.) bywają dostępne publicznie, zanim jeszcze rozpocznie się proces oficjalnych konsultacji.

W odniesieniu także do Parlamentu Europejskiego na podstawie raportu Stubba, wzywającego do opracowania wspólnego rejestru lobbystów dla instytucji UE, ustanowiono wspólną grupę złożoną z przedstawicieli każdej z nich[58]. W maju 2011 r. zgromadzenie plenarne PE zatwierdziło wspólny, oficjalny rejestr[59], który zaczął funkcjonować w czerwcu 2011 r. Zobowiązuje on wszystkich lobbystów do rejestracji i wskazania wszelkich kontaktów z parlamentarzystami, tak aby następnie wykazać je w końcowej już wersji

---

[57] D. Obradovic, op.cit., s. 309.

[58] Co ciekawe, zarówno wspomniana Zielona Księga, jak i wszelkie inne działania służące przejrzystości lobbingu są aktywnie wspierane przez sojusz na rzecz transparentności i regulacji etycznych (ang. Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation ALTER-EU). Zrzesza ono ok. 80 grup reprezentujących szeroko pojęte interesy społeczeństwa obywatelskiego. Celem sojuszu jest wprowadzenie obowiązujących wszystkich lobbystów jasnych zasad, jak również ograniczanie nieuprawnionych przywilejów i sekretów wokół działań lobbingowych w Unii. Patrz http://www.alter-eu.org/ (22.08.2012).

[59] Zob. http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=PL&reference=ANN-10 (22.08.2012).

aktu prawnego w tzw. śladzie decyzyjnym. Warto wskazać, że nowy system postanowiono określać bardziej jako rejestr transparentności niż rejestr lobbystów, tak aby był łatwiejszy do zaakceptowania dla stowarzyszeń i organizacji niekomercyjnych, jak think tanki, Kościoły i zgromadzenia religijne czy władze lokalne. Powołanie wspólnego rejestru jest ważnym krokiem w kierunku osiągnięcia demokracji partycypatywnej, co jest celem, do którego dąży UE. Rejestrujące się podmioty muszą także przekazać więcej danych niż dotychczas. Konieczne jest określenie liczby pracowników zaangażowanych w lobbing, najważniejszych wniosków prawodawczych, którymi się zajmowali, a także wysokości finansowania otrzymanego od Unii Europejskiej. Co ciekawe, wpis do rejestru służącemu przejrzystości zobowiązuje organizacje do przestrzegania wspólnego kodeksu postępowania, który przewiduje np. zakaz nieuczciwego pozyskiwania informacji. Na wypadek złamania przepisów kodeksu postępowania określono mechanizm skarg oraz możliwe do zastosowania środki[60].

W maju 2011 roku oficjalnie zarejestrowało się już ok. 1700 stowarzyszeń określających się jako grupy interesu przy Parlamencie Europejskim oraz ok. 3900 przy Komisji.

Zatem podsumowując: w rejestrze przejrzystości muszą się zarejestrować grupy podejmujące jakąkolwiek aktywność w ramach otoczenia procesu decyzyjnego w UE i mają wpływ na formułowanie aktów prawnych. Aktywność ta przejawia się m.in. w pozyskiwaniu informacji z zewnątrz, kontaktach z mediami, z profesjonalnymi reprezentantami, think tankach, wszelkich platformach, forach, kampaniach itp. Co ważne, rejestr ma również gwarantować przejrzystość finansowania zjawiska reprezentacji interesów na poziomie UE[61].

Lata 2005–2011 to okres realizacji planu KE dotyczącego regulowania zjawiska lobbingu, czego przejawem jest np. *Transparency Initiative*. Po konsultacjach z zainteresowanymi stronami, jak również po wysłuchaniu opinii wyrażanych przez Komitet Ekonomiczno-Społeczny[62], Komisja zdecydowa-

---

[60] Patrz http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12–681_pl.htm?locale=en (13.10.2012).

[61] Patrz http://www.euractiv.com/en/pa/new-eu-lobby-register-go-online-june-news-504751 (14.09.2012).

[62] D. Obradovic, op.cit., s. 304.

ła się przedstawić Code of Conduct[63]. Cały czas doskonaliła także sposoby rejestracji i monitoringu grup interesów uzyskujących do niej dostęp.

Reasumując: głównym forum polityki interesów jest Komisja Europejska, jako inicjator i autor projektów aktów prawnych w ramach uprawnień traktatowych. Wysoce techniczny charakter procesu legislacyjnego sprawia, że jest ona świetnym miejscem dla interesów wyspecjalizowanych, np. ekonomicznych/gospodarczych, i w takiej sytuacji może przeważyć wpływ konkretnej, jednorodnej grupy interesu. Taką możliwość ogranicza przeniesienie miejsca podejmowania decyzji do Parlamentu Europejskiego, gdzie otwartość polityki sprzyja oddziaływaniu interesów publicznych. Należy jednak zauważyć, że nawet w Komisji wysoki poziom dostępu utrudnia jednej grupie interesu zmonopolizowanie obszaru, wobec którego inna grupa określiła w konkretnych aspektach swoje interesy[64].

3. PARLAMENT EUROPEJSKI

Parlament Europejski jest jedyną na świecie międzynarodową instytucją biorącą udział w procesie legislacyjnym, która jest wyłaniana w wyborach bezpośrednich. Z każdym następnym traktatem PE wzmacniał swoją pozycję, tak że obecnie jest uważany, wraz z Radą UE, za współlegislatora, a także za pilnego obserwatora poczynań Komisji. Warto zauważyć, że instytucja ta zawsze była dostępna dla zainteresowanych osób. Sesje plenarne są otwarte dla publiczności, tak samo jak większość posiedzeń komisji parlamentarnych. Komisarze są zobowiązani odpowiadać na zapytania parlamentarzystów, a debaty, pytania i oświadczenia są publikowane w Dzienniku Urzędowym UE[65]. Stanowi to dowód, że Parlament Europejski, podobnie jak Komisja, pretenduje do roli najbardziej otwartej spośród instytucji Unii Europejskiej[66]. Od pewnego czasu jego prerogatywy i tendencje do wzrostu

---

[63] Dobrowolny kodeks postępowania (ang. Code of Conduct) stworzony przez KE objął swoim działaniem ok. 5% z 15 000 (przypuszczalna liczba) lobbystów aktywnych wówczas na arenie UE. Był to podstawowy powód, dla którego uznano, że nie spełnił on stawianych przed nim oczekiwań zwiększenia transparentności funkcjonowania zjawiska. Co ciekawe, lobbyści, którzy są stałymi pracownikami grup interesów, tak samo jak firmy prawnicze czy think tanki pozostali poza mechanizmami kodeksu. Ibidem, s. 301.

[64] J. Greenwood, op.cit., s. 282–283.

[65] L. Zetter, op.cit., s. 322.

[66] O akredytacji grup interesów przy PE patrz D. Obradovic, op.cit., s. 302.

popularności społecznej sprawiają, iż stanowi on naturalne miejsce dla reprezentacji interesów. Z tego powodu naturalną konsekwencją wzrostu znaczenia instytucji w procesie decyzyjnym jest większe zaangażowanie przedstawicieli interesów świata biznesu w relacje z PE.

Biorąc pod uwagę rolę PE w procedurach decyzyjnych: wymagania tej instytucji wobec dostępu do wiedzy eksperckiej są ograniczone, gdyż na tym etapie procesu legislacyjnego Komisja przeważnie już określiła i wyszczególniła techniczne propozycje. Pomimo że ilość szczegółowych ekspertyz rynkowych, koniecznych do wprowadzenia poprawek i podjęcia decyzji na forum PE, jest mniejsza, to jednak podstawowa wiedza ekspercka cały czas wydaje się nieodzowna[67]. Ponadto należy zauważyć, że Parlament nie jest zobowiązany zgadzać się z propozycjami Komisji, o czym świadczy częste zgłaszanie poprawek do wstępnej wersji aktu prawnego. Wówczas oczywiste staje się, że grupy nacisku starają się przedstawić swoje postulaty, ekspertyzy, tak aby różnicę stanowisk Komisji i PE względem danego aktu prawnego przełożyć na swoją korzyść.

Podobnie jak Komisja, PE funkcjonuje policentrycznie na wielu płaszczyznach. Praktycznie każda sprawa czy interes mogą znaleźć poparcie wśród europarlamentarzystów. W porównaniu z parlamentami narodowymi, których funkcjonowanie jest bardziej zależne od centralnie sprawowanej władzy, PE jest narażony na niespójność procedur decyzyjnych i niekończące się dyskusje odzwierciedlające różnorodność Europy. Jego wyjątkowość stanowi jednak fakt, że jest niezależny od jakichkolwiek władz na szczeblu zarówno UE, jak i narodowym. Jako jedyny parlament w Europie nie może zostać rozwiązany oraz jest wolny od większości sprawującej władzę.

Pamiętać jednak należy, że wspólnie z Komisją Parlament często funkcjonuje również jako grupa nacisku lobbująca za dalszą europeizacją. Korzystając ze swobody działania, parlamentarzyści lobbują indywidualnie w interesie różnorodnych grup interesu. Wpływają także na kształt agendy Komisji, przedstawiają w niej nowe sprawy, prowadzą negocjacje z Komisją i Radą, obserwują ich działalność. Działają niczym adwokaci „w pierwszej instancji" w odniesieniu do projektów Komisji. Należą zatem do wpływowych graczy w europejskim mechanizmie decyzyjnym[68].

---

[67] P. Bouven, *Corporate…*, s. 14.

[68] R. van Schendelen, op.cit., s. 46.

Wzrost uprawnień PE wynikał z postanowień Jednolitego aktu europejskiego, Traktatu z Maastricht (wprowadzenia procedury współdecydowania), Traktatu z Amsterdamu czy Traktatu z Nicei, które w znacznie szerszym niż do tej pory zakresie włączyły go do procesu podejmowania decyzji w UE. Spowodowało to wyraźnie większe zainteresowanie grup nacisku działalnością tej instytucji. Pamiętać jednak trzeba, że przez lata był on postrzegany jako mniej ważny organ niż Komisja czy Rada, ponieważ wpływ PE na unijny proces decyzyjny był różny w zależności od zagadnienia oraz obranej procedury[69]. Zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony zmodyfikowały tę sytuację. Znacznie rozszerzono bowiem katalog spraw, które traktatowo podlegają zwykłej procedurze prawodawczej. Zarazem w ramach tej procedury Parlament Europejski ma możliwość wprowadzenia poprawek do projektu, przyjmuje lub odrzuca stanowiska Rady po pierwszym i drugim czytaniu oraz bierze udział w komitecie pojednawczym, co powoduje, że współcześnie znaczenie Parlamentu Europejskiego dla grup interesu wzrosło równomiernie ze wzrostem roli tej instytucji w unijnym procesie legislacyjnym.

Ze względu na fakt, iż odrzucenie przez PE wspólnego stanowiska Rady wymaga większości głosów zgromadzenia, niezbędna jest mobilizacja umożliwiająca zapewnienie wsparcia wystarczającej liczby deputowanych uczestniczących w głosowaniu. Wywieranie wpływu przez interesy zewnętrzne nie jest jednak kwestią łatwą, gdyż instytucje starają się przygotować wspólne dla siebie stanowiska. Parlament zmierza również ku wypracowaniu wewnętrznej solidarności, ponieważ jego znaczenie w procesie decyzyjnym UE wydaje się zagrożone działaniami innych instytucji bądź też, gdy dąży on do rozszerzenia zakresu swoich kompetencji. Gdyby zaniechano tych starań, możliwe, że w ramach grup politycznych następowałyby podziały wzdłuż linii narodowych bądź subregionalnych. Ze względu bowiem na funkcjonujący system list wyborczych trzeba wykazywać nieustanną troskę wewnątrz Parlamentu, aby dominująca nie stała się lojalność rozkładająca się wzdłuż linii narodowych i regionalnych mechanizmów partyjnych. Sprzeczne byłoby to z interesem obywateli UE, o który ma się troszczyć właśnie Parlament Europejski jako gremium ponadnarodowe.

---

[69] R. Eising, *Interest Groups…*, s. 206.

A. Wpływ lobbingu na proces decyzyjny w Parlamencie Europejskim

Bliższe spojrzenie na organizację wewnętrzną i tryb działania Parlamentu pozwala zidentyfikować elementy, które są istotne dla lobbingu. Są to obok sesji plenarnych wyspecjalizowane komisje, sekretariaty komisji, przesłuchania oraz intergrupy[70]. Pomimo że nie ma oficjalnie określonego terminu, faza prac w Parlamencie zwykle trwa do 8 miesięcy, chyba że konkretne *dossier* jest wyjątkowo złożone bądź istotne z politycznego punktu widzenia. Prace w PE odbywają się na dwóch poziomach, czyli w pierwszej kolejności w komisjach parlamentarnych, a następnie na sesji plenarnej[71].

Propozycje Komisji Europejskiej, a także inicjatywy samego Parlamentu, rozpatrywane są w pierwszym rzędzie właśnie przez stałe komisje PE. Ze względu na ich dominującą rolę w parlamentarnym procesie legislacyjnym, są one istotnym celem działań lobbingowych. Każda z komisji wyposażona jest w sekretariat, składający się z około pięciu urzędników, zapewniających stałe wsparcie i doradztwo w pracach komisji – z tego też względu są często źródłem informacji płynących zarówno do wewnątrz, jak i na zewnątrz. Ponieważ niektórzy MEP (ang. *members of parliament* – członkowie parlamentu) uważają niejednokrotnie, że przeprowadzana przez Komisję Europejską ocena wpływu proponowanych działań jest niewystarczająca, doświadczenie merytoryczne w danej kwestii może mieć w tej fazie prac duże znaczenie. Stąd niekiedy w posiedzeniach komisji mogą brać udział eksperci. Okazjonalnie odbywają się też spotkania, podczas których reprezentowane są szerzej różne grupy interesów. Należy także pamiętać, że rola poszczególnych komisji PE podlega zróżnicowaniu ze względu zarówno na dziedzinę ich kompetencji, jak i interesy samego Parlamentu. Z kolei kompetencje komisji PE wpływają na stopień, w jakim kształtuje się ich atrakcyjność dla działań reprezentantów interesów oraz rodzajów wpływów[72].

Powyższe uwagi sugerują, że system komisji parlamentarnych wydaje się istotnym oraz efektywnym punktem dostępu grup interesu do ponadnarodowego zgromadzenia, jakim jest PE. Pomimo że to na sesjach plenarnych podejmuje się wiążące decyzje, większość parlamentarnej pracy legislacyjnej

---

[70] P. Bouven, *Corporate…*, s. 22.
[71] Patrz S. Hix, *System polityczny Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 122–131.
[72] J. Greenwood, op.cit., s. 78.

ma miejsce właśnie w wyspecjalizowanych komisjach[73]. Komisje stałe Parlamentu Europejskiego, przyrównuje się często do swego rodzaju „mikroparlamentów". Liczba członków w poszczególnych komisjach odzwierciedla liczebność partii na plenum. Jednakże komisje skupiające po 60–80 członków są zbyt liczne, by sprawnie funkcjonować. Dlatego każda istotna sprawa, na przykład projekt Komisji Europejskiej czy inicjatywa własna, jest przekazywana na ręce posła sprawozdawcy (franc. *rapporteur*)[74]. Jego zadaniem jest przygotowanie rezolucji, która zostanie zaakceptowana przez komisję, a w efekcie przyjęta na sesji plenarnej. Jest to bardzo prestiżowa rola, która z zasady powinna być powierzana posłowi z największej partii, cieszącemu się powszechnym szacunkiem. Sprawozdawca działa bardzo aktywnie, niejednokrotnie drogami nieformalnymi, wyprzedzając ruchy innych. Jednocześnie jest nieustannie obserwowany przez tzw. sprawozdawców cieni (ang. *shadow rapporteurs*) z pozostałych frakcji. Poseł sprawozdawca sporządza raport na temat wniesionej przez Komisję Europejską propozycji aktu prawnego, dokonuje jej oceny oraz przygotowuje ewentualne poprawki. Nie mogą zatem dziwić jego intensywne kontakty z przedstawicielami grup lobbingowych oraz Komisji i stałych przedstawicielstw państw członkowskich. Aby projekt rezolucji został przez wszystkich zaakceptowany, sprawozdawca musi umieć przewidzieć oczekiwania poszczególnych uczestników procesu i być z nimi w stałym kontakcie[75]. Pamiętać trzeba, że to na podstawie informacji dostarczonych przez posła sprawozdawcę członkowie komisji parlamentarnej podejmują decyzję. W trakcie prac nad projektami aktów prawnych wnoszonymi przez Komisję Europejską poseł sprawozdawca może korzystać także z pomocy ekspertów zewnętrznych. Fakt ten jest wykorzystywany

---

[73] P. Bouven, *Corporate…*, s. 22.

[74] Wybór posła sprawozdawcy zależy od złożonego systemu, w którym każda frakcja otrzymuje w danym komitecie/danej komisji kwotę punktów w zależności od swojej wielkości. Następnie każdy raport czy opinia uzyskuje odpowiednią liczbę punktów przydzielaną przez koordynatora danej komisji, co pozwala grupom politycznym na licytację/składanie ofert dot. danego raportu. W praktyce jednak wygranie licytacji nie zawsze oznacza faktyczną pracę nad aktem, gdyż zdarza się, że eurodeputowani „handlują" swoimi przydziałami. W ten sposób poprzez cichą umowę przekazują raport czy opinię innemu posłowi sprawozdawcy, uzyskując za to obietnicę pracy nad następnym aktem, który być może bardziej odpowiada specjalizacji danej osoby bądź jest obiektem jego szczególnego zainteresowania. Zdarza się także, że grupy przyjmują taktykę licytowania się o dany projekt, pomimo że nie jest ona nim zainteresowana. Dzięki temu, mając na uwadze szerszą agendę, wypracowują sobie pozycję przetargową na przyszłość. C. De Cock, op.cit., s. 50.

[75] R. van Schendelen, op.cit., s. 65.

przez grupy lobbingowe do nawiązania kontaktów z *rapporteur* i przekazania mu swojego punktu widzenia w danej sprawie. Współpracując z deputowanym, przedstawiciele grup interesu przygotowują opracowania na konkretny temat, a czasem również specjalistyczne ekspertyzy. Może się jednak zdarzyć, że z własnej inicjatywy (lub gdy zostaną o to poproszeni) opracują projekty uchwał lub poprawek zgłaszanych następnie do propozycji aktu prawnego przez posła sprawozdawcę[76].

Warto także pamiętać, że każdy *rapporteur* ma asystenta, który w związku ze swoją rolą jest zaangażowany w działalność posła[77]. Prowadzi badania i opracowuje projekt raportu, włącznie z projektami rezolucji i poprawek, a także przygotowuje uzasadnienia tez propozycji i monitoruje na bieżąco stanowiska innych zainteresowanych komisji parlamentarnych, czyli w praktyce przygotowuje polityczne *dossier* dla swojego posła. Asystent zajmuje się także kwestiami logistycznymi od kwestii administracyjnych po rezerwację biletów, umawia spotkania z przedstawicielami KE i lobbystami, odpowiada za korespondencję, e-maile, przygotowanie wstępnych wersji artykułów, informacji dla prasy, zajmuje się poprawkami, zapytaniami parlamentarnymi i często zdarza się, że to on reprezentuje posła na pierwszym spotkaniu z lobbystami. Jednym słowem: asystent jest swoistym rodzajem filtra czy strażnika dostępu do szefa (ang. *gatekeeper*)[78], o czym trzeba pamiętać i nie należy lekceważyć kontaktów na tym właśnie poziomie.

Podkreśla się również, że posłowie muszą być zdolni do podejmowania politycznych decyzji niezależnych od wpływu i zabiegów lobbystów, a jednocześnie powinni mieć możliwość uzyskania informacji o grupach interesu konsultowanych w trakcie prac nad dokumentem. Aby zapewnić deputowanym większy komfort, PE zdecydował, że jeśli sprawozdawca uzna to za stosowne, może skorzystać z tzw. śladu legislacyjnego, czyli dołączanego do sprawozdań Parlamentu, orientacyjnego wykazu zarejestrowanych grup interesu, z którymi konsultowano się w czasie prac nad przygotowaniem sprawozdania, a które miały istotny wkład w ten proces. Szczególnie wskazane jest włączanie takiego wykazu do sprawozdań legislacyjnych, a także do inicjatyw legislacyjnych. Podkreśla się również, że PE musi całkowicie nieza-

---

[76] K. Michałowska-Gorywoda, op.cit., s. 321.
[77] G. Ietto-Gillies, op.cit., s. 178–182.
[78] C. De Cock, op.cit., s. 55.

leżnie decydować o tym, w jakiej mierze uwzględnia opinie wywodzące się ze społeczeństwa obywatelskiego[79].

W praktyce zatem, zanim projekt aktu trafi do właściwej komisji, zainteresowane nim grupy wpływu już powinny nawiązać kontakt z sekretariatem komisji parlamentarnej, ponieważ ci urzędnicy w przypadku uzyskania korzystnego dostępu okażą się cennym punktem informacji w toku prac nad projektem. W tym samym czasie trzeba podjąć próbę nawiązania kontaktu z posłem sprawozdawcą, który ze względu na przyjętą rolę jest dla prac na poziomie Parlamentu kluczową postacią. W sytuacji jednak, gdy założenia posła sprawozdawcy są całkowicie rozbieżne z celami lobbysty, pozostaje współpraca ze sprawozdawcą cieniem, bowiem błędne jest wychodzenie z założenia, że lobbyści współkreują akty prawne wyłącznie w sposób pozytywny. Ich rola może przyjąć także formę blokowania lub destrukcji. Wobec tego wymagającym z politycznego punktu widzenia zadaniem jest kreowanie kontaktów z frakcjami w PE, które w zależności od omawianej kwestii, własnego stanowiska, prezentowanej ideologii, reprezentacji w danej komisji parlamentarnej oraz liczebności na sesji plenarnej mogą okazać się istotnym elementem w realizowanej strategii lobbingowej. Kontakt z frakcją powiązany jest jednocześnie z relacjami z przewodniczącym właściwej dla danego aktu komisji, czyli postaci, która jest ważnym punktem dostępu ze względu na organizację jej prac. Warto także pamiętać, że z zaplecza administracyjnego frakcji parlamentarnych korzystają w swoich pracach zarówno poseł sprawozdawca, jak i przewodniczący komisji. Trzeba jednak mieć na uwadze, że wszystkie te zmienne zależą od punktu wyjściowego w kreowaniu relacji na poziomie PE w trakcie pierwszego czytania, czyli od założeń, jakie lobbysta prezentuje wobec aktu prawnego, oraz dostępu, relacji i perspektyw współpracy z posłem sprawozdawcą oraz daną komisją parlamentarną. Jeśli ta przyjmie zaprezentowany przez sprawozdawcę projekt, uwaga skupia się na sesji plenarnej. Pamiętać trzeba, że jeśli projekt komisji PE nie odpowiada interesom danej grupy wpływu, aby wprowadzić poprawki na sesji plenarnej, potrzebny jest podpis 40 eurodeputowanych, co wyraźnie utrudnia dostęp do procesu w porównaniu do prac na poziomie komisji. Należy ponadto mieć na uwadze, że na tym etapie *deadline* dla proponowania poprawek do aktu prawnego mija w czwartkowe południe poprzedzające posiedzenie Parlamentu. Stąd bardzo ważny dla lobbystów jest moment, w którym Komi-

[79] B. Piwowar, J. Świeca, op.cit., s. 130.

sja Europejska prezentuje swój stosunek do przyjętych w PE poprawek. Można je podzielić na trzy grupy:

- poprawki PE zaakceptowane przez Komisję (prezentowane jako lista numerów odnoszących się do numeracji przyjętego raportu w Parlamencie);
- poprawki PE akceptowane przez Komisję jednak skierowane do wprowadzenia drobnych modyfikacji;
- poprawki odrzucane przez KE (prezentowane jako lista numerów odnoszących się do numeracji przyjętego raportu w Parlamencie).

W tym momencie uwagę zajmuje ponownie właściwa Dyrekcja Generalna KE, która ustosunkowuje się do zaproponowanych poprawek. Oczywiste jest, że dla lobbystów korzystne zakwalifikowanie poprawki PE do jednej z trzech powyższych grup jest bardzo ważnym etapem realizowanej przez nich strategii, a zarazem wniosek ten potwierdza ponownie znaczenie DG jako również kluczowego punktu dostępu w całym procesie.

Obok komisji w PE warto przyjrzeć się dokładniej zasiadającym w nich przedstawicielom, czyli eurodeputowanym. Dobrze przygotowany projekt, poprzedzony ostrożnym dochodzeniem i poszukiwaniem koniecznych informacji, ich skrupulatną analizą, może nie tylko wzmocnić reputację nowo wybranego członka PE, ale także wpłynąć na pozycję wśród kolegów deputowanych z wieloletnim doświadczeniem w sprawowaniu tej funkcji. Postrzeganie posła jako skrupulatnego i bystrego może z czasem prowadzić do uzyskania przez niego statusu lidera, co ma duże znaczenie dla pragnących rozwijać swoją karierę europejską. Stąd, aby zabezpieczyć sobie reelekcję, deputowani starają się dobrze wykorzystać otaczający ich świat reprezentantów interesów, aby polepszać dzięki tym kontaktom także swoją reputację i wiarygodność zarówno w okręgu wyborczym, jak i partii krajowej. Ponadto bez szczegółowych informacji europosłowie często nie byliby w stanie uzyskać, a następnie poprawnie ocenić technicznych, naukowych danych. Jednakże rozsądny balans musi być starannie zachowywany, ponieważ żadna ze stron nie może sobie pozwolić na najdrobniejsze nawet zarzuty potajemnych, a być może nawet niedozwolonych praktyk[80].

Dlatego w pracach nad każdym rodzajem aktu prawnego urzędnicy, jak i parlamentarzyści, są przychylnie nastawieni do pomocy z zewnątrz. Widzą w tym ułatwienie swojej pracy. Deputowany, który ma za zadanie opracowa-

[80] W. Lehmann, op.cit., s. 52.

nie raportu na dany temat, potrzebuje tekstów, które będą mogły zostać użyte bezpośrednio. Zachowując obiektywną ocenę, szuka pomocy pozwalającej mu zaoszczędzić czas i dającej możliwość oparcia własnych wniosków na danych faktograficznych. Nawet jeśli nie chodzi o sporządzenie całego raportu, deputowany doceni każdy tekst, gotowy do użytku w formie zapytań pisemnych lub ustnych, zwłaszcza podczas debaty parlamentarnej[81].

Mówiąc o skuteczności działalności lobbingowej na forum PE, należy uwzględnić, że pełniący funkcję deputowanego może bronić interesów danej grupy nacisku i być jednocześnie reprezentantem legitymującym się aktywnym członkostwem partii politycznej. W ten sposób reprezentuje równocześnie interesy swojej partii i grupy nacisku. Niewątpliwie jest to bardzo skuteczny sposób obrony interesów[82], gdyż połączenie dwóch funkcji w jednej osobie daje zdecydowanie większe możliwości dojścia do decydujących postaci.

Należy jednak mieć na uwadze, że kontakt z deputowanymi nie zawsze bywa łatwy, a efekty spotkania jednoznaczne. Co więcej, europarlamentarzyści otrzymują dużą ilość zaproszeń i zdarza się, że w tym samym czasie są umówieni na dwa obiady lub przyjęcia. W tej sytuacji oni lub ich współpracownicy mają nawyk akceptowania wszystkich zaproszeń, a następnie w ostatniej chwili decydują, czy pojawią się na danym wydarzeniu. Dlatego organizując szersze spotkanie, należy ten brukselski fenomen mieć na uwadze[83].

Ponadto bardzo ważne jest, aby grupa interesu, która chce wpłynąć na modyfikację projektu aktu prawnego na poziomie Parlamentu, uzyskała dojście do eurodeputowanych już na etapie pierwszego czytania. W kolejnym czytaniu bowiem, aby odnieść taki sam rezultat jak na etapie pierwszego czytania, wymagany jest zdecydowanie większy wysiłek lobbingowy. Trzeba uważać jednak na często popełniany błąd. Otóż należy starać się zaangażować w swój pomysł/projekt jak największą liczbę posłów do PE, ale wystrzegać się sytuacji, w której więcej niż jeden z nich przedstawi wniosek o taką samą poprawkę do aktu prawnego. Powoduje to dla nich niezręczną sytuację, ponieważ jasno wskazuje, że nie jest to ich autorska sugestia[84].

---

[81] M. Clamen, op.cit., s. 131.
[82] K. Michałowska-Gorywoda, op.cit., s. 321.
[83] L. Zetter, op.cit., s. 326.
[84] C. De Cock, op.cit., s. 103–108.

Przy analizie działalności lobbingowej nie można również pominąć pracowników Sekretariatów Generalnych, którzy pomagają sprawozdawcy w pracach nad projektem. Podobnie personel administracyjny komisji PE i wspomniany już personel frakcji politycznych są obiektami zainteresowania lobbystów. Szczególna koncentracja wymagana jest w czasie sesji plenarnej. Tutaj do ostatniej chwili przed głosowaniem mają miejsce intensywne negocjacje między sprawozdawcą, przewodniczącym komisji, przywódcami i członkami partii politycznych. Na tym etapie lobbyści muszą działać w kuluarach Parlamentu, dostosowując swoje interwencje do atmosfery panującej wokół interesującego ich aktu prawnego[85].

Poczynione do tej pory uwagi i spostrzeżenia wskazują, że dostęp do PE wydaje się łatwiejszy niż w przypadku Komisji czy Rady, chociaż pewnym utrudnieniem jest fakt, że sesje plenarne mają miejsce w Strasburgu, natomiast frakcje i komisje obradują w Brukseli. Chociaż największą uwagę lobbystów przyciągają sesje plenarne, to przygotowanie projektów ma miejsce właśnie w komisjach. Warto skontaktować się z potencjalnymi sprawozdawcami, jeszcze zanim projekt wpłynie do Parlamentu, ponieważ często zdarza się, że ci sami sprawozdawcy są wyznaczani do podobnych spraw. Inną kwestią jest to, iż sam *rapporteur* może występować wobec Komisji w charakterze lobbysty, nim ta zakończy pracę nad projektem, oraz w Radzie w ramach przeprowadzanych konsultacji między Radą a Parlamentem[86].

Należy również zauważyć, że europarlamentarzyści są wybierani w krajowych wyborach bezpośrednich i pomimo pełnionego ponadnarodowego mandatu są bardziej wrażliwi na głosy narodowe niż członkowie Komisji Europejskiej. Jak wynika z debat dotyczących m.in. liberalizacji usług, są oni także bardziej otwarci na postulaty protekcjonistyczne niż KE oraz wykazują większe zainteresowanie tzw. miękkimi interesami (określanymi także jako rozproszone interesy), reprezentującymi np. ekologów, konsumentów czy bezrobotnych[87].

---

[85] K. Tarnawska, *Rozwój lobbingu…*, s. 38.
[86] Ibidem, s. 37–38.
[87] R. Eising, *Interest Groups…*, s. 206.

B. Grupy polityczne oraz intergrupy

Większość międzynarodowych grup nacisku stara się nawiązać specjalną współpracę z określonymi grupami politycznymi PE. Rola frakcji politycznych w procesie decyzyjnym jest również istotna ze względu na fakt, iż wspierają one sprawozdawców ze swojej grupy. Z tego powodu są one, wraz z ich otoczeniem biurokratycznym, także podmiotem zainteresowania lobbingu, gdyż członkowie grup otrzymują informacje przygotowywane właśnie przez pracowników administracyjnych frakcji[88]. Każda utrzymuje bowiem własny sekretariat, w którym urzędnicy mają przydzielone określone obszary tematyczne. Dlatego poznanie właściwego dla danej sprawy urzędnika w sekretariacie, zwłaszcza największych frakcji, jest ważnym elementem strategii[89].

W doktrynie wskazuje się, że skala aktywności grup politycznych wywiera znaczący wpływ na metody prac Parlamentu, w szczególności w trakcie sesji plenarnych w Strasburgu, gdzie zazwyczaj odbywają się ich spotkania. Uznaje się, że grupy polityczne umożliwiają swoim członkom specjalizację oraz nawiązywanie kontaktów z grupami interesów w sposób bardziej nieformalny niż podczas spotkań komisji parlamentarnych. Tym samym wspierają one nie tylko tworzenie międzypartyjnych koalicji na rzecz określonych kwestii, ale także sprzyjają tworzeniu się szerszych sympatii politycznych, które mogą być przydatne w innych okolicznościach. Pomagają także w budowie konsensusu, który często ma zasadniczą rolę dla funkcjonowania PE[90].

Wygodne forum dla prowadzenia działalności lobbingowej w PE stanowią tzw. intergrupy parlamentarne[91], które są nieznane niektórym europejskim izbom. W większości regulacji krajowych dotyczących parlamentów nic się na ich temat nie mówi. Bundesrat, Cortezy, parlamenty włoski, grecki, holenderski, luksemburski oraz Izba Lordów nie mają odpowiednich uregulowań. Jeśli więc intergrupy tworzą się tam okazjonalnie, są owocem swobodnej inicjatywy deputowanych. Istnieją w parlamencie irlandzkim *joint committees*, do których obowiązków należy badanie pewnych bardzo specy-

---

[88] J. Greenwood, op.cit., s. 78.

[89] L. Zetter, op.cit., s. 328.

[90] F. Jacobs, R. Corbett, M. Shackleton, *European Parliament*, New York 1995, s. 167–174.

[91] Są to nieformalne zebrania deputowanych reprezentujących różne państwa członkowskie i ugrupowania polityczne, których łączy wspólne zainteresowanie tą samą tematyką.

ficznych kwestii, jak na przykład obrona języka celtyckiego. Z kolei w Izbie Gmin funkcjonują *all-party groups*, które zajmują się głównie aktualnymi sprawami. Nie mają one jednak charakteru oficjalnego, zrzeszają głównie członków tzw. *backbencher* (potocznie: zasiadających w tylnych ławach) z Izby Gmin albo z obu izb. Pojawiają się i znikają zgodnie z interesem parlamentarzystów, którzy widzą w nich sposób na przyciągnięcie uwagi do pewnych kwestii. Wówczas mogą one odgrywać rolę zbliżoną do grup nacisku. W belgijskiej izbie reprezentantów interwencje instytucjonalne intergrup są ograniczone, jednak mogą się one swobodnie zrzeszać. Senat francuski, tradycyjnie nieufny wobec wszelkich kontaktów zewnętrznych, zabrania tworzenia w swoim łonie grup skłonnych do obrony partykularnych interesów lokalnych lub branżowych. We francuskim Zgromadzeniu Narodowym jest podobnie, wskazuje się jednak, że nic nie przeszkadza, by zbierały się tzw. grupy badawcze.

Zupełnie inaczej sprawa wygląda w Parlamencie Europejskim. Deputowani tworzą z własnej inicjatywy swoiste struktury robocze i po części lobbingowe. Dowodzi się, że zaangażowane intergrupy mogą służyć do wypracowywania odrębnych opinii, a następnie do przekonywania komisji parlamentarnych co do ich zasadności i słuszności[92]. Mimo to działalność parlamentarnych grup wewnętrznych na poziomie UE nie jest sformalizowana. Dlatego ustalenie zasad członkostwa, częstotliwości spotkań czy modelu pracy zależy wyłącznie od członków każdej z nich. Z reguły są to 1–2 spotkania w miesiącu, na które zapraszani są także pracownicy Komisji Europejskiej, eksperci w danej dziedzinie oraz przedstawiciele grup interesu. Sami członkowie intergrup, skupiając się na konkretnych zagadnieniach, działają często na zasadzie grup *quasi*-lobbingowych, promując swoje sprawy w PE oraz na zewnątrz. Z tego względu kontakty z członkami intergrup są ważne dla przedstawicieli grup nacisku działających na forum UE. Skuteczność działań i wpływ poszczególnych intergrup są zróżnicowane[93]. Bezpiecznie można przyjąć, iż w Parlamencie Europejskim działa ok. 80 intergrup, nie mających żadnego formalnego statusu. Są to głównie ugrupowania parlamentarzystów, których łączą wspólny interes czy troska, jak na przykład wolny rynek, rozbrojenia, regiony górnicze czy kwestie wyznaniowe. Ponadto ze względu na ich wielką różnorodność trudno jednoznacznie określić

[92] M. Clamen, op.cit., s. 228.
[93] K. Michałowska-Gorywoda, op.cit., s. 320.

ich znaczenie. Niektóre podchodzą do swojej działalności bardzo poważnie, odbywają regularne spotkania precyzyjnie się do nich przygotowując, mają nawet własne sekretariaty. Inne znów są małymi grupami zjednoczonymi pasją do tego samego hobby[94]. Do najbardziej wpływowych i aktywnych należą jednak te, które zajmują się sprawami konsumentów, ochroną zwierząt, usługami finansowymi czy małymi i średnimi przedsiębiorstwami.

Można również przyjąć, że celem działania jest spowodowanie, aby PE przychylnie ustosunkował się do interesujących daną intergrupę kwestii, np. w formie rekomendacji lub rezolucji. Pracują one zatem nad danym zagadnieniem, wypracowują określoną propozycję, a następnie starają się o uzyskanie akceptacji na forum Parlamentu. Dokumenty te nie są wiążące ani dla KE, ani dla Rady, często jednak są brane pod uwagę. Komisje PE z dużą przychylnością odnoszą się do nowych inicjatyw wysuwanych przez intergrupy, które zwykle pozostają na oficjalnej agendzie. Za przykład może tu posłużyć sukces intergrupy zajmującej się humanitarnym traktowaniem zwierząt. Ciekawym przykładem może być też działalność intergrupy zajmującej się bezpieczeństwem na morzu[95], czy też grupy Kangaroo, która za główny cel obrała sobie działanie na rzecz przyspieszenia wprowadzenia w życie programu jednolitego rynku[96]. Pomimo problematycznego i nie do końca jasnego umiejscowienia intergrup PE w ramach teorii lobbingu niektórzy badacze sugerują, że są one działającymi na wielu płaszczyznach, ciekawie usytuowanymi, a co najważniejsze skutecznymi[97], wewnątrzinstytucjonalnymi grupami wpływu.

Jakkolwiek wiele intergrup jest otwartych dla reprezentantów zróżnicowanych grup interesu, to w niektórych spośród nich członkostwo jest ograniczone wyłącznie do deputowanych PE. Wszystkie nieoficjalne intergrupy działają w oparciu o własne zasoby finansowe. Stwarza to więc okazję dla zewnętrznych grup nacisku (zarówno publicznych, jak i prywatnych) do inicjowania powstawania nowych grup parlamentarnych bądź też wspomagania istniejących środkami finansowymi czy obsługą sekretariatu. Działanie takie powoduje jednak obawy o zbyt silny związek danej intergrupy z określonymi interesami. Dlatego też obecni przewodniczący parlamentarnych

---

[94] F. Jacobs, R. Corbett, M. Shackelton, op.cit., s. 169–170.
[95] R. van Schendelen, op.cit., s. 44–45.
[96] U. Kurczewska, M. Molęda-Zdziech, op.cit., s. 29.
[97] B. Woszczyk, op.cit., s. 50.

grup wewnętrznych są zobowiązani do informowania o wsparciu udzielanym ich członkom przez zewnętrzne grupy interesów (stąd wymóg składania oświadczeń dotyczących finansowania, w celu zwiększenia przejrzystości ich funkcjonowania)[98]. Ponadto PE zamieszcza na stronie internetowej wykaz wszystkich istniejących (zarejestrowanych i niezarejestrowanych) grup międzypartyjnych wraz z pełnym oświadczeniem na temat wsparcia z zewnątrz dla ich działalności, a także deklarację ogólnych celów każdej grupy. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że intergrupy w żadnym razie nie mogą być traktowane jako organy Parlamentu Europejskiego[99].

Wyrażane są również opinie, że rola intergrup parlamentarnych jest przeceniana, a sama idea straciła na swojej atrakcyjności. Liczba członków bywa niewielka, a ponadto mają oni tendencje do zmienności poglądów. Pojawiają się głosy, iż deputowani wykorzystują udział w grupach do celów „symbolicznych", aby wykazać się swoimi zainteresowaniami przed wyborcami, starając się nawet o umieszczenie swojego nazwiska na liście obecności, gdy nie uczestniczyli w spotkaniach[100].

C. Relacje grup lobbingowych z Parlamentem Europejskim

Profesjonalny lobbing w PE musi zdawać sobie sprawę, iż czas działa na jego niekorzyść. Wprowadzenie poprawek staje się trudniejsze po zakończeniu prac na poziomie komisji, ponieważ raport podlega debacie na sesji plenarnej Parlamentu. Wprawdzie przypadki odchodzenia od tekstu raportu komisji podczas sesji plenarnej nie są rzadkością, jednak wprowadzenie w późniejszych etapach poprawek wymaga poparcia szerszej grupy eurodeputowanych lub właściwej komisji bądź też grupy politycznej. Z kolei zasady głosowania nad poprawkami podczas sesji plenarnych sprawiają, że trudne jest uzyskanie odpowiednich progów. Prowadzi to w praktyce działań lobbingowych do napięć spowodowanych faktem, że każdy z deputowanych może otrzymywać informacje o stanowiskach wielu różnych grup interesu, co powoduje również skargi na nadmierną działalność ze strony lobbystów. Doświadczeni obserwatorzy wskazywali na nieprzewidywalność procesu podejmowania decyzji w PE, w szczególności w okresach, kiedy brak jest

[98] J. Greenwood, op.cit., s. 81.
[99] B. Piwowar, J. Świeca, op.cit., s. 130.
[100] J. Greenwood, op.cit., s. 81.

trwałej większości parlamentarnej i odnotowuje się upadek istniejących koalicji. Dlatego poprawki PE mogą powodować znaczne koszty po stronie interesów prywatnych[101]. Niemniej jednak szczególne znaczenie fazy prac w komisjach oznacza jednocześnie realną możliwość wpływu merytorycznego, podczas gdy tradycyjna skuteczność kampanii polegających na kierowaniu listów do deputowanych może być osłabiona przez trudności w wywieraniu wpływu już na forum sesji plenarnych.

Warto także pamiętać, że sfera biznesu starała się przez długi czas „nadrabiać zaległości" w stosunku do stopnia zaangażowania PE w interesy społeczne[102]. Grupy interesów publicznych zazwyczaj sytuują w parlamentach swój główny cel oddziaływania ze względu na swoje demokratyczne umocowanie. Z kolei dla środowisk biznesu miejsce to może stanowić niewygodne i nieznane terytorium, chociaż ich ogólnie znacząca rola przyczyniła się do otwarcia możliwości poddania unijnego procesu decyzyjnego szerszemu, zewnętrznemu wpływowi. PE nie różni się w tym względzie od innych parlamentów. Pojawiają się bowiem sygnały wskazujące, że środowiska reprezentujące interesy biznesu poprawiły swoje relacje z PE, dzieląc się między sobą związanymi z tym zadaniami, dzięki czemu w mniejszym stopniu odwołują się wyłącznie do profesjonalnych lobbystów. Na przykład federacje biznesu/europejskie stowarzyszenia biznesowe często mają w tym celu własny personel, koordynują podejmowane wysiłki poprzez kontakt z przedstawicielami narodowymi oraz organizują w Parlamencie spotkania mające na celu dojście do porozumienia[103].

Interesujące jest, że Parlament Europejski prezentuje inną niż Komisja Europejska perspektywę udziału społeczeństwa obywatelskiego oraz interesów zewnętrznych w procesie decyzyjnym. Eurodeputowani ustanowili szerokie spektrum kontaktów z grupami interesu, jednakże jako wybrani reprezentanci obywateli Unii i osoby podlegające ciągłemu nadzorowi oraz krytycznej ocenie zarówno mediów, jak i swoich wyborców mogą teoretycznie postrzegać świat lobbingu jako „potencjalnie problematyczny", zwłaszcza w dwóch aspektach. Po pierwsze, PE w odpowiedzi na *Białą Księgę europejskiego zarządzania* podtrzymał swoje stanowisko, że to on i narodowe parlamenty stanowią podstawę demokratycznej legitymacji systemu europejskie-

---

[101] Zob. R.H. Pedler, *EU Lobbying – Changes in the Arena*, London 2002, s. 9–64.
[102] J. Greenwood, op.cit., s. 79.
[103] Patrz P. Bouven, *Corporate*…, s. 17–21.

go, a nie grupy interesu. Stąd należy jasno podkreślić, że PE nie uważa funkcjonalnej roli reprezentacji grup interesu jako równoprawnej wobec reprezentacji parlamentów wyłonionych w drodze wyborów. Po drugie, europosłowie wielokrotnie wskazywali, iż w związku z brakiem pełnej transparentności w działaniach lobbingu sfera ta powinna zostać uregulowana. Dlatego w 1996 r. PE wprowadził rejestr grup interesu. Po zarejestrowaniu i zaakceptowaniu *kodeksu postępowania* przedstawiciele grup lobbingowych otrzymywali roczne zezwolenie na wstęp do budynków Parlamentu[104].

Wypracowując własny model współpracy z grupami nacisku, Parlament Europejski był również zainteresowany metodami dialogu z lobbystami, jakie stosowane są w poszczególnych państwach członkowskich UE. W tym celu Sekretariat Parlamentu Europejskiego opracował w 1998 r. obszerny dokument o zasadach lobbingu w parlamentach narodowych państw członkowskich. W opracowaniu zwrócono uwagę, że mimo dużej aktywności środowisk lobbingowych na forum parlamentów wszystkich państw członkowskich w większości z nich brak jest regulacji współpracy z lobbingiem[105]. Powoduje to, że status lobbysty nie różni się od statusu osoby, której wydawana jest przepustka uprawniająca do przebywania w budynkach parlamentarnych[106]. Sytuacja taka uniemożliwia aktywną kontrolę lobbingu, a jednocześnie potwierdza, że dominującym podejściem jest traktowanie zjawiska jako samoregulującego.

Osoby, które chcą wejść do budynku PE, mogą to uczynić bez kłopotliwej konieczności uzyskania zaproszenia i stania w kolejce dzięki dostępnej powszechnie przepustce na dzień otwarty. W tej sytuacji konieczność korzystania z towarzystwa osoby zapraszającej (chodzi tu o stałych gości) także przestaje być problemem. Jednak chcąc posiadać stały dostęp do instytucji, należy złożyć podanie do Kolegium Kwestorów PE o specjalną, opatrzoną zdjęciem przepustkę, umożliwiającą łatwe, choć regulowane prawo wstępu. Wydawana jest ona bez skomplikowanych procedur, ale także może zostać odebrana za wykroczenia przeciw kodeksowi postępowania, którego podpi-

---

[104] R. Eising, *Interest Groups…,* s. 209.

[105] Do nielicznych wyjątków należy parlament niemiecki, gdzie na mocy postanowień regulaminu Bundestagu utworzono rejestr wszystkich grup nacisku zainteresowanych działalnością lobbingową na jego forum. Wpis do rejestru daje grupie możliwość prowadzenia oficjalnej działalności lobbingowej w Bundestagu. Również Wielka Brytania jest państwem członkowskim, w którym – od 1994 r. – obowiązują kodeksy postępowania lobbystów.

[106] K. Michałowska-Gorywoda, op.cit., s. 319.

sanie jest warunkiem jej otrzymania[107]. Najgorętszy konflikt koncentruje się wokół osób nieposiadających przepustek, zazwyczaj z kręgów reprezentujących interesy publiczne, oraz osób pragnących uzyskać dostęp do PE jednorazowo lub na nieregularnych zasadach w trybie pilnym, w celu uczestnictwa w publicznie otwartych spotkaniach lub w posiedzeniach komisji. Prowadzi to do sytuacji, w której Parlament jest oskarżany, że w swoim postępowaniu zapewnia uprzywilejowane traktowanie tak zwanych „swoich" kosztem „zwykłych obywateli"[108].

Co ciekawe, oszacowano, że pomiędzy europarlamentarzystami a grupami interesu dochodzi rocznie do około 70 000 indywidualnych kontaktów, co daje w granicach 100 kontaktów rocznie z każdym członkiem PE. Dane te oczywiście różnią się w zależności od komisji, w jakich zasiada deputowany, czy jego osobistego zaangażowania w funkcję. Pamiętać jednak należy, że z roku na rok kontakty między MEP a lobbystami stają się coraz bardziej intensywne[109]. Członkowie PE są zgodni, że korporacje, stowarzyszenia czy konsultanci mogą dostarczać istotnych i aktualnych informacji, bez których fachowe i profesjonalne przygotowanie aktu legislacyjnego byłoby utrudnione[110].

Warto także zauważyć, że w ramach procesu decyzyjnego w UE debata i podejmowane w PE decyzje są na bieżąco monitorowane zarówno przez Komisję Europejską, jak i Radę, ponieważ każda z tych instytucji odgrywa znaczącą rolę w procesie stanowienia aktów prawnych w zwykłej procedurze prawodawczej. Gillies zauważa, że „ostateczne działania w zakresie kontrowersyjnych propozycji poprzedza się intensywnymi negocjacjami pomiędzy osobą odpowiedzialną za zwoływanie komisji parlamentarnej, sprawozdawcą, sprawozdawcą cieniem, liderami głównych grup politycznych, przedstawicielami Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej, która przygotowała projekt, personelem Rady i wreszcie zainteresowanymi lobbystami i grupami

---

[107] Art. 1–3, *Regulamin Parlamentu Europejskiego* (oraz aneks X), dostępny na: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+V0//EN&language=EN (30.08.2012).

[108] J. Greenwood, op.cit., s. 91.

[109] W. Lehmann, op.cit., s. 51.

[110] Z drugiej strony jednak Angelika Niebler, przewodnicząca komisji przemysłu w PE, informowała, że na kilka tygodni przed przyjęciem regulacji dotyczącej zmian naliczania opłat roamingowych otrzymywała około 50 próśb o spotkanie dziennie, głównie od operatorów telefonii komórkowej. Patrz ibidem, s. 51.

interesu"[111]. W zasadzie to wyliczenie wskazuje głównych zainteresowanych aktem prawnym w unijnym procesie podejmowania decyzji.

Poniższa tabela ukazuje preferencje deputowanych do Parlamentu Europejskiego wobec gotowości do współpracy oraz akceptowania głównych typów zewnętrznych grup interesu funkcjonujących w otoczeniu tej instytucji.

Tabela 4: Wybór preferowanej przez urzędników PE formy reprezentacji interesów

Forma organizacyjna	I wybór	II wybór	III wybór	IV wybór
Grupa europejska	12	9	3	1
Grupa krajowa	9	13	3	0
Przedsiębiorstwo	4	2	13	6
Konsultanci	0	1	6	18
Brak odpowiedzi	2	2	2	2
W sumie:	**27**	**27**	**27**	**27**

Źródło: P. Bouven, *A Comparative Study…,* s. 25.

Obecnie PE jest w równym stopniu obiektem zainteresowania świata lobbingu, co Komisja i Rada. Jednak we wcześniejszych fazach uzyskiwania przez tę instytucję coraz większego wpływu na proces decyzyjny UE mniej zorganizowane grupy interesu próbowały formować wraz z Parlamentem koalicje wobec szeroko rozumianych kwestii dotyczących spraw publicznych[112]. Pamiętać jednak należy, że główną strategią tych grup było wywieranie nacisku na KE i Radę, ale za pośrednictwem Parlamentu, co miało oczywiście wpływ na równowagę instytucjonalną w ramach procesu decyzyjnego. Obecnie Komisja i PE nie zawsze są sojusznikami w reprezentowaniu interesu europejskiego, a niejednokrotnie współzawodniczą w swoich decyzjach o większą, społeczną legitymację[113].

[111] G. Ietto-Gillies, op.cit., s. 181.

[112] Stosunki pomiędzy PE a „słabszymi" reprezentantami interesów społecznych można określić jako *advocacy coalitions.*

[113] W. Lehmann, op.cit., s. 50.

4. RADA EUROPEJSKA / RADA UNII EUROPEJSKIEJ

Wykorzystanie na poziomie europejskim narodowej ścieżki reprezentacji interesów uwarunkowane jest zarówno przez rolę, jaką grają instytucje o międzyrządowym charakterze na różnych etapach procesu formułowania polityk UE, jak i przez stopień, w jakim odwołanie się do tej ścieżki zapewnia grupom interesu dogodny i wypróbowany dostęp. Wpływy międzyrządowe ujawniają się najsilniej podczas negocjacji traktatowych i budżetowych pomiędzy państwami członkowskimi, zaś strategicznym kierunkiem wywierania wpływu jest w tym przypadku Rada Europejska[114]. Są to fora „wysokiej polityki", na których odbywają się międzypaństwowe negocjacje, skutkiem czego interesy prywatne nie sytuują się w centrum zainteresowania. Niemniej jednak debaty nad traktatami w skali makro zbieżne są z zakresem zainteresowań głównych, horyzontalnych grup interesu. Od czasu, kiedy przygotowywano Traktat o Unii Europejskiej (TUE), stowarzyszenia takie jak UNICE (obecnie BusinessEurope) czy ETUC[115] były już dobrze przygotowane do podjęcia obrony swoich pozycji w zakresie takich kwestii jak Unia Gospodarczo-Walutowa czy Karta Społeczna. Podobnie najbardziej znaczące organizacje reprezentujące interesy społeczne, takie jak BEUC[116], ECAS[117] czy grupy działające na rzecz środowiska, stały się także aktorami zorientowanymi na debaty traktatowe. Jeśli chodzi o wkład UNICE w prace np. nad Traktatem o Unii Europejskiej, opracowane zostały dwa wyczerpujące stanowiska, przygotowane w celu wykorzystania ich przez członków organizacji w kontaktach na poziomie narodowym[118]. Podobna sytuacja miała miejsce w czasie negocjacji Traktatu z Amsterdamu i każdego następnego traktatu rewizyjnego. Pamiętać jednak należy, że negocjowanie traktatów ze swojej natury powoduje, iż szeroko pojęte interesy społeczne pozostają raczej na pozycji „outsiderów", zaś możliwości wywierania wpływu są zdecydowanie ograniczone. Proces ten scharakteryzować można jako długofalową grę,

---

[114] Zob. A. Dür, G. Mateo, *Treaty-Making in the European Union: Bergaining, Issue Linkages and Efficiency*, „European Integration online Papers" 2004, nr 8, s. 22–33.

[115] Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (ang. European Trade Union Confederation), www.etuc.org/ (21.02.2011).

[116] Europejska Organizacja Konsumentów (ang. the European Consumers' Organisation), www.beuc.org/ (21.02.2011).

[117] European Citizen Action Service, www.ecas-citizens.eu/ (21.02.2011).

[118] J. Greenwood, op.cit., s. 57.

w której działania skupiają się na wywieraniu *a priori* wpływu na sposób formułowania idei i zapewnieniu dostępu do kół, które kreują podstawy polityk na etapie konceptualnym[119].

Traktat z Lizbony zmienił organizację wewnętrzną omawianej instytucji, ustanawiając stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej[120]. Dla grup interesu ma to o tyle istotne znaczenie, że postać ta współdziała z następującymi po sobie prezydencjami Rady, a zarazem jest organem reprezentującym, łączącym i spajającym działalność instytucji. Otoczenie Przewodniczącego RE, podobnie jak otoczenie każdego komisarza Komisji Europejskiej, jest obecnie ważnym elementem strategii lobbingowej, choć zaznaczyć trzeba, że świeżość modyfikacji oraz dopiero kształtująca się praktyka działania i pozycja Przewodniczącego Rady Europejskiej nie determinują w pełni jego znaczenia na przyszłość. Biorąc jednak pod uwagę kierunek dotychczasowych, ewolucyjnych zmian, instytucjonalną prawidłowość i główne zadanie, jakie stawia przed nim Traktat, można stwierdzić, że grupy wpływu będą wyraźnie przyglądać się tej postaci, aby w odpowiednim momencie móc nawiązać kontakt z jej najbliższym otoczeniem.

Z kolei Rada Unii Europejskiej uważana jest za najsłabiej znaną opinii publicznej instytucję. Przyczyn takiego stanu rzeczy jest kilka. Głównymi wydają się mniejszy dostęp do Rady osób zainteresowanych w stosunku do możliwości dostępu do PE czy Komisji, a także fakt, że agenda i dokumenty robocze RUE nie zawsze są udostępniane. Co prawda dziennikarze i kamery są obecnie dopuszczane do Rady, ale w przeszłości rzadko umożliwiało im się przyglądanie samym obradom, gdzie uzgadniane były umowy, podejmowane kluczowe decyzje i zawierane ostateczne kompromisy[121]. Traktat z Lizbony zwiększył jednak dostęp do Rady, stanowiąc, że obrady są prowadzone jawnie[122].

Warto pamiętać, że rola Rady i sposób jej funkcjonowania w procesie decyzyjnym UE są inne niż w przypadku Komisji i Parlamentu. Czynnikami różnicującymi są tu sposób przygotowania spotkań Rady, jej skład, trudniejszy dostęp do urzędników i decydentów oraz stosunkowo późne, faktyczne zaangażowanie w kolejne etapy procesu legislacyjnego.

---

[119] Ibidem, s. 57–58.
[120] Art. 15 ust. 5–6 Traktatu o Unii Europejskiej, Dz. Urz. z 1992, C 191.
[121] L. Zetter, op.cit., s. 300.
[122] Art. 16 ust. 8 TUE.

Rada jest złożoną instytucją nie tylko w aspekcie jej podstawowej charakterystyki, ale także ze względu na jej wewnętrzną organizację. Zaprojektowana jako ciało międzyrządowe, łączy ministrów i oficjalnych przedstawicieli państw członkowskich Unii, dostarczając im ustrukturyzowanego forum, na którym artykułuje się i broni interesów narodowych. W takim kontekście jest to miejsce, gdzie narodowy i europejski interes ze sobą kolidują, aby następnie (jeśli proces decyzyjny przebiega pomyślnie), przy szerokich konsultacjach i ustępstwach, wypracować wspólne stanowiska wobec aktów prawnych. Ministrowie spotykający się w różnych konfiguracjach Rady Unii Europejskiej nie mają czasu, aby angażować się w każdy detal omawianej sprawy. Dlatego w celu zapewnienia sprawnego przebiegu spotkań ministrów delegowano częściowe uprawnienia (zwłaszcza negocjacyjne) do znacznej ilości struktur pomocniczych instytucji, które świat lobbingu zidentyfikował jako realne punkty dostępu. Sytuacja ta wzmacnia także efektywność działania Rady i powoduje, że większość decyzji jest uzgadnianych przez przedstawicieli rządowych działających według instrukcji płynących z ich stolic[123].

Omawiając Radę, należy zwrócić szczególną uwagę na Komitet Stałych Przedstawicieli (COREPER), który przygotowuje prace instytucji i jego rolą jest troska o wszystkie zadania, jakie nakładają na Radę traktaty. W praktyce okazuje się, że COREPER podejmuje wiele wiążących decyzji i postanowień, gdyż określany jest jako forum dialogu pomiędzy członkami UE. Nadzorując także prace doradzających Radzie grup ekspertów, Komitet Stałych Przedstawicieli stanowi element politycznej kontroli w procesie i jest istotnym punktem dostępu do omawianej instytucji. Przed każdym spotkaniem Rady COREPER szczegółowo bada wszystkie *dossier*, które będą prezentowane na obradach. Dotyczy to głównie propozycji oraz projektów aktów prawnych przygotowanych przez Komisję. Komitet Stałych Przedstawicieli szuka porozumienia nad tymi zagadnieniami przed samym spotkaniem Rady. Jeśli nie zostanie ono wypracowane, przedstawia punkty sporne, opracowuje alternatywne rozwiązanie zaistniałej sytuacji, które następnie często jest przyjmowane podczas obrad RUE[124].

---

[123] F. Hayes-Renshaw, *Least Accessible But Not Inaccessible: Lobbying the Council and the European Council* [w:] *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, D. Coen, J. Richardson (red.), Oxford 2009, s. 71–72.

[124] L. Zetter, op.cit., s. 306.

Jego kluczowym dla lobbystów uprawnieniem jest podejmowanie wiążących decyzji i kwalifikowanie aktów prawnych do części A lub B porządku obrad Rady. Stąd, jeśli dotychczasowa strategia wywierania wpływu nie odniosła założonych rezultatów i akt prawny dotarł do Rady, dla lobbysty istotne jest, aby poprzez COREPER i krajowe przedstawicielstwo usiłować przesunąć projekt do części drugiej obrad Rady, co może spowodować opóźnienie w przyjęciu danego aktu. Dla lobbysty oznacza to uzyskanie cennego czasu, aby podjąć kolejne próby wywarcia wpływu na jego treść. Pamiętać jednak należy, że stali przedstawiciele są teoretycznie reprezentantami, w związku z czym stosowne starania warto podejmować również na poziomie krajowym.

Co więcej, lobbyści muszą cały czas monitorować, w którym kierunku zmierza ewentualne porozumienie polityczne na poziomie Rady, a jako punkt dostępu zakwalifikować należy także delegacje rządowe. Ten aspekt wydaje się najtrudniejszy ze względu na reprezentowane przez ministrów interesy narodowe oraz wiążące ich instrukcje rządowe. Nie można jednak wykluczyć, że interes narodowy danego państwa członkowskiego będzie współgrał z założeniami i celami lobbysty/grupy interesu. Współpraca grup interesów zewnętrznych z delegacjami rządowymi może wpływać na konstrukcję sojuszy politycznych w Radzie i być dla państw członkowskich również elementem wsparcia ich stanowiska.

Warto także zauważyć, że najbardziej reprezentatywne, międzynarodowe grupy interesu, jak BusinessEurope COPA czy europejskie organizacje związków zawodowych, starają się wykorzystać każdą sytuację umożliwiającą im wywarcie nawet minimalnego wpływu na Radę. Tak na przykład COPA w czasie trwania przedłużających się niekiedy sesji Rady w sprawie Wspólnej Polityki Rolnej (tzw. maratonów) praktykowała wysyłanie telegramów adresowanych do RUE (choć nie wyklucza się, że czyniła to z inspiracji Komisji) lub specjalnych listów na ręce Przewodniczącego Rady. Ton takiej korespondencji był jednakże zawsze bardzo umiarkowany, dyskretny i nigdy nie zawierał żadnych elementów presji, ponieważ mogło to być uznane za wchodzenie w kompetencje unijnego organu i odnieść zupełnie odwrotny od zamierzonego skutek. Zatem nie mając wielu skutecznych możliwości bezpośredniego dotarcia do Rady, międzynarodowe grupy nacisku starają się o nawiązanie kontaktów z Komitetem Stałych Przedstawicieli, z Sekretariatem Rady, jak również z jej grupami roboczymi. Taką współpracę prowadzą na przykład COPA i BusinessEurope, których przedstawiciele spotykają się

regularnie z COREPER. Stąd to organy pomocnicze Rady znajdują się w centrum stałego zainteresowania międzynarodowych grup nacisku. Mimo że możliwość i efektywność kontaktów z ministrami członkami Rady jest bez wątpienia znacznie mniejsza niż w przypadku decydentów w Komisji, to poza oficjalnymi kanałami lobbing może oddziaływać na RUE także na płaszczyźnie nieoficjalnej, co w określonych sytuacjach okazuje się bardziej efektywne. Międzynarodowe grupy nacisku mogą pośrednio wywierać wpływ na Radę i COREPER przez swoich przedstawicieli wchodzących w skład niektórych organów doradczych UE, takich jak Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Transportowy, Komitet Regionów, które czasami są konsultowane przez COREPER czy samą Radę[125].

Kwestią, którą charakteryzuje wiele zmiennych, jest rola prezydencji w Radzie. Ponieważ zmienia się ona w cyklu 6-miesięcznym, nietrudno się domyślić, że proces legislacyjny danego aktu prawnego trwa dłużej niż jedną, a nawet dwie prezydencje. Powoduje to kolejną niepewną sytuację dla monitorującego konkretny akt prawny świata lobbingu. Należy wziąć pod uwagę atmosferę polityczną, stanowisko i ewentualną przychylność, jaką przejawia wobec danego zagadnienia kraj sprawujący prezydencję. Jest to bardzo istotne, ponieważ to ministrowie z tego kraju przewodniczą spotkaniom Rady, a urzędnicy prezydencji mają decydujący głos w przygotowaniu agendy oraz w miarę rozwoju sytuacji poszukują kompromisów. Dlatego warto przyjrzeć się priorytetom każdej z prezydencji i wywnioskować, czy nie będą one kolidowały z interesującym nas aktem prawnym. Od stycznia 2007 r., kiedy to prezydencję przejęły Niemcy, funkcjonuje praktyka *trio presidency*[126]. Ideą jest współpraca 3 państw oraz korelacja priorytetów i podejmowanych działań, tak aby funkcjonowanie Rady było bardziej zharmonizowane. Wyróżnia się w tym momencie prezydencję otwierającą trio, prezydencję kontynuacji oraz konkludującą poczynania danego trio.

Dla lobbystów może mieć znaczenie funkcjonowanie zbiorowej prezydencji, pamiętać jednak trzeba, że cykl funkcjonowania UE jako całości zdeterminowany jest przez znacznie większą ilość czynników regulujących jej działalność. Najważniejsze są ogólne wytyczne, które wynikają z traktatów. Następnie określane są wieloletnie ramy programowania politycznego

---

[125] Ibidem, s. 320–322.

[126] Obecnie zagadnienie to regulują Traktat z Lizbony oraz decyzja Rady Europejskiej w sprawie prezydencji Rady, Dz.Urz. UE z 2009, L 315/50.

Rady Europejskiej, polityczne priorytety Komisji (roczne oraz kilkuletnie), wizja trio prezydencji, priorytety prezydencji krajowej, a na tej podstawie przygotowuje się prace miesięczne grup roboczych oraz sektorowych i w końcu cotygodniowe przygotowywanie prac Rady przez COREPER. W tym kontekście rola prezydencji i jej wpływ wydają się zmniejszone, jednak dla grup interesu istotne jest także to, który kraj sprawuje prezydencję. Znaczenie w dostępie do Rady ma fakt, czy jest to państwo z ugruntowanym znaczeniem reprezentacji interesów w krajowym procesie decyzyjnym, jak Niemcy lub Wielka Brytania, czy też będzie to duży kraj ze słabą tradycją rzecznictwa interesów, jak Polska, czy wreszcie mały, nierozbudowany administracyjnie, opierający swoją prezydencję w znacznym stopniu na potencjale Sekretariatu Rady, jak Słowenia czy Łotwa[127]. W przygotowaniu strategii lobbingowej wobec Rady Unii Europejskiej rozróżnienie to ma znaczenie i determinuje metody oraz ewentualne punkty dostępu do procesu decyzyjnego na poziomie instytucji.

Ciekawym przykładem w tym kontekście jest Amerykańska Izba Handlowa przy UE (ang. American Chamber of Commerce to the EU – AmCham), którą uważa się za jedną z bardziej wpływowych grup interesu w Brukseli. Amerykanie doceniają rolę przewodniczenia Radzie i grupa ta prezentuje każdej nowej prezydencji zwięzłe, a zarazem treściwe dokumenty zawierające jej pozycję w stosunku do interesujących ją aktów prawnych UE, jak również przedstawia rekomendacje, jak można je zmodyfikować[128].

Rozważając kwestie związane z pracami Rady, należy także mieć na uwadze procedury podejmowania decyzji, zwykłą większość, większość kwalifikowaną, a od 2014 roku także podwójną większość. Ponieważ nie jest to temat tej książki, nie będą te kwestie szczegółowo omówione. Nie jest jednak tajemnicą, że przy podejmowaniu już ostatecznej decyzji na forum Rady grupy interesu, tak samo jak prezydencja, uważnie liczą głosy ważone zarówno zwolenników, jak i przeciwników aktu, mogących stworzyć mniejszość blokującą[129].

Trzeba też wspomnieć o roli Sekretariatu Rady, który jest stale funkcjonującym organem, odpowiadającym za właściwe i sprawne działanie instytucji. Podzielony jest na osiem Dyrekcji Generalnych i horyzontalną służbę

---

[127] Zob. B. Thorhallsson, *The Role of the Small States in the European Union*, Ashgate 2000, s. 44–68.

[128] F. Hayes-Renshaw, op.cit., s. 82.

[129] Patrz szerzej C. De Cock, op.cit., s. 25.

prawną. Sześć ze wspomnianych dyrekcji zajmuje się dokładnie określonymi sprawami, a dwie mają obowiązki horyzontalne. Każda z sześciu wertykalnych dyrekcji koordynuje prace jednej (lub więcej) powiązanej z nią rady w ciągu wszystkich etapów procesu decyzyjnego. Urzędnicy Sekretariatu Rady do końca procesu wewnątrz instytucji nadzorują cykl pracy przygotowanego przez nich *dossier*. Monitorują także prace COREPER, uczestniczą w przyjęciach towarzyskich i w samych spotkaniach Rady, gdzie są wysłuchiwani przez zainteresowanych, dostarczają krótkich informacji prezydencji i przygotowują raporty na temat aktu, któremu „patronują". Może się zdarzyć, że pracownicy Sekretariatu biorą także udział w przygotowywaniu poprawek do negocjowanego tekstu, co zależy jednak od kilku czynników. Należą do nich staż urzędnika, doświadczenie w danej dziedzinie oraz poziom zaufania pośród delegatów państwa członkowskiego czy samej prezydencji. Ponieważ Sekretariat działa w celu wspierania Rady, jego urzędnicy bywają często jedynymi trwałymi elementami pracy nad konkretnym aktem prawnym. Dzięki temu łączą oni pamięć każdego z etapów cyklu pracy nad projektem, a zarazem są użytecznym źródłem informacji[130]. Doświadczenie jednak wskazuje, że dostępność urzędników Sekretariatu Rady jest mniejsza niż pracowników Komisji Europejskiej.

Zadania Sekretariatu Generalnego Rady to także obsługa tłumaczeń i nagrań oraz zajmowanie się pełną dokumentacją i wszelkimi kwestiami uzupełniającymi czy też wspierającymi działania prezydencji. Praktyka wskazuje, że Sekretariat Rady odgrywa większa rolę, gdy prezydencję sprawuje małe państwo członkowskie (ponieważ te dysponują mniejszymi zasobami). Rola ta wzrasta także, gdy państwo pełni funkcję po raz pierwszy. Wówczas Sekretariat Generalny jest elementem stabilizującym i monitorującym zamierzenia oraz działania prezydencji[131].

Rada UE poczyniła w ostatniej dekadzie kroki, aby wybrane grupy interesów uzyskały do niej lepszy dostęp. Zdarzają się przypadki, że w wieczór poprzedzający spotkanie Rady przedstawiciele grup interesu są zapraszani na obiad/kolację. Mają wówczas możliwość porozmawiać z ministrami na temat kwestii poruszanych w agendzie Rady następnego dnia. Oczywiście nie wszyscy ministrowie uczestniczą w tych nieformalnych spotkaniach, jednak dla lobbystów bywają one istotnym punktem dostępu do decydentów

[130] F. Hayes-Renshaw, op.cit., s. 84.
[131] C. De Cock, op.cit., s. 20.

na wysokim szczeblu. Dyskusyjne jest, czy takie kontakty faktycznie wywierają jakikolwiek wpływ na stanowiska ministrów i ostatecznie podejmowane decyzje[132]. Pragmatycy mogą wskazać, że instrukcje rządowe oraz zaawansowane stadium prac nad projektem (w sytuacji gdy debatują nad nim już ministrowie) znacznie utrudniają na tym etapie realne wywarcie wpływu na proces.

Poniższa tabela wskazuje preferencje Rady w stosunku do konsultowanych grup interesów. Wyraźnie widać przewagę grup krajowych i przedsiębiorstw indywidualnych nad grupami europejskimi. Sytuacja taka nie powinna dziwić, gdyż dobrze wpisuje się w teoretyczną istotę funkcjonowania i znaczenie tej instytucji w równowadze instytucjonalnej Unii Europejskiej.

Tabela 5: Wybór preferowanej przez RUE formy reprezentacji interesów

Forma organizacyjna	I wybór	II wybór	III wybór	IV wybór
Grupa europejska	0	1	7	6
Grupa krajowa	8	6	0	0
Przedsiębiorstwo	6	6	1	1
Konsultanci	0	1	6	7
Brak odpowiedzi	0	0	0	0
W sumie:	**14**	**14**	**14**	**14**

Źródło: P. Bouven, *A comparative Study…*, s. 28.

Jak wskazują powyższe dane, RUE ceni interesy narodowe, dlatego warto w tym miejscu wspomnieć o innej strukturze, która również kieruje się tą ideą. Na poziomie UE głównymi agentami interesów narodowych są stałe przedstawicielstwa państw członkowskich. Spełniają one trzy główne funkcje. Po pierwsze, dostarczają krajowym negocjatorom podstawowych informacji o aktualnej sytuacji w Brukseli, udzielają rad i przekazują wymagane przez rządy informacje, dzięki czemu wcielają się także w rolę koordynatora polityki na linii stolica państwa–Bruksela. Po drugie, stałe przedstawicielstwa są głównymi negocjatorami na większości spotkań Rady. Aby spełniać tę funkcję, muszą także stale monitorować rozwój procesu legislacyjnego w każdej zaangażowanej instytucji. Podczas gdy dwie pierwsze wspomniane

[132] F. Hayes-Renshaw, op.cit., s. 79.

funkcje są cały czas bardzo istotne, to zbieranie informacji we współczesnej UE stało się bardzo szerokim, wieloaspektowym zadaniem. Stąd żadna instytucja rządowa podejmująca działania na forum Unii nie może polegać tylko na informacjach dostarczonych przez stałe przedstawicielstwo. Wszystkie ministerstwa w krajach członkowskich mają personel monitorujący wybraną dziedzinę, jak również aktywność grup interesu na poziomie krajowym i ponadnarodowym[133].

5. LOBBING W ZWYKŁEJ PROCEDURZE LEGISLACYJNEJ – PUNKTY WEJŚCIA DO SYSTEMU

Władza prawodawcza w UE ma klasyczną dwuizbową strukturę, w ramach której Rada reprezentuje państwa członkowskie, a Parlament Europejski obywateli. W zwykłej procedurze prawodawczej obie te instytucje współtworzą legislację, chociaż prezentowane są opinie, że to Rada ma w ramach procedury faktycznie większą władzę niż PE[134]. Przygotowując się do reprezentowania interesów i próby modyfikacji treści aktu prawnego uchwalanego w drodze zwykłej procedury prawodawczej, lobbysta musi mieć świadomość, że jest to najdłuższa z dostępnych procedur i w sytuacji wykorzystania wszystkich przewidzianych przez traktat możliwości i etapów bywa także skomplikowana. Stąd przeważnie działa najlepiej dla tych, którzy są cierpliwi i ostrożni w podejmowanych działaniach.

Art. 289 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) stanowi, że zwykła procedura ustawodawcza polega na przyjęciu rozporządzeń, dyrektyw lub decyzji wspólnie przez Parlament Europejski i Radę na wniosek Komisji[135]. Na wstępie warto także zauważyć, że dopóki Rada nie podejmie działań, Komisja może w każdej chwili zmienić swój projekt w toku procedur prowadzących do przyjęcia aktów Unii[136].

Po przekazaniu przez Komisję propozycji aktu prawnego do Parlamentu jego przewodniczący występuje do odpowiedniej komisji parlamentarnej o raport, ponieważ w pierwszym czytaniu PE przedstawia swoją opinię do

---

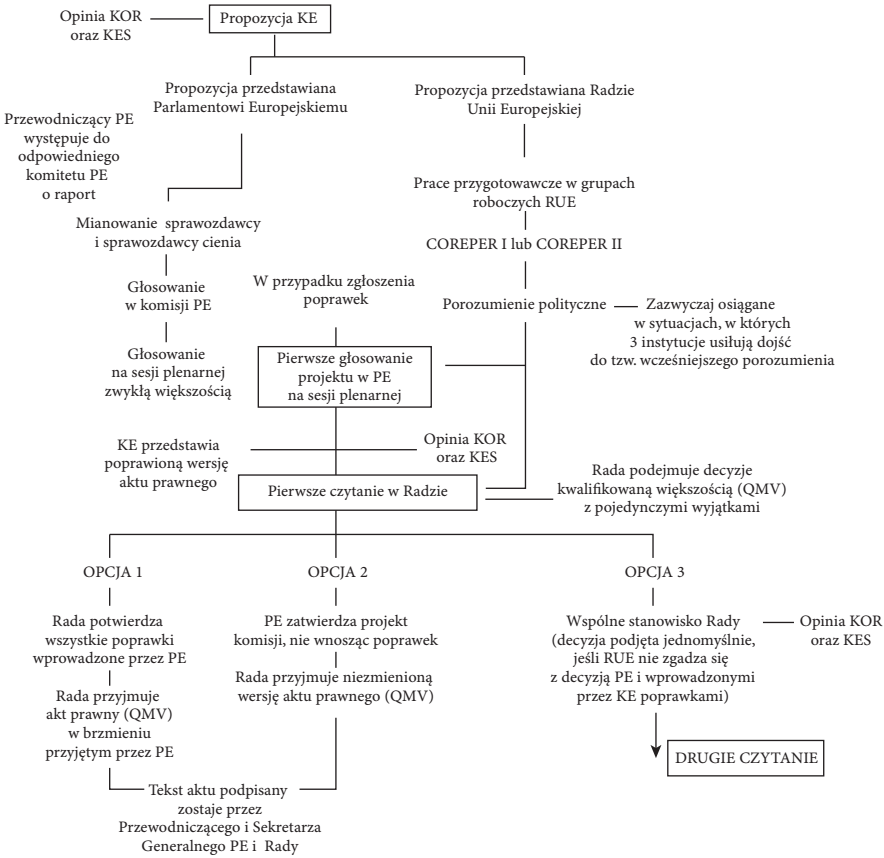
[133] S. Saurugger, *COREPER and National Governments* [w:] *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, D. Coen, J. Richardson (red.), Oxford 2009, s. 112.

[134] S. Hix, op.cit., s. 104, 112–120.

[135] Art. 289 TFUE ust. 1.

[136] Art. 293 TFUE ust. 2.

Wykres 2: Pierwsze czytanie w zwykłej procedurze prawodawczej



Źródło: opracowane na podstawie C. De Cock, op.cit., s. 102.

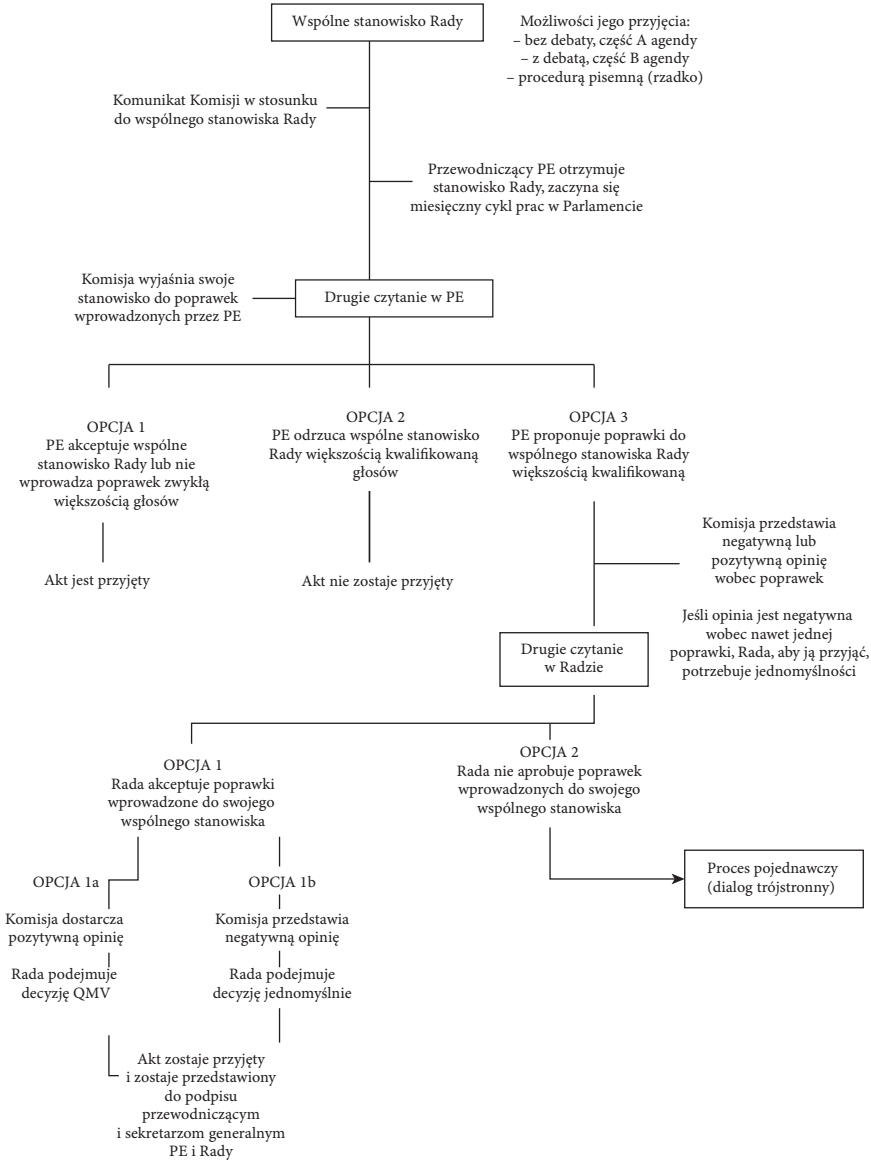
projektu aktu prawnego. W tym momencie istotne dla lobbysty są właściwa komisja parlamentarna i relacje z jej przewodniczącym, ustalenie kontaktu z posłem sprawozdawcą i jego otoczeniem oraz analiza wpływu i stosunku do danego aktu prawnego frakcji politycznych. Jednocześnie należy przyglądać się Radzie. W tym aspekcie warto zapoznać się z nastawieniem do tematyki kraju sprawującego prezydencję, zidentyfikować pracownika Sekretariatu Rady odpowiedzialnego za parce nad propozycją oraz monitorować zainteresowanie COREPER danym zagadnieniem. Po pracy przygotowawczej i w miarę przechodzenia na kolejne etapy pierwszego czytania w zwykłej

procedurze legislacyjnej warto do wspomnianych wyżej punktów dostępu dodać nawiązanie kontaktów z przychylnymi projektowi europarlamentarzystami lub tymi, którzy w ramach przetargu politycznego także mogą wykazać zainteresowanie przedstawionymi postulatami. Jeśli instytucje biorące udział w unijnym procesie legislacyjnym nie dojdą do porozumienia na etapie pierwszego czytania, lobbyści mają możliwość kontynuowania swoich strategii także w dalszych etapach procedury.

Warto pamiętać, że Traktat nie określa limitu czasu, jaki Rada ma na przyjęcie wspólnego stanowiska. Średnio etap ten trwa ok. 15 miesięcy w zależności od skomplikowania materii oraz zaangażowania w projekt (np. prezydencji). Istotne jest, że w sytuacji, gdy legislatorzy dążą do porozumienia już w pierwszym etapie procesu, poza formalnymi zachowaniami wyznaczonymi procedurą, organizowane są nieformalne trójstronne spotkania. Biorą w nich udział przedstawiciele PE (poseł sprawozdawca, ale zdarza się także, że wraz ze sprawozdawcą cieniem), przedstawiciele Rady (przewodniczący zaangażowanej grupy roboczej i/lub COREPER) i urzędnicy odpowiedzialni za *dossier* z zaangażowanej Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej wraz z Sekretarzem Generalnym KE, którzy przyjmują rolę mediatorów oraz są wsparciem technicznym i merytorycznym dyskusji. Celem takiego spotkania jest zapewnienie, że poprawki wprowadzone przez PE na sesji plenarnej zostaną zaakceptowane przez Radę. Jeśli w ramach zwykłej procedury legislacyjnej dochodzi do tak szerokich, międzyinstytucjonalnych konsultacji, okazują się one ważnym momentem dochodzenia do kompromisu oraz istotnym punktem dostępu dla monitorujących i usiłujących wpływać na proces lobbystów i grup interesu. Konsultacje te mogą jednak nie doprowadzić do kompromisu i jeśli Rada nie zaakceptuje poprawek Parlamentu, przyjmuje wspólne stanowisko. Staje się ono punktem wyjściowym w drugim czytaniu.

Warto zauważyć, że na tym etapie zwykłej procedury prawodawczej Parlament ma 3 miesiące (z możliwością przedłużenia o 1 miesiąc), aby ustosunkować się do wspólnego stanowiska Rady. W porównaniu do pierwszego czytania występują pewne różnice – jest ono o wiele bardziej sztywne w odniesieniu do czasu oraz rodzajów poprawek, jakie mogą zostać wprowadzone. Dla lobbystów są to ważne elementy, które trzeba rozważyć, realizując strategię lobbingową, a zarazem dowód na to, że drugie czytanie to nie jest moment na przedstawianie „nowych pomysłów". Eurodeputowani mają tu znacznie mniej czasu, aby się z nimi zapoznać, ustosunkować się do nich

Wykres 3: Drugie czytanie w zwykłej procedurze prawodawczej



Źródło: opracowane na podstawie C. De Cock, op.cit., s. 109.

i odpowiednio się przygotować. Opisany w kontekście pierwszego czytania trójstronny dialog odnosi się także do drugiego czytania i biorą w nim udział te same podmioty. Zauważyć jednak trzeba, że rola Komisji jest w tym momencie bardziej istotna, ponieważ jeśli sprzeciwi się ona poprawkom wprowadzonym przez Parlament, Rada będzie musiała podejmować decyzję jednomyślnie. W tej sytuacji określenie roli Komisji jako mediatora i koordynatora jest niewystarczające, może ona bowiem w pewnym stopniu wywierać presję na PE i Radę. Jeśli taki trójstronny dialog okaże się skuteczny, przewodniczący COREPER wyśle list do przewodniczącego właściwej komisji parlamentarnej, tak aby Rada mogła zatwierdzić poprawki wprowadzone do wspólnego stanowiska przez Parlament. Następnie poprawki, w stosunku do których uzyskano kompromis, są przedstawiane na komisji parlamentarnej lub, co zdarza się częściej, przed sesją plenarną. Są one podpisywane przez posła sprawozdawcę i sprawozdawcę cienia w imieniu ich grup politycznych, aby zagwarantować w ten sposób wymaganą większość na plenum. Jeśli poprawki zostaną przez PE przyjęte w myśl porozumienia, Rada przyjmie je również i procedura zostanie zakończona.

Reasumując: wydaje się oczywiste, że jeśli dobrze przygotowało się do etapu pierwszego czytania w ramach zwykłej procedury prawodawczej, w toku drugiego czytania uwaga lobbystów skupia się na utrzymaniu tego, co udało się już osiągnąć. Należy jednak być bardzo wyczulonym na desperackie ruchy konkurentów, których celem na tym etapie mogą być głównie destrukcja osiągniętych porozumień i negatywny wpływ na proces[137].

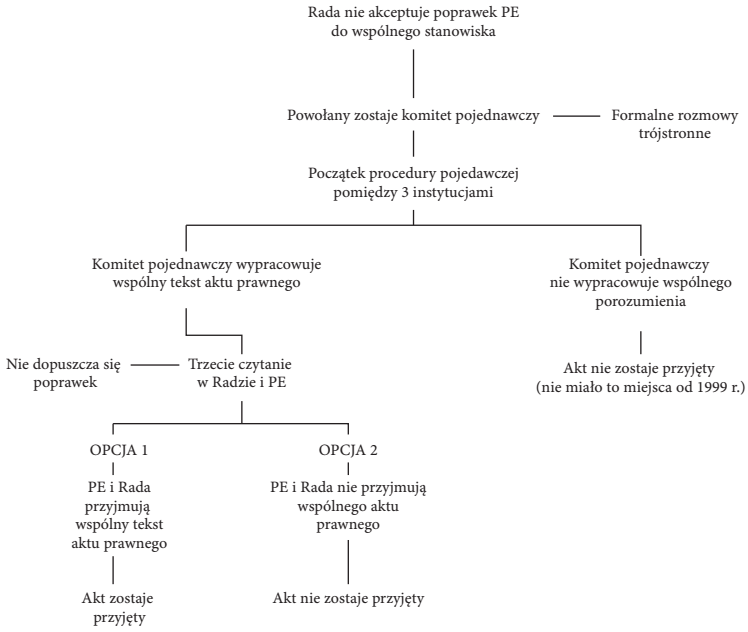
Jeśli okaże się jednak, że poprzedni etap nie zakończył się konsensusem decydentów, rozpoczyna się w ramach zwykłej procedury decyzyjnej tzw. postępowanie pojednawcze. Do komitetu pojednawczego, który jest istotnym dla lobbingu punktem dostępu do procesu, wchodzą członkowie Rady (przeważnie przedstawiciele państw przy COREPER) i taka sama liczba eurodeputowanych. W praktyce jest to 28 europosłów i 28 ich zastępców reprezentujących siłę grup politycznych będących przeważnie członkami zajmującej się aktem komisji parlamentarnej. Ponadto stałymi członkami komitetu pojednawczego są trzej wiceprzewodniczący Parlamentu[138]. Komitet musi zostać zwołany w ciągu 6 tygodni (istnieje możliwość przedłużenia

[137] C. De Cock, op.cit., s. 110–114.

[138] Parlament Europejski przedstawił bardzo szczegółowy przewodnik dotyczący koncyliacji, www.europarl.europa.eu/code/information/guide_en.pdf (2.06.2011).

tego okresu o kolejne 2 tygodnie). Następnie ma 6 tygodni (z możliwością przedłużenia o dalsze 2 tygodnie), aby doprowadzić do porozumienia w sprawie wspólnego projektu na podstawie stanowisk PE i Rady w drugim czytaniu[139]. Co ciekawe, komitet pojednawczy pracuje nad 4-kolumnowym dokumentem, na który składają się wspólne stanowisko Rady, poprawki Parlamentu z drugiego czytania, propozycje Rady wobec poprawek PE oraz stosunek delegacji Parlamentu do propozycji Rady. Jak nietrudno się domyślić, dokument taki jest skomplikowany. Ważną rolę odgrywa tu Komisja, która uczestniczy w pracach komitetu i podejmuje wszelkie niezbędne inicjatywy na rzecz zbliżenia stanowiska Rady i Parlamentu[140]. Lobbyści doskonale wiedzą, że w praktyce znaczna część negocjacji prowadzona jest pod-

Wykres 9: Procedura pojednawcza oraz trzecie czytanie w zwykłej procedurze prawodawczej



Źródło: opracowanie na podstawie C. De Cock, op.cit., s. 115.

[139] Art. 294 TFUE ust. 10.
[140] Art. 294 TFUE ust. 11.

czas nieformalnych, trójstronnych rozmów, w których Komisja odgrywa ponownie rolę mediatora. Głównym powodem takiej formy rozmów jest fakt, że ograniczenia czasowe uniemożliwiają prowadzenie pełnych negocjacji w szerokim składzie, zwłaszcza gdy kwestie, nad którymi się debatuje, są bardzo złożone i zaangażowana w nie jest znaczna liczba zainteresowanych stron. W rezultacie nieformalne kontakty często rozpoczynają się jeszcze przed kończącą drugie czytanie konkluzją Rady, kiedy wydaje się przesądzone, że niezbędny będzie proces koncyliacji.

Jeżeli w terminie 6 tygodni od zwołania komitet pojednawczy nie zatwierdzi wspólnego projektu, proponowany akt uważa się za nieprzyjęty[141]. Natomiast jeśli komitet pojednawczy zatwierdzi wspólny projekt, PE i Rada dysponują terminem 6 tygodni od tego zatwierdzenia na przyjęcie danego aktu zgodnie z projektem. Jeżeli nie uczynią tego, proponowany akt uważa się za nieprzyjęty[142].

Poniższa tabela ukazuje różnice, jakie w ramach zwykłej procedury legislacyjnej występują na kolejnych etapach prac nad aktem prawnym. Podstawowa różnica dotyczy roli Parlamentu Europejskiego i znaczenia wprowadzanych przez niego poprawek. Jeśli te wpływają w dużym stopniu na pierwotny kształt aktu przedstawionego przez Komisję Europejską bądź wizja PE wobec aktu jest sprzeczna z wolą państw członkowskich wchodzących w skład Rady, to wówczas zwykła procedura ustawodawcza ulega znacznemu wydłużeniu i skomplikowaniu. Tym samym zaznaczyć trzeba, że PE jest instytucją, która stara się w maksymalny sposób wykorzystywać przysługujące mu kompetencje, z czego doskonale zdają sobie sprawę lobbyści i fakt ten starają się wykorzystywać także dla swoich korzyści.

Tabela 6: Różnice między 3 czytaniami w PE w zwykłej procedurze decyzyjnej

	Pierwsze czytanie	**Drugie czytanie**	**Trzecie czytanie / koncyliacja**
Czas	Nie ma limitów czasowych	Zarówno dla Parlamentu,jak i Rady są to 3 miesiące z możliwością przedłużenia do 4 miesięcy	Do 24 tygodni (3x8 tygodni), z czego max. 8 tygodni to czas poświęcony na sam proces pojednawczy

[141] Art. 294 TFUE ust. 12.
[142] Art. 294 TFUE ust. 13.

	Pierwsze czytanie	**Drugie czytanie**	**Trzecie czytanie / koncyliacja**
Odpowiedzialność	Komisja parlamentarna właściwa dla aktu oraz komisje opiniujące	Tylko komisja parlamentarna właściwa dla aktu	Odpowiedzialność spoczywa na deputowanych PE w komitecie pojednawczym
Podstawa do dyskusji	Propozycja Komisji Europejskiej	Wspólne stanowisko Rady	Wspólne stanowisko Rady z poprawkami Parlamentu z drugiego czytania
Możliwości zgłaszania poprawek	Zarówno na etapie prac w komisjach, jak i na sesji plenarnej (40 eurodeputowanych lub grupa polityczna)	Zarówno na etapie prac w komisjach jak i na sesji plenarnej (40 eurodeputowanych lub grupa polityczna)	Brak. Przyjęcie lub odrzucenie wspólnej wersji aktu jako całości w jednym głosowaniu
Kryteria do przyjęcia poprawek	Szeroka dostępność w zgłaszaniu poprawek	Zawężone kryteria dostępności zgłaszania poprawek	Brak
Wymagane większości na sesji plenarnej	PE decyduje o przyjęciu, odrzuceniu lub wprowadzeniu poprawek do propozycji KE zwykłą większością głosów	PE przyjmuje wspólne stanowisko Rady, odrzuca je lub zmienia zwykłą większością głosów	PE przyjmuje lub odrzuca wspólną wersję aktu zwykłą większością w jednym głosowaniu

Źródło: opracowane na podstawie C. De Cock, op.cit., s. 200.

6. PROCEDURA UCHWALANIA AKTÓW WYKONAWCZYCH

Rozważając punkty wejścia reprezentantów interesów do procesu decyzyjnego UE, warto zwrócić także uwagę na powiązane z tym procesem struktury, które w określonych przypadkach mogą również wywierać wpływ na proces legislacyjny. Zaznaczyć jednak trzeba, że ich znaczenie jest mniejsze w porównaniu z omówionymi wcześniej organami wewnętrznymi instytucji UE. Jednocześnie pamiętać należy, że dynamizm lobbingu oraz różnorodność możliwych form wyboru działania w trakcie następujących po sobie kolejnych etapów procesu nie mogą determinować wykluczenia jakiegokolwiek możliwego punktu kontaktowego.

W związku z tym należy zauważyć, że procedura komitetowa, lub też komitologia[143], to proces przyjmowania przez KE aktów wykonawczych do aktów prawnych przyjętych wcześniej przez Radę. Podczas wykonywania kompetencji wykonawczych Komisję wspierały komitety składające się z reprezentantów państw członkowskich, na czele których stał przedstawiciel Komisji, przeważnie w randze dyrektora, który kontrolował porządek posiedzeń i przedstawiał komitetowi propozycje decyzji. Nie miał on jednak prawa do głosowania[144]. Warto zatem zauważyć, że Komisja nie miała pełnej swobody w kreowaniu polityk w procesie realizacji prawa UE. Rada stworzyła tu rozbudowany system komitetów złożonych z przedstawicieli rządów narodowych, których celem była kontrola działań wykonawczych Komisji[145]. Niektóre procedury regulujące działanie systemu komitologii zakładały rozdzielenie władzy, a ustawodawcy (rządy państw członkowskich) mogli kontrolować część wykonawczą (KE). Inne procedury natomiast zakładały wspólnotę władzy, w ramach której rządy narodowe mogły narzucać Komisji swoje zdanie, sprawując zarazem władzę ustawodawczą i wykonawczą.

System komitologii został utworzony decyzją Rady w czerwcu 1987 r. (1987/373/EEC) i zmieniony decyzją Rady w czerwcu 1999 r. (1999/468/EC)[146]. W 2000 r. w raporcie dotyczącym działalności komitetów Komisja wymieniła 224 oddzielne komitety, w których członkostwo zależało od jego funkcji. Składały się one z urzędników administracyjnych z państw członkowskich i zajmowały się wykonywaniem prawa. Natomiast tymczasowe komitety złożone z przedstawicieli prywatnych grup interesu zajmowały się zagadnieniami, które według KE wymagały szerszych konsultacji. Z kolei rolą komitetów, w których skład wchodzili naukowcy i eksperci, było doradztwo w specjalistycznych kwestiach technicznych[147].

W czerwcu 2006 roku weszła w życie decyzja Rady (2006/512/WE)[148] dotycząca funkcjonowania komitologii, która ustanowiła cztery procedury.

---

[143] Zob. P. Bouven, *The European Commission*…, s. 29–31.

[144] *Kompendium wiedzy o lobbingu,* A. Protas (red.), Warszawa 2009, s. 299.

[145] Szerzej P. Tosiek, *Europeizacja administracji narodowych państw członkowskich Unii Europejskiej na przykładzie komitologii* [w:] *Europeizacja – mechanizmy, wymiary, efekty*, A. Pacześniak, R. Riedel (red.), Toruń 2010, s. 215–234.

[146] Zob. *Decyzja Rady ustanawiająca warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji,* Dz. Urz. z 1999, L 184/23.

[147] S. Hix, op.cit., s. 84.

[148] Patrz Decyzja Rady zmieniająca decyzję 1999/468/WE ustanawiającą warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji, Dz. Urz. z 2006, L 200/11.

W ramach pierwszej z nich Komisja Europejska konsultowała się z komitetami doradczymi (ang. *advisory committees*), biorąc następnie pod uwagę przedstawioną wobec aktu prawnego opinię. Stąd komisje doradcze miały tylko możliwość wydawania niewiążących zaleceń Komisji Europejskiej. W drugiej procedurze działały komitety zarządzające (ang. *management committees*), mające większy wpływ na proces legislacyjny. Jeśli nie zgadzały się one z propozycją Komisji, mogły zwrócić się do Rady UE o zbadanie środków wykonawczych zastosowanych przez Komisję w określonym terminie, podczas którego wdrażana procedura była zawieszona. Jeśli Rada nie podjęła w tym terminie decyzji, Komisja mogła kontynuować proces wykonawczy. W ramach trzeciej procedury występowały komitety regulacyjne (ang. *regulatory committees*). Jeśli te nie zgadzały się z propozycją Komisji, przekazywały swoje stanowisko Radzie oraz Parlamentowi Europejskiemu[149]. Stąd komisje regulujące miały prawo zawieszenia działań wykonawczych Komisji i zwrócenia się do Rady UE w celu zbadania środków wykonawczych. Jeśli Rada w określonym terminie nie podjęła decyzji, Komisja mogła kontynuować proces wykonawczy, tylko jeśli Rada nie odrzuciła zwykłą większością głosów właściwych środków. Z kolei tzw. procedura trzecia „B" to komitety regulacyjne z możliwością przestudiowania / lustracji / badania – w trakcie tej procedury zarówno Rada, jak i Parlament mogły powziąć decyzję o wcześniejszym zbadaniu aktu prawnego i jego skutków, zanim został przyjęty w Radzie. Jeśli po uzyskaniu wyników przeprowadzonej lustracji aktu Rada lub PE sprzeciwiały się, Komisja nie mogła działać, jednakże mogła przedstawić propozycję z uwzględnionymi zmianami[150]. Jak wynika z powyższych uwag, komitologia dawała Radzie UE kontrolę nad władzą wykonawczą, pozostającą w rękach Komisji Europejskiej.

Komitologia jest zatem przykładem wykorzystywania formalnie stworzonych struktur, które przy dobrze zorganizowanej kampanii mogą w konkretnych przypadkach odegrać istotną rolę. Dlatego lobbyści powinni w razie konieczności umieć wykorzystać działający system komitetów. Uwaga ta jest tym bardziej istotna, że Traktat z Lizbony wprowadził modyfikacje dotyczące funkcjonowania komitologii, głównie wzmacniając w tym zakresie rolę Parlamentu Europejskiego.

---

[149] Zob. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 września 2008 r. zawierająca zalecenia dla Komisji w sprawie dostosowywania aktów prawnych do nowej decyzji w sprawie komitologii, Dz. Urz. z 2010, C 8 E/5.

[150] L. Zetter, op.cit., s. 305–306.

Podstawowe znaczenie mają normy zawarte w art. 290 i art. 291 TFUE. W art. 290 TFUE stwierdzono, że akt ustawodawczy może przekazywać Komisji uprawnienia do przyjęcia aktów o charakterze nieustawodawczym o zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne elementy aktu ustawodawczego. Akty te nazwano aktami delegowanymi. Akty ustawodawcze wyraźnie określają cele, treść, zakres oraz czas obowiązywania przekazanych uprawnień[151], które nie mogą jednak dotyczyć istotnych elementów danej dziedziny, ponieważ są one zastrzeżone dla aktu ustawodawczego. Warunki, którym podlega przekazanie uprawnień, są wyraźnie określone w aktach ustawodawczych. Występują one w sytuacji, gdy Parlament Europejski lub Rada zadecydują o odwołaniu przekazanych uprawnień. Ponadto akt delegowany może wejść w życie tylko wtedy, gdy Parlament Europejski lub Rada nie wyrażą sprzeciwu. W nagłówku aktów delegowanych dodaje się wówczas przymiotnik „delegowane" albo „delegowana".

Natomiast art. 291 TFUE przewiduje, że w zasadzie to państwa członkowskie przyjmują wszelkie środki prawa krajowego niezbędne do wprowadzenia w życie prawnie wiążących aktów Unii. Jeżeli jednak konieczne jest określenie jednolitych warunków wykonywania tych aktów, uprawnienia wykonawcze powierzane są Komisji lub Radzie w tzw. należycie uzasadnionych przypadkach oraz w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. W nagłówku aktów wykonawczych dodaje się przymiotnik „wykonawcze" albo „wykonawcza"[152]. Natomiast Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, ustanawiają z wyprzedzeniem przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję.

Postanowienia te zostały przyjęte 16 lutego 2011 roku, a obowiązują od 1 marca 2011 r.[153] Podobnie jak do tej pory, mechanizm kontroli przewidziany rozporządzeniem jest oparty na procedurze komitetowej, tzn. obejmuje komitety składające się z przedstawicieli państw członkowskich, którym

---

[151] Szerzej P. Tosiek, *Delegacja uprawnień w systemie decyzyjnym Unii Europejskiej – komitologia a reforma instytucjonalna* [w:] *Unia Europejska w XXI wieku. Polityczno-prawna wspólnota interesów*, R. Riedel (red.), Toruń 2010, s. 55–77.

[152] Zob. http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/100326_komitologia_pl.htm (5.04.2012).

[153] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 182/2011 z 16 lutego 2011 r. *ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję*, Dz. Urz. z 2011, L 55/13.

Komisja przekazuje projekty środków wykonawczych (jednak obecnie nie jest możliwa interwencja Rady jako organu odwoławczego). W niektórych, szczególnych przypadkach może zaistnieć potrzeba zwrócenia się do „komitetu odwoławczego". Trzeba jednak pamiętać, że jest to „zwykły" komitet, któremu przewodniczy Komisja, jednak o wyższym szczeblu reprezentacji. Zapewnia on możliwość ponownego rozpatrzenia projektu środków lub w razie potrzeby wprowadzenia zmian.

Rozporządzenie uprościło procedury (występują tylko dwie podstawowe – procedura doradcza i procedura sprawdzająca)[154] i ma zastosowanie do całego istniejącego prawodawstwa. Nowe przepisy w pełni odzwierciedlają rolę Komisji wynikającą z traktatów, co oznacza, że jedynie kwalifikowana większość głosów komitetu przeciwko projektowi aktu wykonawczego może zapobiec przyjęciu go przez Komisję. Należy również zauważyć, że nowe procedury zapewniają Komisji większą elastyczność, a zarazem większą odpowiedzialność polityczną. W przypadku braku kwalifikowanej większości głosów przeciwko projektowi aktu wykonawczego Komisji lub za takim projektem Komisja będzie miała możliwość przyjęcia tego aktu lub wprowadzenia w nim zmian.

W kontekście lobbingu istotne jest, że rozporządzenie przewiduje uwzględnienie w normalnym systemie środków wykonawczych w takich obszarach, jak np. środki ochrony handlu. Dotychczas środki te podlegały specjalnym procedurom, w ramach których ostatnie słowo często należało do Rady. Poprzez objęcie tych środków standardowymi przepisami nowe rozporządzenie zwiększa przejrzystość i skuteczność realizacji polityki w tych bardzo ważnych obszarach. Jedyny wyjątek, kiedy Komisja będzie potrzebować pozytywnej opinii komitetu w celu przyjęcia projektu aktu wykonawczego, dotyczy ostatecznych, wielostronnych środków ochrony handlu. Jednak większość tych środków (takich jak środki antydumpingowe i ostateczne środki wyrównawcze) będzie podlegała nowym, standardowym zasadom. Pomogą one zapobiec upolitycznieniu tego procesu, ograniczą możliwość prowadzenia lobbingu przez jakąkolwiek stronę lub państwo trzecie oraz zapewnią skuteczniejszą politykę ochrony handlu.

Istotne znaczenie ma również fakt, że procedury komitetowe będą realizowane z zachowaniem pełnej przejrzystości, a wszystkie dokumenty przedkładane komitetom będą równocześnie udostępniane Parlamentowi Euro-

[154] Ibidem, art. 2 ust. 1.

pejskiemu i Radzie. Te dwie instytucje będą miały również „prawo kontroli", na całkowicie równych zasadach, co oznacza, że w każdej chwili będą mogły wskazać, który projekt aktu wykonawczego uznają za przekraczający uprawnienia nadane Komisji w oparciu o odpowiednią podstawę prawną[155].

Obowiązujące współcześnie zasady regulujące funkcjonowanie systemu komitetów mogą wpłynąć na ich przyszłe relacje ze światem lobbingu. Zauważyć bowiem trzeba, że wprowadzone zmiany umocniły pozycję Komisji. Ma to o tyle istotne znaczenie, że dla reprezentantów interesów kształtowanie korzystnych relacji z urzędnikami tej instytucji wydaje się podstawą realizacji ich strategii lobbingowych. Zatem im korzystniejsze relacje uzyskają oni na poziomie Komisji, tym większy wpływ będą mogli wywierać także w ramach procedur komitetowych.

7. RELACJE LOBBINGU I PROCESU DECYZYJNEGO W UE

W analizie instytucjonalnej proces decyzyjny UE wymaga od biorących w nim udział podmiotów osiągania szerszego kompromisu. Także forma reprezentacji interesów ma duży wpływ na prawdopodobieństwo urzeczywistnienia celów i zamierzeń lobbystów. Na poziomie UE grupy społeczeństwa obywatelskiego i stowarzyszenia mają większe szanse na osiągnięcie sukcesu w swoich działaniach, jednakże organizacje handlowe/biznesowe nie ustępują znacznie w tych statystykach. Trzeba pamiętać, że urzędnicy unijni nie podlegają systemowi wyborów bezpośrednich, stąd nie muszą się troszczyć o zbieranie funduszy i kapitału politycznego na kolejną kampanię wyborczą. W związku z tym nie mają większych pokus, aby sprzyjać największym i najbogatszym stronom dyskursu wokół procesu legislacyjnego. Ich współpraca z wieloma stronami jest w tym wypadku zbalansowana[156]. Funkcjonowanie zjawiska reprezentacji interesów na poziomie Unii Europejskiej jest o tyle ciekawe, że porównując je do systemów mających pełną legitymację demokratyczną w klasycznym jej rozumieniu (np. USA), można wyciągnąć wniosek, że im mniejsze umocowanie demokratyczne ma system na

[155] Zob. http://polskawue.gov.pl/Procedura,komitetowa,nowe,przepisy,dotyczace,uprawnien,wykonawczych,Komisji,6125.html (8.09.2011).

[156] Patrz C. Mahoney, *Lobbying success in the United States and the European Union*, „Journal of Public Policy" 2007, nr 27, s. 46–52.

poziomie UE, tym bardziej może on odpowiadać na szeroką skalę interesów z otoczenia decyzyjnego – świata lobbingu. Ponadto im bardziej odpowiada on szerokiej skali interesów, tym większe prawdopodobieństwo realizacji celów grup biznesowych. Pamiętać jednak należy, że system Unii Europejskiej ma wysoką zdolność do łączenia współzawodniczących interesów w politycznych kompromisach, które umożliwiają chociaż częściową realizację zamierzonych celów[157].

Warto także zauważyć, że polityki Unii Europejskiej wpływają na sposoby, w jakich grupy narodowe układają swoje relacje z rządami i organizują działania na poziomie UE. Wiele istniejących analiz traktuje duże przedsiębiorstwa jako relatywnie jednorodną grupę, stającą się systematycznie bardziej europejską niż ukierunkowaną narodowo. Twierdzi się ponadto, że w ramach jednolitego rynku firmy zharmonizowały swoje działalności lobbingowe i te największe stały się pełnoprawnymi, paneuropejskimi politycznymi graczami. W rezultacie wzrastającego znaczenia strategii lobbingu bezpośredniego pośród firm nastąpiła instytucjonalizacja unijnego forum politycznego, a ostatecznie kreacja sieci tematów, sieci powiązań, które harmonizują wzory lobbingu przedsiębiorstw na poziomie UE[158].

Nie da się także zaprzeczyć, że precyzyjnie wyznaczone traktatami procedury legislacyjne są fundamentem wyznaczającym zakres oraz możliwości funkcjonowania lobbing na poziomie Unii Europejskiej. Tak wyznaczone ramy procesu decyzyjnego są podstawowym odniesieniem dla tworzonych strategii. To reprezentanci interesów, chcąc odnieść sukces na forum unijnym, muszą się dostosować do proceduralnych, prawnych i zwyczajowych zasad. W związku z tym proces decyzyjny stymuluje modele zachowania lobbystów, determinuje ich aktywność oraz przyzwala na kontakty w istotnych jego momentach. Co więcej, system ten generuje punkty wejścia, które wykorzystywane przez grupy interesu, wpływają na stałe zacieśnianie współpracy oraz są monitorowane i regulowane przez instytucje, które są przecież traktatowo wyznaczonymi decydentami.

Pomimo że analizując zjawisko lobbingu, mówimy o współzależności na linii decydenci–otoczenie procesu decyzyjnego, pamiętać trzeba, iż możliwości wywarcia wpływu na projekt aktu prawnego czy następne etapy procesu prawodawczego zależą w dużej mierze od przyzwolenia instytucji

---

[157] Ibidem, s. 54.

[158] Y. Hamada, op.cit., s. 36.

i organów na włączanie się interesów zewnętrznych w ten proces. Oczywiście wskazuje się, że taka kooperacja jest z zasady korzystna dla większości zainteresowanych stron, jednak nie może być tu mowy o równowadze na linii proces decyzyjny/instytucje–świat lobbingu. To traktaty, regulaminy wewnętrzne i kodeksy postępowania wyznaczają zasady dostępu, do których grupy wpływu muszą się dostosować. Stąd prawodawcy są silniejszą stroną w tej rozgrywce, pomimo że zdają sobie sprawę z istoty, a zarazem możliwości wpływu szeroko rozumianego otoczenia procesu decyzyjnego na jakość opracowywanych projektów. Zauważyć jednak trzeba, że instytucje i decydenci bardzo rozsądnie i z dużą dawką wstrzemięźliwości tworzyli regulacje i kreowali zasady funkcjonowania reprezentacji interesów (szerzej będzie o tym mowa w kolejnym rozdziale książki). Prawdopodobnie jest to jeden z głównych powodów świadczących o tym, jak ważne jest to zjawisko nie tylko dla poprawy jakości prawodawstwa, ale także dla realizacji polityki transparentności, przybliżania urzędników w Brukseli obywatelom oraz zwiększania zakresu legitymizacji całego systemu.

Wydawać się może, że wpływ lobbingu na proces decyzyjny jest mniej znaczącym zjawiskiem niż wpływ procesu decyzyjnego na funkcjonowanie lobbingu. Warto jednak zauważyć, że dla urzędników europejskich obecność i aktywność lobbystów, zwłaszcza w początkowych etapach pracy nad projektem, są w pewnym sensie katalizatorami ich poczynań, a zarazem wpływają pośrednio na legitymizowanie społeczne podejmowanych działań. Profesjonalny lobbing szczelnie wypełniający sferę otoczenia decyzyjnego nie ma oczywiście realnych możliwości zmiany wyznaczonych traktatem, występujących kolejno etapów procedury prawodawczej. Jego siłą jest jednak umiejętność przesuwania wektorów aktów prawnych, a przez to modyfikowania ich znaczenia.

Trzeba także wyraźnie zaznaczyć, że w procesie legislacyjnym najważniejszym atrybutem lobbysty jest dostarczenie specjalistycznej wiedzy. Aby stworzyć akt prawny adekwatny do realnych warunków i oczekiwań, niezbędna jest dobra orientacja w danej dziedzinie. Większość parlamentarzystów i urzędników w poszczególnych instytucjach UE korzysta z pomocy licznych ekspertów i doradców (chociaż nie zawsze jest to możliwe), a dla podjęcia wyważonej decyzji wymagane jest także wysłuchanie różnych stanowisk i opinii. Dlatego też bardzo ważne jest, aby urzędnicy i parlamentarzyści mogli w razie potrzeby zwrócić się o pomoc i opinię do grup lobbingowych. Dla ułatwienia kontaktów organizują one konferencje, seminaria,

zamawiają badania naukowe, wydają broszury, periodyki, propagują informacje w mediach itp.[159]

Trzeba zatem podkreślić, że lobbing uelastycznia wyznaczoną traktatem strukturę systemu legislacyjnego. Reprezentanci interesów mogą wpływać na instytucje (urzędników, decydentów) w momencie wyboru procedury, starać się przyspieszyć lub opóźnić międzyinstytucjonalne porozumienie, lobbować za zakwalifikowaniem aktu do części A lub B obrad Rady, wreszcie spróbować przekonać także do swoich racji przedstawicieli/ekspertów w istniejącym systemie komitetów. Ponadto dla rezultatu ogromne znaczenie może mieć to, czy proces decyzyjny przebiega na zasadach tworzenia prawa wtórnego czy przeniesienia uprawnień lub jaką formułę przybiera współpraca w ramach procedury z Parlamentem Europejskim. Czy Rada decyduje kwalifikowaną większością czy jednomyślnie? Czy *dossier* jest przedmiotowo zainteresowana jedna Dyrekcja Generalna w Komisji Europejskiej czy kilka z nich, w których komisjach Parlamentu Europejskiego toczą się prace nad projektem i w jakich grupach roboczych Rady? Czy implementacja bądź inspekcja jest przypisana urzędnikom UE, urzędnikom narodowym, władzom regionalnym czy instytucjom prywatnym? Czy rezultatem prac będą niewiążące wytyczne, wiążąca dyrektywa czy rozporządzenie bądź decyzja? Jak widać, podstawowych pytań w przygotowywanej strategii jest wiele i wspomniane powyżej z pewnością nie wyczerpują całej listy.

Należy także dodać, iż nie zawsze wątpliwości dotyczące aktu zostają szczegółowo wyjaśnione za pomocą przyjętych już rozwiązań, co stwarza oczywiście pole do działania lobbingu. Jeśli jednak formalne czynniki są ze sobą odpowiednio powiązane, to tworzą powtarzalny schemat, który może być na stałe wykorzystany do promowania bądź blokowania. Kiedy grupa nacisku czuje zagrożenie spowodowane określonym projektem aktu prawnego, może wykorzystać Parlament, aby ten wywarł nacisk na Komisję, może również posłużyć się wpływem Rady przeciwko PE, Trybunałem Sprawiedliwości UE przeciwko wszystkim wymienionym instytucjom lub każdą inną konieczną konstelacją, która umożliwia osiągnięcie sukcesu. Słowem, wyko-

[159] U. Kurczewska, M. Molęda-Zdziech, *Lobbing w Unii Europejskiej – zarys problematyki,* „Studia Europejskie" 1999, nr 2 (10), s. 58.

rzystywać możliwości, jakie stwarzają konkretna procedura i system legislacyjny w celu uzyskania maksymalnych korzyści[160].

Co więcej, profesjonalnie działający lobbing wypełnia luki w przepływie informacji nie tylko na linii społeczeństwo/przedsiębiorcy–instytucje UE, ale także pomiędzy samymi decydentami. Tak funkcjonujące otoczenie procesu decyzyjnego praktycznie współtworzy akty prawne, stając się wierzytelnym powiernikiem zagregowanych interesów gospodarczych.

Oczywiście możemy także podjąć się próby udowodnienia, że lobbyści nie są potrzebni[161]. Fakt ich funkcjonowania w demokracjach Europy zachodniej i USA nie jest przecież wystarczającym argumentem uzasadniającym ich obecność. W przeszłości tworzenie prawa odbywało się bez oficjalnego udziału grup interesu i organizacji przedsiębiorców. Można przecież założyć, że ustawodawca wie, jakie przepisy prawne są najlepsze dla obywateli, środowisk gospodarczych czy naukowych. Jeśli jednak wypełnianie tej roli przez ustawodawcę jest źle oceniane, należy podjąć odpowiednie kroki. Pamiętać trzeba, że kadencje są przeważnie kilkuletnie, a tworzone w tym czasie prawo może doprowadzić do recesji wybrany sektor gospodarczy, firmy narazić jeśli nie na upadek, to na pewno na duże straty. Z tych powodów łatwiej udowodnić, że lobbyści odgrywają istotną rolę w tworzeniu kluczowych aktów prawnych oraz formułowaniu strategii sektorów gospodarczych, branż, lokalnych społeczeństw, niż twierdzić, że ich obecność jest nieuzasadniona[162]. Tym bardziej że dowodzi się również, iż polityczny dostęp grup interesu do instytucji decyzyjnych skutkuje z czasem zwiększeniem zależności decydentów od dostarczanych informacji[163].

Warto także zauważyć, że nie jest prawdziwe powszechne przekonanie, że lobbyści skupiają się głównie na wpływaniu na proces tworzenia prawa wiążącego (ang. *hard law*). Coraz częściej bowiem podejście to zmienia się, a wartość prawna aktów niewiążących (ang. *soft law*) okazuje się równie istotna jak aktów wyższej rangi. Na przykład w sektorze telekomunikacyjnym jednym z najbardziej lobbowanych dokumentów jest *Rekomendacja dotycząca rynku właściwego* (ang. *Recommendation on relevant markets*). KE określa w niej, które rynki telekomunikacyjne powinny być zbadane przez

---

160 R. van Schendelen, op.cit., s. 96–97.
161 Por. D. Coen, *Empirical and Theoretical…,* s. 2.
162 B. Piwowar, J. Świeca, op.cit., s. 18.
163 R. Eising, *The Access*…, s. 54.

narodowego regulatora w celu sprawdzenia, czy na dane korporacje należy nałożyć odpowiednie zobowiązania. Pomimo że jest to tylko zalecenie KE, powiązane z nią dyrektywy stanowią, że krajowi regulatorzy muszą przyjrzeć się wszystkim wskazanym rynkom i nie mogą samowolnie dodać do listy innych bez uprzedniej zgody Komisji. Dla lobbystów oznacza to, że nawet jeśli zalecenie jest narzędziem miękkiego prawa, to w zasadzie określa ono zasady ewaluacji funkcjonowania rynków telekomunikacyjnych[164].

[164] C. De Cock, op.cit., s. 135.

Rozdział III

RAMY PRAWNE DZIAŁALNOŚCI LOBBINGOWEJ W UNII EUROPEJSKIEJ

1. EWOLUCJA REGULACJI PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH LOBBINGU

Już w latach sześćdziesiątych XX wieku grupy nacisku sektora gospodarczego usiłowały wywierać w sposób zorganizowany wpływ na proces decyzyjny w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej[1]. W pierwotnej wersji traktatów rzymskich nie znajdziemy jednak wielu zapisów poświęconych omawianemu zagadnieniu. Dopiero wraz z kolejnymi zmianami postanowień traktatowych dotyczących instytucji i rozszerzaniem kompetencji Wspólnot ukształtował się proces decyzyjny w pełni otwarty na lobbing na szczeblu ponadnarodowym[2].

Wzrost liczby grup interesów następował również w wyniku rozszerzania Wspólnot Europejskich o nowe państwa. Organizacje lobbingowe z państw członkowskich wchodziły w skład europejskich stowarzyszeń lub podejmo-

[1] Grupy nacisku w początkowym okresie integracji europejskiej były zróżnicowane, a proces ich formowania chaotyczny i burzliwy. O skali i dynamicznym rozwoju tego zjawiska świadczy najlepiej fakt, że w 1957 r., na forum EWWiS działalność lobbingową prowadziło 8 grup, a kilka lat później, w 1960 r. przy EWG działało już 171. W kolejnych latach liczba grup nacisku stale rosła i w 1980 r. formalne przedstawicielstwo na szczeblu Wspólnot miało już 439 grup.

[2] Przełomowym momentem w historii działających w ramach Wspólnot grup nacisku było utworzenie jednolitego rynku europejskiego, opartego na swobodzie przepływu towarów, osób, usług i kapitału. Realizacja tego przedsięwzięcia wymagała przyjęcia i wdrożenia około 300 dyrektyw oraz stworzyła nowe perspektywy i warunki działalności dla biznesu, w tym także działalności grup lobbingowych. Należy także zauważyć, że skala zmian, jakie nastąpiły po wejściu w życie JAE, wpłynęła na większą przejrzystość funkcjonowania grup nacisku we Wspólnocie.

wały samodzielną aktywność wobec instytucji[3]. Wraz z pogłębianiem integracji następowało przenikanie na poziom UE coraz większej liczby *eurolobbystów*[4]. Stąd obecnie wiele organizacji krajowych i międzynarodowych, firm, władz regionalnych oraz organizacji pozarządowych ma stałe biura i przedstawicielstwa w Brukseli.

Wraz ze wzrostem znaczenia Wspólnot Europejskich, a następnie Unii Europejskiej, grupy nacisku zaczęły rozszerzać zakres swojego działania, obejmując nim nie tylko scenę krajową, ale i w coraz większym stopniu międzynarodową. Początkowo działalność lobbingowa wobec instytucji decyzyjnych była prowadzona poprzez krajowe struktury polityczne i administracyjne. Przełomowym momentem zmieniającym charakter lobbingu wobec Wspólnot było wejście w życie Jednolitego aktu europejskiego. Miał on między innymi na celu przygotowanie procesu integracji walutowej i finansowej, której plan znalazł się w późniejszym Traktacie z Maastricht. Jednolity akt europejski rozszerzył zakres kompetencji Wspólnot na dziedziny pozostające do tej pory wyłącznie w gestii rządów państw członkowskich oraz wprowadził zmiany do procesu decyzyjnego. W szczególności zwiększył zakres procedury podejmowania decyzji większością głosów, głównie w odniesieniu do kwestii standaryzacji i harmonizacji, a więc dziedzin mających kluczowe znaczenie dla budowy jednolitego rynku oraz funkcjonowania przedsiębiorstw. W efekcie nastąpiło wzmocnienie instytucji ponadnarodowych i relatywne zmniejszenie wpływu rządów państw członkowskich na proces decyzyjny w tych dziedzinach. Sytuacja taka spowodowała wzrost zainteresowania lobbingiem na forum Wspólnot Europejskich głównie ze strony biznesu, ale także szeroko rozumianych ruchów społecznych[5].

Pomimo że ponadnarodowe federacje grup nacisku istniały od początku procesu integracji europejskiej w takich sektorach jak rolnictwo, węgiel i stal, to dopiero od połowy lat 80. XX wieku datuje się przyspieszenie na poziomie ponadnarodowym procesu centralizacji krajowych stowarzyszeń biznesowych. Dotyczyło to zwłaszcza branż, na które w znaczący sposób mają

---

[3] L. Graniszewski, C. Piątkowski, op.cit., s. 16.

[4] E. Małuszyńska, B. Gruchman, *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 71.

[5] K. Michałowska-Gorywoda, op.cit., s. 299.

wpływ regulacje UE, czyli szeroko pojmowanego sektora gospodarki produkcyjno-handlowej (z wyłączeniem sektora rolnego)[6].

Kolejne zmiany na mapie lobbingu europejskiego nastąpiły w wyniku wejścia w życie z dniem 1 listopada 1993 r. Traktatu z Maastricht. Kontynuując postanowienia JAE, Traktat ten zintensyfikował proces integracji sprowadzający się głównie do budowy unii ekonomiczno-monetarnej i planowanego przejścia do wspólnej waluty – euro. Ponadto zmienił przepisy dotyczące kompetencji instytucji, wzmacniając w szczególności pozycję Parlamentu Europejskiego, oraz utworzył nowe organy, jak Komitet Regionów. Rozszerzenie zakresu przedmiotowego europejskiego prawa wspólnotowego spowodowało więc w sposób logiczny wzrost funkcji publicznych realizowanych przez instytucje, zmieniając tym samym rolę rządów państw członkowskich. Wspomniane powyżej zmiany pobudziły aktywność już funkcjonujących grup nacisku, a także wpływały stymulująco na kształtowanie się nowych[7]. Zjawisku temu sprzyjały również przejawy coraz większej transparentności w działalności UE, o co w szczególności dbała Komisja Europejska. Stąd zmiany traktatowe przełomu lat 80. i 90. XX wieku oraz zwiększanie zadań i kompetencji, jakie stały przed integrującą się Europą, wiązały się z koniecznością ujednolicania lub harmonizacji wielu regulacji prawnych i standardów jakościowych przyjmowanych przez instytucje. Stanowiło to główny powód wzrostu aktywności organizacji lobbingowych pragnących uczestniczyć w tworzeniu europejskiego prawa[8].

Również wprowadzanie wspólnych polityk w coraz to innych obszarach życia gospodarczego, społecznego i politycznego spowodowało gwałtowny rozwój lobbingu na poziomie ponadnarodowym. Na początku lat 90. XX wieku ścisłą współpracę oraz wspólne polityki wprowadzono w kolejnych obszarach, m.in. w kwestiach społecznych, telekomunikacji, mediach. Rozwój wspólnej polityki regionalnej i powstanie Komitetu Regionów spowodowały znaczny napływ reprezentantów struktur regionalnych do Brukseli. Ugrupowania reprezentujące interesy sektora przemysłu i rolnictwa nadal aktywnie funkcjonują w UE, ale coraz większe obecnie znaczenie przywiązuje się w instytucjach UE do kwestii związanych z szeroko rozumianym

---

[6] Por. K. Tarnawska, *Rozwój lobbingu w Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe" 1999, nr 3, s. 6.

[7] K. Michałowska-Gorywoda, op.cit., s. 299.

[8] B. Piwowar, J. Świeca, op.cit., s. 122; ibidem, s. 122.

sektorem usług, ochrony środowiska, ochrony praw konsumenckich, telekomunikacji czy energetyki[9].

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na istotną konsekwencję wzrostu dostępu grup interesu do procesu decyzyjnego. Burzliwy okres rozwoju lobbingu europejskiego po przyjęciu Jednolitego aktu europejskiego doprowadził do mało komfortowego dla zainteresowanych podmiotów „zatłoczenia" sceny europejskiej. W następstwie mogło to niekiedy utrudniać pracę urzędników Unii, którzy tonąc w niezliczonych dokumentach, raportach i opracowaniach dostarczanych im przez coraz bardziej aktywnych lobbystów, zostali zmuszeni do wysoce czasochłonnej selekcji otrzymywanych informacji w celu wyłowienia jedynie wartościowych i faktycznie potrzebnych. Jednocześnie sytuacja ta komplikowała tymże grupom możliwość skutecznego wywierania wpływu. W skutek takiego rozwoju wydarzeń zaczęły się pojawiać coraz to nowe żądania zwiększenia możliwości dostępu do podmiotów zaangażowanych w proces decyzyjny. Nie były to jednak jedyne konsekwencje. Wobec braku jakichkolwiek regulacji i ograniczeń dostępu do budynków Unii, zwłaszcza siedziby Parlamentu, nagminne stały się zachowania wysoce nieetyczne przejawiające się w postaci nadużyć, np. kradzieży dokumentów przeznaczonych dla parlamentarzystów. Niczym niezwykłym okazywały się przekupstwa i agresywne zachowania wobec członków i pracowników instytucji decyzyjnych. Taki rozwój wydarzeń musiał doprowadzić do sytuacji, w której problematyczne było dalsze twierdzenie, że sytuacja jest pod kontrolą i nie wymaga poświęcenia jej większej uwagi.

Pierwsze nieśmiałe i niekoniecznie powszechnie akceptowane kroki zbliżające społeczność wspólnotową do złamania zmowy milczenia w kwestiach działalności lobbingowej postawił socjalista, deputowany Danii Alman Matten. Członkowie Parlamentu Europejskiego zdążyli się już przyzwyczaić do funkcjonowania w roli obiektu zainteresowania świata lobbingu, zdążyli się nawet nauczyć zachowań ofensywnych w przypadku agresywnych oddziaływań. W 1989 r. wspomniany Matten pod pozorem odpowiedzi na pisemne pytanie na temat stanu nadużyć mających miejsce w Parlamencie obalił wspomniane tabu[10]. Nie poprzestając na tym, zaproponował Komisji opracowanie kodeksu postępowania, który regulowałby działanie wszystkich grup lobbingowych. Atmosfera polityczna w KE nie sprzyjała wówczas przy-

[9] Ibidem.
[10] J. Greenwood, op.cit., s. 80–81.

jęciu tak dalece idących zmian[11]. Fakt, że nie zostały one przyjęte, nie oznaczał jednak, iż kwestia ta poszła w zapomnienie. Czekała raczej na bardziej stosowne okoliczności, w których wola polityczna i nastroje dojrzałyby do działania. Momentem takim okazał się maj 1991 r., kiedy wobec rosnących wciąż nagannych zachowań i częstych nadużyć Parlament ponownie postanowił podjąć się zbadania swojej działalności w kontekście wywierania wpływu przez zorganizowane grupy interesu. Wówczas parlamentarna komisja regulaminowa postawiła przed jednym z deputowanych zadanie opracowania raportu w kwestii wprowadzenia kodeksu postępowania i rejestracji lobbystów działających przy PE. Miał się tym zająć Belg Marc Galle. Efekty prac przedstawiono w październiku 1992 r. Galle zaproponował przyjęcie kodeksu postępowania lobbystów, który miałby na celu przeciwdziałanie nadużyciom. Ponadto za konieczne uważał ustanowienie w budynkach parlamentarnych obszarów objętych zakazem wstępu osobom nieupoważnionym. Takimi strefami zamkniętymi w pierwszej kolejności miały być biura parlamentarzystów i obszary biblioteczne. Interesującym pomysłem było przeprowadzenie analizy działalności parlamentarnych *intergrup* ze szczególnym uwzględnieniem roli, jaką w ich funkcjonowaniu odgrywa lobbing[12].

Ponieważ w swoich propozycjach Galle w dużej mierze opierał się na rozwiązaniach amerykańskich, w raporcie znalazła się propozycja przejęcia od USA zwyczaju corocznego sporządzania rejestru lobbystów wraz ze zdefiniowaniem ich praw, obowiązków i konsekwencji związanych z naruszeniem któregoś z punktów obowiązującej regulacji. Koniecznym wymogiem miało być też składanie przez parlamentarzystów oświadczeń majątkowych. Raport Galle'a nie zaowocował przyjęciem jakichkolwiek regulacji, ale stał się impulsem, który zmotywował Komisję do aktywnego zajęcia się tematem. Jak się okazało, KE w początkowym etapie powstawania propozycji zmian w systemie lobbingowym miała powody, by nie opierać się na propozycjach Belga. Głównym dylematem była świadomość stopnia zależności efektywności prac Komisji od dostarczanych przez lobbystów informacji. Obawa przed ograniczeniem przepływu informacji postawiła KE w opozycji nie tylko wobec wprowadzenia kodeksu czy rejestru lobbystów, ale w głównej mierze przeciwko ograniczeniom w dostępie do budynków instytucji Unii. Wydawać się

[11] K. Tarnawska, *Rozwój*…, s. 25.
[12] J. Greenwood, op. cit., s. 82–83.

mogło, że ograniczenia takie w prostej linii prowadziłyby do uprzywilejowania reprezentantów określonych grup interesu[13]. Dlatego Komisja wypracowała własne stanowisko i konkretne rozwiązania, a wkrótce po debacie parlamentarnej opublikowano przyjęty tekst pt. *Otwarty i strukturalny dialog między Komisją a specjalnymi grupami interesu* (ang. *An open and structured dialogue between the Commission and special interest groups*)[14].

W lipcu 1993 r. Sekretarz Generalny Komisji Europejskiej David Williamson zwołał spotkanie okrągłego stołu, w którym miało wziąć udział dwustu reprezentantów społeczności lobbingowej. Celem spotkania było opracowanie przez lobbystów regulacji, która w sposób jednoznaczny normowałaby ich działalność. Kiedy nikt z zaproszonych się nie pojawił, Komisja rozesłała ostrzegawczą informację, iż w przypadku nieopracowania regulacji przez w jej mniemaniu zainteresowane środowisko dokona tego według własnego uznania. Ostrzeżenie dało zamierzony efekt i we wrześniu 1994 r. po przeprowadzeniu szeregu konsultacji powstał samoregulacyjny kodeks postępowania lobbystów[15] – Code of Conduct of Consultants zawierający większość sugestii Komisji sformułowanych w dokumencie z 1992 r.

Po wyborach w 1994 r. z kolejną inicjatywą regulacji zjawiska lobbingu wystąpił nowo wybrany Parlament Europejski. Jego Komisja Regulaminowa wystosowała postulat opracowania kolejnego raportu traktującego o działalności lobbingowej podejmowanej na terenie PE. Tym razem zadanie to zostało powierzone Brytyjczykowi Glynowi Fordowi. Podszedł on do problemu odmiennie od swego poprzednika, a za główną wytyczną przyjął prostotę rozwiązań, wierząc, że w ten sposób zwiększy szanse na akceptację raportu i zawartych w nim propozycji. Raport Forda nie tylko nie został przedstawiony na forum PE w swojej pierwotnej wersji, ale dodatkowo połączono go z drugim raportem, Nordmanna, który z kolei koncentrował się na działalności parlamentarzystów[16]. Po długich, przeciągających się pracach

---

[13] Ibidem.

[14] Zob. *Otwarty i strukturalny dialog między Komisją a specjalnymi grupami interesu*, Dz. Urz. z 1993, C 63/1.

[15] *Code of Conduct of Consultants*, http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/mesure/code_txt_en.htm (12.05.2011).

[16] Raport ten dotyczył przejrzystości oraz różnego rodzaju interesów i odnosił się do członków Parlamentu. W raporcie tym Nordmann zalecał m.in., aby po elekcji każdy europarlamentarzysta dostarczył szczegółowych informacji na temat swojej profesji i jakichkolwiek innych zajęć, z których czerpie korzyści finansowe. Ponadto deputowani powinni powstrzymywać się od przyjmowania wszelkich upominków lub innego rodzaju donacji

zmodyfikowane wersje obu raportów zostały przyjęte przez PE 17 lipca 1996 r.[17] Zgodnie z ostatnią wersją zaakceptowaną przez PE parlamentarzystów zobowiązano do:

- składania szczegółowych deklaracji o swej aktywności zawodowej, poinformowania o wszelkich korzyściach zawdzięczanych podmiotom trzecim, a także poinformowania o źródłach tych korzyści; deklaracje te miały być udostępnianie do wglądu publicznego;
- odrzucania wszelkich upominków i innych korzyści, które mogłyby wpłynąć na ich sposób głosowania, na dodatek o wszelkich takich upominkach należy poinformować przed odbyciem debaty;
- rejestrowania podarunków, których wartość przekracza 600 ECU (obecnie euro);
- zakazano również przyjmowania korzyści finansowych lub pomocy personelu z wyjątkiem tych zapewnianych i dostarczanych przez Parlament[18].

Przyjęcie powyższych raportów doprowadziło do włączenia do Tytułu I Regulaminu Parlamentu Europejskiego art. 9, regulującego standardy dostępu do PE, oraz dwóch aneksów (I i X)[19].

Oceniając rozwój zjawiska lobbingu w procesie integracji oraz próbując wskazać kluczowe momenty, należy określić wpływ, jaki wywierała w tej kwestii Komisja Europejska. Z historycznego punktu widzenia Komisja na wiele sposobów tworzyła aktywnie obraz grup interesu na szczeblu Unii. Po pierwsze, sama bezpośrednio współpracowała z różnymi reprezentantami interesu w celu ustanowienia grup, z którymi miała współdziałać. W efekcie grupy powstawały wskutek tworzenia nieformalnych płaszczyzn dialogu, czasami w wyniku zwoływania znaczących konferencji, a czasami nawet na skutek działań samych urzędników Komisji. Po drugie, KE asygnowała

---

w czasie wykonywania swego mandatu. Sporządzane przez nich deklaracje miałyby być publikowane co roku i dostępne do wglądu publicznego. Raport ten został następnie włączony do aneksu I razem z art. 9. Patrz *Transparency and Member's financial interest* (annex of the EP rules of Procedure), http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+V0//EN&language=EN (18.08.2011).

[17] J. Greenwood, op.cit., s. 95–96.

[18] Ibidem, s. 97.

[19] Aneks I traktuje o przejrzystości i sprawach finansowych parlamentarzystów, natomiast aneks X o lobbingu w Parlamencie. Patrz Parlament Europejski, *Rules of Procedure*, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES--EP+20091201+0+DOC+PDF+V0//EN&language=EN (28.08.2011).

znaczne środki na powołanie i utrzymanie tych grup, nawet przy wątpliwych podstawach traktatowych takiego działania. Po trzecie, przekazywała tym grupom półoficjalne funkcje wykonywane w imieniu Komisji, jak np. dostarczanie informacji lub prowadzenie tzw. gorących linii telefonicznych dotyczących wdrażania legislacji UE. Po czwarte, ułatwiała dostęp do siebie poprzez podawanie do wiadomości publicznej bezpośrednich numerów telefonów urzędników odpowiadających za poszczególne sprawy, organizując w Brukseli spotkania dla nawiązania dialogu, powołując komitety doradcze, w ramach których miejsca (z pokrywanymi wydatkami) rozdzielane były przedstawicielom grup interesu, oraz udostępniając informacje. Komisja konsekwentnie odrzucała pomysły ograniczania liczby grup w drodze praktyk akredytacyjnych, a kiedy pojawiła się krytyka prowadzenia lobbingu na rzecz konkretnych interesów, przechodziła szybko do zachęcania tych grup do tworzenia własnych kodeksów i ciał przedstawicielskich, z którymi mogłaby zaangażować się w dialog. Po piąte, początkowo Komisja realizowała politykę dialogu tylko wobec grup reprezentowanych na szczeblu europejskim (eurogrupy), co miało być zachętą dla grup krajowych do tworzenia reprezentacji na poziomie UE. W praktyce okazało się to niewykonalne, ponieważ obecność eurogrup była nierównomierna. W obszarach, w których były obecne, okazywały się czasami mało efektywne w budowaniu znaczących platform wśród swoich członków lub też ich obecność była raczej symboliczna. Próbując temu zaradzić, Komisja rozpoczęła „przyjacielską", początkowo prywatną, a z czasem publiczną krytykę tam, gdzie grupy nie spełniały stawianych przed nimi wymagań. Jeśli praktyka ta nie doprowadziła do powstania dynamicznych eurogrup lub grup reprezentatywnych na tyle silnych, by sprostać potrzebom, Komisja angażowała się w dialog z grupami krajowymi bądź też z dużymi firmami, korporacjami czy ich oddziałami.

Współcześnie KE gotowa jest rozmawiać z każdą organizacją, która chce się profesjonalnie zaangażować. Pomimo elastycznego i nowatorskiego podejścia Komisji Europejskiej nadal w mocy pozostaje oficjalne oświadczenie wydziału Komisji zajmującego się kontaktami ze społeczeństwem obywatelskim, który głosi, że „Komisja przedkłada [kon]federacje europejskie nad przedstawicieli indywidualnych lub organizacje krajowe". W sumie z wyżej podanych powodów instytucja ta nadal blisko współpracuje z eurogruapmi, jako partnerami w kształtowaniu polityki UE i integracji, odnotowuje się jednak znaczące zróżnicowanie stosowanych praktyk

oraz kultury współpracy z grupami interesu pomiędzy różnymi służbami/ dyrekcjami instytucji[20].

2. TRAKTATOWE REGULACJE DOTYCZĄCE LOBBINGU

Należy wskazać, że istnieją uniwersalne zapisy, na które powołują się wszelkie grupy interesu. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej TFUE) stanowi, że „w celu wspierania dobrych rządów i zapewnienia uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii działają z jak największym poszanowaniem zasady otwartości"[21]. Dalej czytamy, że „każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę statutową w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, niezależnie od ich formy, z zastrzeżeniem zasad i warunków określonych zgodnie z niniejszym ustępem"[22]. Dla omawianej kwestii jest to istotny zapis Traktatu. Dostęp grup interesu do informacji, czyli w zasadzie do tego, co aktualnie dzieje się w procesie decyzyjnym bądź jest jego efektem, jakich można spodziewać się ruchów legislacyjnych oraz w którym kierunku mają one szanse się rozwinąć, jest początkiem wszelkiej aktywności na polu profesjonalnego lobbingu[23].

Należy wspomnieć, że 7 grudnia 2000 r. ogłoszono *Kartę Praw Podstawowych*[24], natomiast w Traktacie z Lizbony nadano jej status prawa pierwotnego. Zapisy Karty również dotyczą dostępu do dokumentów publicznych wydawanych przez wszystkie instytucje. Ponadto Karta porządkuje prawa człowieka, prawa socjalne i ekonomiczne oraz tzw. prawa nowoczesne, jak choćby prawo do dobrej administracji, a jednym z najważniejszych praw na

[20] J. Greenwood, op.cit., s. 37–39.

[21] Art. 15 TFUE ust. 1.

[22] Art. 15 TFUE ust. 3.

[23] L. Graniszewski, C. Piątkowski, op.cit., s. 31–32.

[24] Pomysł jej stworzenia powstał w 1999 roku w czasie posiedzenia Rady Europejskiej w Kolonii. Dokument ten miał zebrać wspólną część podstawowych praw obywatelskich, które w tej czy innej formie są wpisane do konstytucji i innych aktów prawnych państw członkowskich UE, aby stworzyć spójny zestaw norm dla tworzenia przyszłego prawa UE. Patrz http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/l33501_pl.htm (3.07.2011)

gruncie prawa nowoczesnego jest dostęp do dokumentów instytucji UE[25]. Zapis ten ma wpłynąć na poziom legitymizacji władzy publicznej, w tym wypadku administracji unijnej. Trzeba jednak zauważyć, że musi to być odpowiednio skorelowane z prawem do wolności wypowiedzi oraz ochrony danych osobowych.

Co ważne, na szczeblu UE nie przyjęto dotąd jednolitych uregulowań prawnych dotyczących prowadzenia lobbingu w jej instytucjach. Stąd chcąc dokonać analizy aktów prawnych, na podstawie których funkcjonują grupy interesu, należy wziąć pod uwagę, że nie wszystkie grupy mają takie same prawne możliwości reprezentowania swoich interesów na forum brukselskim. Wynika to z podziału przedmiotowego i podmiotowego. Na przykład tzw. specjalne grupy interesu, którymi najczęściej są partnerzy społeczni, mają szczególne możliwości przedstawiania swoich stanowisk w ramach dialogu obywatelskiego[26]. Zjawisko to nasiliło się szczególnie od połowy lat 90., kiedy pojawiły się wobec UE zarzuty, że powstał zbyt duży dystans między jej organami a społeczeństwami państw członkowskich[27]. Z kolei lobbing gospodarczy dopiero ewolucyjnie uzyskiwał coraz większe znaczenie na europejskiej arenie. W związku z reprezentowaniem np. transnarodowych korporacji dysponujących olbrzymim kapitałem, proeuropejskim, liberalnym, wolnorynkowym podejściem i często technicznym, specjalistycznym wkładem, lobbing gospodarczy uważany jest za jeden z najistotniejszych elementów otoczenia decyzyjnego UE. Nadal jednak jego działalność nie jest odrębnie regulowana w postanowieniach traktowych. Stąd istotne znaczenie ma analiza aktów prawa wtórnego dotyczących funkcjonowania lobbingu gospodarczego.

---

[25] Art. 42 *Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Dz. Urz. z 2010, C 83/02, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:pl:PDF (12.06.2012).

[26] Dialog obywatelski jest szerszą formą dialogu społecznego, do którego zaproszeni są nie tylko partnerzy socjalni, ale także szeroko rozumiane organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

[27] Z.M. Doliwa-Klepacki, op.cit., s. 133.

3. AKTY PRAWA WTÓRNEGO

A. Akty Komisji Europejskiej

Analizując akty KE w kontekście sankcjonowania i regulowania zjawiska reprezentacji interesów, warto zauważyć, że jest to instytucja, która poświęciła temu zagadnieniu najwięcej uwagi. Istotnym dla tematu pracy aktem wydanym przez KE jest komunikat z 2 grudnia 1992 r. – *Otwarty i strukturalny dialog między Komisją a specjalnymi grupami interesu* (ang. *An Open and Structured Dialogue Between the Commission and Special Interest Groups*), czyli oficjalne stanowisko Komisji Europejskiej w stosunku do grup lobbingowych. Ma on jednak charakter deklaratywny i nie stanowi prawnego uregulowania kwestii lobbingu. Dokument ten potwierdził jawny i otwarty charakter reprezentacji interesów, zawierał ogólne informacje o istniejących już grupach nacisku na unijnym forum, a także określił politykę wobec tych grup[28]. Potwierdził także, że Komisja zawsze była instytucją otwartą na wpływy z zewnątrz i uważa taką sytuację za fundamentalny element tworzenia swoich polityk. Stąd celem omawianego komunikatu było wyraźniejsze zdefiniowanie relacji między Komisją a grupami interesu[29].

Aneks II do *Otwartego i strukturalnego dialogu między Komisją i grupami interesu* dotyczy zwiększania przejrzystości w pracach KE i jest paralelną częścią dokumentu głównego. Zauważyć należy, że grupy interesu najwięcej korzystają właśnie z transparentności pracy Komisji. Ta zaś realizuje politykę otwartości m.in. poprzez przedstawianie rocznych planów prac legislacyjnych i programów. Ponadto, aby utrwalać swoją reputację instytucji otwartej i dostępnej dla otoczenia decyzyjnego, opierając się na istniejących mechanizmach wyznaczonych traktatami i regulaminami, KE przekazuje szkice propozycji aktów prawnych dotyczące głównych polityk komitetom doradczym. Umożliwia to w szerszej skali zainteresowanym stronom wyrażanie swojej opinii dotyczącej aktu. Co ciekawe, Komisja zostaje zobligowana do aktywnego korzystania z takich środków komunikowania się z grupami interesów jak zielone i białe księgi, przesłuchania, organizowane seminaria

---

[28] M. Molęda-Zdziech, *Działania lobbingowe na forum Unii Europejskiej na przykładzie aktorów regionalnych* [w:] *Prace i materiały ISM*, K. Zbytniweska (red.), Warszawa 2005, s. 19.

[29] *Otwarty i strukturalny dialog między Komisją a specjalnymi grupami interesu*, Dz. Urz. z 1993, C 63/2.

informacyjne, aby w ten sposób stymulować debatę nad propozycją aktu legislacyjnego[30].

Warto także zauważyć, że omawiany akt prawny wskazuje na dwie podstawowe formy dialogu. Pierwszy to komitety doradcze i grupy ekspertów, które asystują Komisji w wykonywaniu jej kompetencji, drugi to kontakt z grupami interesu w nieustrukturyzowany sposób (*ad hoc*). Pomimo że Komisja przestrzegała zasady, w świetle której kwestie takie jak akredytacja, rejestracja czy kodeks postępowania wobec grup interesu nie były sformalizowane, to w swojej ogólnej polityce nie nadawała przywilejów konkretnym grupom. Powodem była chęć utrzymania dialogu na możliwie najwyższym poziomie otwartości z wszystkimi zainteresowanymi, bez wymuszania systemu akredytacji. Co ciekawe, podejście takie okazało się korzystne dla wszystkich stron, pojawiały się jednak problemy związane z agresywnym sposobem uprawiania lobbingu. Zdarzały się przypadki, gdy lobbyści sprzedawali wstępne wersje oficjalnych dokumentów, przedstawiali siebie jako związanych z KE urzędników bądź posiadali akredytacje prasowe, co pozwalało im na uczestnictwo w konferencjach prasowych. Co ważne, sytuacja ta odnosiła się nie tylko do Komisji, ale także innych instytucji[31], i była jednym z głównych motywów podjęcia wysiłku uregulowania systemu reprezentacji interesów.

W tym miejscu należy również wspomnieć o dokumencie regulującym prawa i obowiązki urzędników Komisji Europejskiej (ang. *Staff Regulation of Officials of the European Communities*). Tytuł II tego dokumentu stanowi o wystarczających i – wydawać by się mogło – odpowiednich środkach regulujących zachowania urzędników europejskich w kontekście kontaktów z grupami interesu. Porusza się tam takie kwestie jak otrzymywanie podarunków (art. 11), zaangażowanie w zewnętrzną działalność (art. 12), zatrudnienie po odejściu z instytucji UE (art. 16), poufność w kwestii informacji i dokumentacji (art. 17)[32].

Biała Księga na temat zarządzania Europą

Na wstępie należy zauważyć, że w Białej Księdze proponuje się otwarcie procesu decyzyjnego tak, aby jak najszersze grono osób/grup z zewnątrz

[30] Ibidem, s. 8–*9*.

[31] Ibidem, s. 2.

[32] Zob. rozporządzenie nr 259/68, *Staff Regulation of Officials of the European Communities,* Dz. Urz. z 1968, L 46/1 (z późniejszymi zmianami).

było zaangażowanych w kształtowanie polityk UE. Księga promuje dzięki temu lepszą dostępność, rozliczalność i odpowiedzialność zarówno decydentów, jak i całego otoczenia procesu decyzyjnego. Wyraźnie zauważa się jednak, że Komisja nie osiągnie postawionych celów sama, tak jak i Biała Księga nie jest ostatecznym rozwiązaniem. Wprowadzane zmiany wymagają wysiłku zarówno od wszystkich instytucji, jak i rządów krajowych, regionów, miast oraz od szeroko pojmowanego społeczeństwa obywatelskiego. W 2002 r. Komisja przedstawiła raport, w którym zaproponowała konkretne propozycje. Pierwsze dotyczyły ponownie większego zaangażowania i otwartości na kontakty ze światem zewnętrznym. KE już na pierwszym etapie kształtowania aktu prawnego praktykuje systematyczny dialog nie tylko z grupami interesu, ale także z przedstawicielami regionalnych i lokalnych samorządów, głównie jednak za pośrednictwem krajowych i europejskich stowarzyszeń. Aby polepszyć jakość swoich polityk, UE musi wpierw rozpoznać w myśl idei subsydiarności, czy konieczne jest podjęcie działania w danej kwestii, a jeśli tak, czy na pewno powinno być to regulowane na poziomie ponadnarodowym. Stąd wymaga się na tym etapie dużej elastyczności działań połączonych z zaangażowaniem głosów ekspertów. Chcąc zapewnić realizację powyższych celów, Komisja miała:

- promować korzystanie z różnorodnych narzędzi legislacyjnych (rozporządzeń, dyrektyw ramowych itd.);
- dążyć do uproszczenia istniejącego już prawa i zachęcać państwa członkowskie do rewizji w tym aspekcie także prawa krajowego;
- publikować wytyczne dotyczące zbierania i wykorzystywania porad ekspertów, tak aby jasne było, jakich wskazówek udzielono KE, kto przygotował dane, jak zostały one wykorzystane i czy były wersje alternatywnego rozwiązania problemu.

Celem tych działań było zwiększenie wiarygodności instytucji UE oraz efektywności procesu decyzyjnego, a jednocześnie troska o jakość uzyskiwanych informacji[33].

Komunikat w sprawie minimalnych standardów na potrzeby konsultacji

Szerokie konsultacje umożliwiają uczestnictwo zainteresowanych stron w procesie kształtowania polityki. Są one istotnym narzędziem służącym

[33] *Biała Księga o zarządzaniu*, COM (2001) 428, s. 3–5, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf (17.06.2011).

poprawie jakości wniosków legislacyjnych Komisji. Minimalne standardy KE tworzą zasadniczą część planu działania „lepsze stanowienie prawa", którego głównym celem jest poprawa jakości prawodawstwa w UE. W związku z tym w 2002 r. KE przyjęła Komunikat w sprawie minimalnych standardów na potrzeby konsultacji[34]. Komunikat ten miał na celu stworzenie ogólnych, przejrzystych i spójnych ram na potrzeby konsultacji, które byłyby zarazem wystarczająco elastyczne, aby umożliwić służbom Komisji dostosowanie swoich metod przeprowadzania konsultacji do poszczególnych obszarów polityki. Ogólnym założeniem było zapewnienie sposobów właściwego wysłuchania zainteresowanym stronom. Minimalne standardy mają zastosowanie do konsultacji dotyczących strategicznych wniosków Komisji, dla których wymagana jest ocena wpływu. Wykaz takich wniosków został zawarty w rocznym programie pracy Komisji. Minimalne standardy stosuje się również do konsultacji w sprawie zielonych ksiąg. Ponadto zachęca się poszczególne służby do stosowania tych standardów również w przypadku innego rodzaju konsultacji. Niemniej jednak niektóre z nich są zwolnione z wymogu stosowania minimalnych standardów. Dzieje się tak w przypadku decyzji podejmowanych w procesie obejmującym oficjalne konsultacje z państwami członkowskimi (tj. w przypadku procedury komitetowej), konsultacji w ramach „dialogu społecznego" oraz konsultacji wymaganych na mocy umów międzynarodowych. Należy także zauważyć, że ogólne zasady i minimalne standardy nie są prawnie wiążące.

W komunikacie zdefiniowano „konsultacje" jako procesy, za pomocą których Komisja przed podjęciem decyzji pragnie zapewnić wkład zainteresowanych stron w kształtowanie danej polityki. Wspomniane „zainteresowane strony" oznaczają wszystkich, którzy pragną uczestniczyć w konsultacjach prowadzonych przez Komisję, bez względu na to, czy są to organizacje czy osoby prywatne.

Minimalne standardy weszły w życie na początku 2003 r. Już w ciągu pierwszych dwóch lat ich obowiązywania KE przygotowała ponad sto wniosków, w stosunku do których je zastosowano. Ponadto opublikowała w tym czasie 26 zielonych ksiąg, przy których również zostały one zastosowane. Pomyślnie wypadła także ewaluacja praktycznego działania tych rozwiązań,

[34] Zob. Komunikat w sprawie minimalnych standardów na potrzeby konsultacji, COM (2002) 704, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0704:FIN:en:PDF (19.06.2011).

gdyż w sprawozdaniu zatytułowanym *lepsze stanowienie prawa*, stwierdzono, że służby Komisji stosowały w sposób właściwy większość minimalnych standardów. W szczególności odnotowano częste korzystanie z centralnego punktu dostępu do konsultacji, jakim jest portal Your Voice in Europe, którego głównym celem jest ogłaszanie nowych, otwartych konsultacji społecznych[35].

Należy także wskazać, że *Międzyinstytucjonalne porozumienie w sprawie lepszego tworzenia prawa* (ang. *Inter-Institutional Agreement on Better Law-making*)[36] z grudnia 2003 r. ustanawia całościową strategię w celu realizacji zapisów regulujących ideę efektywnego i przemyślanego unijnego procesu decyzyjnego. Wkrótce połączono powyższe założenia postępu w otwarciu się na społeczeństwo obywatelskie z priorytetami Komisji, czego dano wyraz w Komunikacie Komisji do Parlamentu i do Rady w kwestii lepszych regulacji dotyczących rozwoju i zwiększeniu zatrudnienia w UE (ang. Commission's Communication to the Council and the European Parliament about Better Regulation of Growth and Jobs in the EU)[37].

Zielona Księga – Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości – Transparency Initiative

W ramach „strategicznych celów na lata 2005–2009", które zainicjowały „Partnerstwo dla odnowy europejskiej", Komisja Europejska zobowiązała się do poszerzenia możliwości aktywnego uczestnictwa zainteresowanych stron w kształtowaniu polityki unijnej[38]. W tym kontekście podkreśliła w szczególności, że partnerstwo zakłada konsultacje i uczestnictwo. KE położyła również nacisk na znaczenie wysokiego poziomu przejrzystości, aby zagwarantować, że Unia będzie otwarta na publiczną kontrolę i rozliczana ze swojej działalności. KE jest zdania, że wysokie standardy w zakresie przejrzystości przyczynią się do uwiarygodnienia każdej nowoczesnej administracji. Powszechnie uważa się bowiem, że społeczeństwo europejskie ma prawo

---

[35] *Zielona Księga – Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości*, COM (2006) 194, s. 11–12, http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/gp_pl.pdf (14.06.2011).

[36] Zob. *Międzyinstytucjonalne porozumienie w sprawie lepszego tworzenia prawa,* Dz. Urz. z 2003, C 321/1.

[37] Patrz Komunikat Komisji do Parlamentu i do Rady w kwestii lepszych regulacji dotyczących rozwoju i zwiększenia zatrudnienia w UE, COM (2005) 97, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0097en01.pdf (17.06.2011).

[38] Zob. COM (2005) 12, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0012en01.pdf (18.06.2011).

oczekiwać, że instytucje publiczne będą skuteczne, odpowiedzialne oraz że organy polityczne i publiczne będą ostrożnie korzystać z powierzonych im uprawnień i środków, których nie będą również nadużywać dla osobistych korzyści.

W ramach szerokich konsultacji, także z Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym[39], Komisja otrzymała odpowiedzi od ponad 160 zainteresowanych stron. Obejmowały one opinie przedstawione przez niektóre państwa członkowskie, grupy interesu reprezentujące sektor prywatny, szereg organizacji pozarządowych oraz obywateli występujących we własnym imieniu. W konsultacjach wzięły udział organizacje nie tylko ogólnoeuropejskie, ale także krajowe i regionalne. Zgodnie z określonymi przez Komisję standardami konsultacji wszystkie odpowiedzi zamieszczono na dotyczącej sprawy stronie internetowej[40].

W związku z tym w listopadzie 2005 r. Komisja przyjęła *Europejską inicjatywę na rzecz przejrzystości*. Opierała się ona na szeregu ustanowionych już przez KE środków związanych z transparentnością, w szczególności tych, które zostały przygotowane jako część ogólnych reform wdrażanych od 1999 r., które zostały przewidziane w *Białej Księdze na temat zarządzania Europą*. Stąd warto wskazać na główne osiągnięcia tej inicjatywy. Po pierwsze, wymieniono przepisy dotyczące dostępu do dokumentów (rozporządzenie (WE) nr 1049/2001)[41], określające ramy dostępu do nieopublikowanych dokumentów instytucji i organów unijnych poprzez rejestr dokumentów lub na wniosek zainteresowanej osoby. Komisja utworzyła również zgodnie z rozporządzeniem rejestry dokumentów związane z pracami komitetów prowadzonych w ramach procedury komitologii. Po drugie, stworzono bazę danych dostarczającą informacji na temat organów doradczych i grup ekspertów doradzających Komisji oraz, co istotne, wskazano na pogłębioną ocenę wpływu poprzedzającą wnioski legislacyjne oraz szerokie konsultacje z zainteresowanymi stronami jako istotny element prac przygotowawczych. Takie praktyki pomagają we właściwy sposób uwzględnić interesy obywateli i wszystkich zainteresowanych stron i stanowią istotny wkład w realizację

---

[39] EKES określany jest jako most pomiędzy Europą a zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim, http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.pl.home (12.12.2012)

[40] *Zielona Księga – Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości – działania następcze*, COM (2007) 127, s. 2, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0127:FIN:PL:PDF (14.06.2011).

[41] Zob. Dz. Urz. z 2001, L 145/43.

prowadzonej przez Komisję polityki służącej lepszemu stanowieniu prawa. Co więcej, KE wprowadziła *Kodeks dobrego postępowania administracyjnego*, który w kontaktach ze społeczeństwem ma stanowić wzór służby na wysokim poziomie. Kwestia etyki zawodowej pracowników Komisji została określona w regulaminie pracowniczym i przepisach wykonawczych do niego. Na szczeblu politycznym Traktat wprowadza jasne postanowienia w zakresie norm etycznych, których muszą przestrzegać członkowie Komisji. Wprowadzeniu w życie tych postanowień służy *Kodeks postępowania komisarzy*[42].

Dzięki *Europejskiej inicjatywie na rzecz przejrzystości* Komisja rozpoczęła proces przeglądu koncepcji reprezentacji interesów, jak również określenia obszarów wymagających udoskonalenia. W rezultacie inicjatywa obejmuje szeroki wachlarz zagadnień, począwszy od pełniejszego informowania na temat zarządzania środkami UE i ich wykorzystania aż po etykę zawodową w instytucjach europejskich oraz ramy funkcjonowania grup lobbingowych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

W zapoczątkowanej w listopadzie 2005 r. inicjatywie Komisja wyróżniła następujące obszary. Po pierwsze postanowiła przeprowadzić natychmiastowe działania, aby umożliwić lepszą kontrolę wykorzystania zarządzanych centralnie środków unijnych, oraz stworzono specjalne strony internetowe, umożliwiające łatwy dostęp do informacji na temat beneficjentów projektów i programów. Strony te zawierały także linki do stron www państw członkowskich, na których można znaleźć dane na temat beneficjentów funduszy unijnych przyznanych w ramach zarządzania dzielonego. Ponadto Komisja rozszerzyła zakres swojego rejestru dokumentów.

Drugi obszar stanowiła dyskusja z innymi instytucjami UE na temat zasad i norm etyki zawodowej osób sprawujących urząd publiczny oraz przeglądu przepisów z zakresu dostępu do dokumentów. W kwestii współpracy międzyinstytucjonalnej towarzyszyły na przełomie roku 2006/2007 konsultacje z zainteresowanymi stronami, po których Komisja przedstawiła odpowiedni wniosek. Co więcej, poddano przeglądowi ramy prawne przewidziane dla unijnego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) w celu zapewnienia, że państwa członkowskie będą systematycznie powiadamiały urząd o ostatecznym rozstrzygnięciu postępowań dotyczących przypadków nadużyć zgłoszonych organom krajowym.

---

[42] *Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości*, COM (2006) 194, s. 2–3.

Ponadto Komisja określiła trzy priorytety *Europejskiej inicjatywy na rzecz przejrzystości*, które powinny być realizowane w oparciu o przyszłe otwarte konsultacje społeczne. Są nimi:

- konieczność stworzenia konkretniejszych ram dla działalności grup interesu (lobbystów);
- informacje na temat minimalnych standardów Komisji na potrzeby konsultacji;
- obowiązkowe ujawnianie informacji na temat beneficjentów funduszy unijnych przyznanych w ramach zarządzania dzielonego.

Zielona Księga nie wprowadziła nowych elementów dotyczących podstawowych ram działalności lobbingowej w UE, zwróciła jednak uwagę na potencjalne obszary problemowe. Media, środowiska akademickie i część grup interesu wyraziły obawy co do praktyk lobbingowych uznanych za wykraczające poza uzasadnione reprezentowanie interesów. Nie dotyczyły one wyłącznie praktyk, które są wyraźnie bezprawne (np. nadużyć i korupcji), ale także stosowania niewłaściwych metod wykorzystujących politykę otwartości instytucji UE lub wyraźnie służących wprowadzeniu urzędników w błąd. W kontekście tym wyszczególniono często przytaczane przykłady. Należy do nich przedstawianie instytucjom unijnym zafałszowanych informacji na temat wpływu gospodarczego, społecznego lub wpływu na środowisko, jaki mogą w realizacji spowodować projekty wniosków legislacyjnych. Wskazywano również na Internet jako narzędzie ułatwiające zorganizowanie masowych kampanii na rzecz danej sprawy lub przeciwko niej. W sytuacji takiej instytucje UE nie są w stanie sprawdzić, w jakim stopniu kampanie te odzwierciedlają rzeczywiste obawy obywateli. Ponadto zwracano uwagę na kwestionowane czasami prawo reprezentowania interesów przez europejskie organizacje pozarządowe, gdyż niektóre z nich wydają się zależne od wsparcia finansowego z budżetu unijnego, jak również od wsparcia politycznego i finansowego ze strony swoich członków. Pośrednio wiąże się to z nierównymi warunkami funkcjonowania grup interesu. Wiele organizacji pozarządowych twierdzi, że sektor biznesu jest w stanie inwestować w lobbing więcej środków finansowych, przez co jest skuteczniejszy. I na koniec ogólnie krytykowano brak informacji na temat lobbystów aktywnych na szczeblu UE, a także środków finansowych, jakimi dysponują[43].

[43] Ibidem, s. 5–6.

Zielona Księga zwraca także uwagę na istniejące możliwości kontroli zjawiska lobbingu. Wskazuje, że polityka Komisji w zakresie przejrzystości oparta jest na dwóch kategoriach środków. Pierwsza to informacje dostarczane ogółowi społeczeństwa na temat stosunków między grupami interesów a Komisją w celu umożliwienia kontroli zewnętrznej. Druga to zasady w zakresie uczciwości, które regulują właściwe zachowanie urzędników i decydentów będących w kręgu zainteresowania świata lobbingu oraz postępowania samych lobbystów. W tym kontekście kontrola zewnętrzna może działać jak środek odstraszający, zapobiegający niewłaściwym formom reprezentacji interesów. Środki w zakresie przejrzystości mogą skutkować informacjami o tym, kto jest zaangażowany w działalność lobbingową, oraz o stanowisku przyjętym przez instytucje. Komisja Europejska utrzymuje kontakt z różnymi zainteresowanymi stronami, ekspertami i lobbystami[44].

Co interesujące, nawiązując do rozwiązań z 1992 r. dotyczących przyjęcia przez świat lobbingu własnych kodeksów postępowania w oparciu o minimalne kryteria, Komisja w Zielonej Księdze stwierdza, że w ramach takiej wspieranej samoregulacji liczne organizacje patronackie stowarzyszające podmioty zawodowe związane z europejskimi sprawami publicznymi przyjęły dobrowolne kodeksy postępowania. Trzeba jednak zauważyć, że stosowali je tylko konsultanci. Ani lobbyści, którzy bywają etatowymi pracownikami grup interesów, ani inni przedstawiciele tych grup, którzy tylko niekiedy angażują się w działalność lobbingową (np. kancelarie prawne czy niezależne ośrodki badawcze), nie zostali objęci ich zakresem. Biorąc pod uwagę skalę lobbingu w Brukseli, stosowanie dobrowolnych kodeksów jest więc ograniczone. Ponadto z uwagi na fakt, że omawiany system opierał się na samodyscyplinie, konieczna wydaje się konsolidacja obowiązujących kodeksów i wprowadzenie wspólnego systemu ich egzekwowania i sankcji, który cieszyłby się zaufaniem zainteresowanych stron. Warto zaznaczyć, że Parlament Europejski sformułował obowiązkowy kodeks postępowania obowiązujący wszystkie osoby ubiegające się o akredytację. Każde naruszenie zasad może skutkować jej cofnięciem, co w praktyce oznacza brak możliwości dostępu do budynków PE.

Warto zauważyć, że Komisja nie poprzestała na realizacji założeń Zielonej Księgi i szybko rozpoczęła pracę nad dokumentami związanymi z kolejnymi działaniami. Dnia 21 marca 2007 KE przyjęła komunikat *Europejska*

---

[44] Ibidem, s. 7.

inicjatywa na rzecz przejrzystości – działania następcze do *Zielonej Księgi*, który zawierał zapisy dotyczące ram kształtujących relacje z grupami interesu. Komisja zaproponowała w nich nowe ramy działalności lobbingowej oparte na motywacyjnym systemie dobrowolnej rejestracji oraz zachętach, które obejmowałyby automatyczne powiadamianie o konsultacjach w kwestiach o istotnym znaczeniu dla zainteresowanych stron. Ponadto wskazano na dużą rolę systemu kontroli i sankcji stosowanych w przypadku niewłaściwej rejestracji lub naruszenia zasad kodeksu postępowania[45].

W komunikacie wskazano również, że zgodnie z zasadą samoregulacji podmioty dokonujące rejestracji pozostaną odpowiedzialne za przedstawianie dokładnych danych w ujawnianych źródłach finansowania. Na tej podstawie Komisja zastosuje określone kryteria minimalne ocen, czy przekazane informacje są wystarczające, aby uzyskać wpis do rejestru. W przypadku specjalistycznych firm doradczych i kancelarii prawnych zaangażowanych w lobbing instytucji UE należy podać obroty powiązane z tego rodzaju lobbingiem, jak również względny udział klientów w tych obrotach. W przypadku reprezentantów przedsiębiorstw i stowarzyszeń branżowych należy podać szacunkowy koszt związany z bezpośrednią działalnością lobbingową wobec instytucji. Z kolei w przypadku organizacji pozarządowych i niezależnych ośrodków badawczych należy określić ogółem kwotę budżetu w podziale na główne źródła finansowania (wysokość kwot i źródła finansowania publicznego, darowizny, składki członkowskie itp.)[46].

Co ważne, w komunikacie stwierdzono, że kandydaci do rejestracji muszą uznać kodeks postępowania, którego przestrzeganie ma być kontrolowane w sposób wiarygodny i przejrzysty. Nie sprecyzowano, w jaki sposób kodeks taki powinien zostać opracowany ani w jaki sposób w praktyce kontrolowano by jego przestrzeganie. Nie ulega wątpliwości, że Komisja nadal będzie odpowiedzialna za odpowiedni charakter i kreowanie swoich stosunków z podmiotami reprezentującymi zorganizowane interesy. W związku z tym ewentualne przekazanie przez Komisję odpowiedzialności za opracowanie kodeksu i kontrolę jego przestrzegania organom zewnętrznym jest mało prawdopodobne. Stąd punktem wyjścia są przegląd i aktualizacja obowiązujących wymogów minimalnych. Uznanie kodeksu powinno być

---

[45] *Zielona Księga – Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości – działania następcze…*, s. 3.

[46] Ibidem, s. 5.

obligatoryjne dla lobbystów, którzy chcieliby zostać wpisani do nowego rejestru, na wzór rozwiązania przyjętego już przez Parlament Europejski.

Warto także zauważyć, że komunikat wyszczególnia sfery działalności, w których rejestracja nie będzie konieczna. Uważa się w nim, że pod definicję lobbingu nie kwalifikują się:

- działania dotyczące doradztwa prawnego, jeśli dotyczą one spraw klienta i są powiązane z wypełnianiem podstawowego prawa do uczciwego procesu oraz w sytuacji, gdy doradztwo to jest częścią obrony w postępowaniu administracyjnym;
- działania aktorów społecznych w ramach dialogu społecznego (związki zawodowe, stowarzyszenia pracodawców); jednak jeśli aktorzy ci angażują się w działalności wykraczające poza nałożoną im przez traktaty rolę, oczekuje się od nich również rejestracji w celu zagwarantowania równego traktowania wszystkich zainteresowanych;
- działania podejmowane w odpowiedzi na bezpośrednią prośbę Komisji; chodzi tu zarówno o prośby dotyczące informacji kierowanych przez KE jednorazowo oraz wielokrotnie, dane do ekspertyz, zaproszenia na wysłuchania publiczne czy udział w komitetach konsultacyjnych czy innych podobnych forach[47].

Komisja zdaje sobie sprawę, że misje większości organizacji zaangażowanych w reprezentowanie interesów są szersze niż aktywności, które wymagają rejestracji. Dlatego zachęca się szeroko rozumiane sieci europejskie, federacje, stowarzyszenia czy platformy do stworzenia w ramach samoregulacji wspólnego, przejrzystego przewodnika dla swoich członków, który identyfikowałby czy rodzaje ich działalności podlegają definicji lobbingu, czy też nie[48].

Ponadto wskazuje się, jak istotne jest lepsze stosowanie przyjętych standardów konsultacji. Tego rodzaju zabiegi mają w konsekwencji przyczynić się do uzyskiwania lepszych informacji zwrotnych, bardziej skoordynowanego podejścia do konsultacji oraz konieczności zapewnienia pluralizmu wyrażanych poglądów. Postawa taka pomoże poprawić jakość przeprowadzonych prze Komisję ocen wpływu, przyczyniając się tym samym do reali-

---

[47] *Zielona Księga – Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości*…, s. 10.
[48] Ibidem, s. 3.

zacji polityki KE w zakresie „lepszych uregulowań prawnych"[49]. W związku z tym Komisja położy większy nacisk na działania takie jak:

- szkolenia i odpowiednie podnoszenie świadomości swoich pracowników;
- wymiana informacji i dobrych praktyk w zakresie konsultacji z zainteresowanymi stronami między Dyrekcjami Generalnymi;
- poddanie przeglądowi praktycznych wskazówek dotyczących konsultacji;
- stworzenie nowego, ujednoliconego formularza w celu zwiększenia spójności otwartych konsultacji publicznych[50].

Po przeanalizowaniu działań następczych podjętych w związku z *Europejską inicjatywą na rzecz przejrzystości* można wyciągnąć następujące wnioski. Komisja opracuje i stworzy nowy, dobrowolny rejestr przeznaczony dla grup interesu, połączony z funkcją powiadamiania o konsultacjach (obecna baza zostanie zlikwidowana). Dodatkowo zwiększy przejrzystość poprzez skuteczniejsze stosowanie standardów dotyczących konsultacji, w szczególności w oparciu o standardową stronę internetową umożliwiającą konsultacje oraz poprzez kontrolę uczestników. Zakłada się, że instrument ten będzie połączony z rejestrem. Ponadto opracuje projekt kodeksu postępowania, który zostanie przedyskutowany z zainteresowanymi stronami. Uznanie tego kodeksu będzie warunkiem wpisu do rejestru, a jego przestrzeganie będzie kontrolowane przez Komisję. Ulepszone zostanie stosowanie standardów Komisji na potrzeby konsultacji dzięki podjęciu szeregu działań o charakterze praktycznym i wewnętrznym oraz kontynuowana będzie polityka w zakresie ogłaszania nazw podmiotów będących beneficjentami środków unijnych[51].

Znajdujące się poniżej, ułożone chronologicznie wydarzenia dowodzą, że KE (ale także inne instytucje) wykazała duże zaangażowanie w realizację postanowień Zielonej Księgi.

---

[49] *Zielona Księga – Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości – działania następcze…*, s. 7.

[50] Ibidem, s. 8.

[51] Ibidem, s. 10.

Tabela 7: Kalendarium podejmowanych działań dot. realizacji zapisów Zielonej Księgi

listopad 2005	komisarz Kallas rozpoczyna *Inicjatywę na rzecz przejrzystości*
kwiecień 2008	raport PE wzywa do wprowadzenia obowiązkowego rejestru dla trzech instytucji
maj 2008	komisja przyjmuje kodeks postępowania dla reprezentantów interesów
czerwiec 2008	komisja uruchamia dobrowolny rejestr lobbystów
lipiec 2008	komisja publikuje listy ekspertów zasiadających w grupach doradczych
grudzień 2008	rozpoczęcie prac wspólnych grup KE, PE i RUE dot. wspólnego rejestru lobbystów
kwiecień 2009	KE i PE ustalają wspólne wytyczne i kodeks dot. dobrowolnej rejestracji
czerwiec 2009	wybory do PE
lipiec 2009	koniec konsultacji z zainteresowanymi chcącymi wyrazić opinię na temat przygotowanego projektu
lipiec–grudzień 2009	transparentność staje się jednym z priorytetów szwedzkiej prezydencji w Radzie
sierpień 2009	KE prezentuje wstępny schemat rejestru lobbystów
październik 2009	KE publikuje pierwszy, roczny przegląd funkcjonowania rejestru lobbystów
maj 2010	druga faza spotkań międzyinstytucjonalnych grup
wrzesień 2010	rejestr zrzesza już ponad 3000 członków
czerwiec 2011	termin rozpoczęcia funkcjonowania tworzonego rejestru

Źródło: opracowanie na podstawie http://www.euractiv.com/en/pa/transparency-initiative--linksdossier-188351 (14.06.2011).

Należy wskazać, że wszystkie omówione dotychczas dokumenty są elementem szerszej koncepcji określanej jako *eEurope 2010: partnerstwo dla odnowy Europy.* Komisja ustaliła w niej strategiczne cele na lata 2005–2009. Potwierdzono w nich, że to „obywatele Unii muszą być podstawą europejskiej konstrukcji", oraz wskazano, że „konsultacje i szeroko rozumiane

uczestnictwo są nieodłączną częścią idei partnerstwa instytucji unijnych i społeczeństwa"[52]. Polityka otwartości i większa przejrzystość procesu legislacyjnego stanowią szczególnie ważny aspekt wysiłków Komisji. Dlatego pierwszą częścią realizacji strategii *eEurope 2010* była właśnie *Zielona Księga – Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości.*

KE umocniła ponadto i dopracowała swoją politykę w zakresie konsultacji z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego oraz innymi zainteresowanymi stronami przyjmując w szczególności *Białą Księgę na temat zarządzania Europą* oraz *Ogólne zasady i minimalne standardy na potrzeby konsultacji wśród zainteresowanych stron*. Jednocześnie Komisja podkreśliła wagę zasady, że z większego zaangażowania wynika także większa odpowiedzialność. W związku z tym stosunki między Komisją a stronami zainteresowanymi muszą dopuszczać możliwość zewnętrznej kontroli, stąd zasady kontaktów między instytucjami i lobbystami powinny sprzyjać ich przejrzystości. Pod żadnym pozorem nie może być zatem dozwolone wywieranie presji ekonomicznej na podejmowanie decyzji czy też oferowanie pomocy finansowej, materialnej bądź osobistej. Należy wprowadzić zakaz rozpowszechniania wątpliwych, celowo niejasnych bądź fałszywych informacji. Priorytetem ma być ochrona ogólnego interesu UE, a nie partykularnych interesów lobbystów. Za nielegalne należy uznać w szczególności działania, które mogłyby prowadzić do oszustwa lub korupcji albo celowo wprowadzać w błąd. Istotną kwestią jest w związku z tym reprezentatywność tych grup[53].

Mając na uwadze opublikowane wcześniej dokumenty i istniejące rozwiązania prawne, Komisja Europejska wydała w 2008 r. komunikat *Zasady dotyczące stosunków z przedstawicielami grup interesu (rejestr i kodeks postępowania),* będący kontynuacją wspomnianej wcześniej Zielonej Księgi. W komunikacie tym określono, które podmioty oraz jaki rodzaj działalności lobbingowej trzeba zarejestrować. Potwierdzono i rozszerzono również kodeks postępowania w publicznych konsultacjach, w którym wyraźnie wypunktowano reguły i zasady lobbingu oraz, co istotne, wskazano na mechanizmy monitorowania i egzekwowania tych przepisów[54].

---

[52] Według http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/index_en.htm (19.07.2011).

[53] *Zielona Księga – Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości*…, s. 4.

[54] Patrz Komunikat Komisji, *Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości – Zasady dotyczące stosunków z przedstawicielami grup interesu (rejestr i kodeks postępowania),* COM (2008) 323, s. 3–8.

Kodeks postępowania lobbystów – Code of Conduct

Kodeks postępowania (ang. Code of Conduct) stworzono w celu zarządzania relacjami z otoczeniem decyzyjnym instytucji UE. Na proces regulacji zjawiska lobbingu należy jednak spojrzeć w kontekście szerszej debaty nad deklaracją dotyczącą właściwego dostępu do informacji, która była aneksem do Traktatu o Unii Europejskiej i deklaracji z Birmingham, która wzywała (wtedy jeszcze) Wspólnotę do większego „otwarcia się" i zapewnienia wyższego merytorycznego poziomu prowadzonych debat.

Dlatego przy pracach nad kodeksem konieczne okazało się uzyskanie szerokiego porozumienia pomiędzy Komisją a grupami interesu. Oczywiste było, że przez lata współpracy zainteresowane strony wypracowały niepisane zasady postępowania, które KE chciała w stopniu bardziej formalnym kontynuować w odniesieniu do grup interesu reprezentujących zarówno świat biznesu, jak i *non profit*. Komisja zachęcała także konkretne sektory/branże do opracowania ich własnych kodeksów. Minimalne wymagania zostały zawarte już wcześniej w wytycznych zamieszczonych w aneksie II do *Otwartego i strukturalnego dialogu między Komisją a grupami interesu.* Ponadto warto zauważyć, że Komisja stała na stanowisku, iż wyspecjalizowane grupy interesu powinny dostać szansę dowolnego i nieregulowanego zorganizowania się bez znacznego mieszania się w ten proces sektora publicznego. Komisja zastrzegła sobie jednak prawo do przeglądu sytuacji w stosunku do organizacji przynoszących zysk[55].

W aneksie I do *Otwartego i strukturalnego dialogu między Komisją i grupami interesu* odniesiono się do ciekawej inicjatywy, czyli stworzenia wspólnie z Parlamentem Europejskim kodeksu postępowania lobbystów. Ponieważ odejście od polityki samoregulacji systemu musiało następować ewolucyjnie, kodeks ten miał opierać się na trzech minimalnych wymaganiach. Pierwsze dotyczyły publicznej prezentacji, co oznacza, że grupy interesu nie mogą błędnie promować siebie opinii publicznej poprzez używanie tytułów, logo, symboli czy innych form i słów wykorzystywanych przez instytucje UE. Drugie wymagania dotyczyły stosownego zachowania. W rozumieniu tych zapisów grupy interesu w swoim postępowaniu powinny zawsze kierować się najwyższymi standardami uczciwości i kompetencji w kontaktach z Komisją. Należy tym samym zawsze informować urzędników, kim jest klient, którego się reprezentuje. W każdej formie kontaktu z KE (czy to pisemnej czy ustnej)

[55] *Otwarty i strukturalny dialog…,* s. 3.

lobbysta powinien zadeklarować swoje poprzednie kontakty z innymi urzędnikami/decydentami w instytucji dotyczące tego lub powiązanego tematu. Bezwzględnie jednak grupy interesu nie mogą zatrudniać ani czynić kroków zmierzających do zatrudnienia przedstawicieli Komisji, ani oferować im wszelkich form wsparcia. Wreszcie należy wskazać na zapisy dotyczące rozsyłania/przekazywania informacji. W tym kontekście grupy interesu nie powinny przekazywać błędnych informacji ani handlować kopiami dokumentów Komisji[56].

Kodeks postępowania zawiera siedem jasnych i weryfikowalnych zasad, które będą przestrzegane przez sygnatariuszy kodeksu i kontrolowane przez Komisję. Są nimi:

- identyfikowanie się imieniem i nazwiskiem oraz strukturą/jednostką, dla której się pracuje lub którą się reprezentuje;
- nieprzekręcanie informacji na swój temat w kontaktach i w procesie rejestracji w celu zmylenia osób trzecich lub/i urzędników UE;
- konkretne przedstawianie swojego interesu oraz klientów lub członków, których on dotyczy;
- zapewnienie, że informacje, które się dostarcza, są kompletne, zaktualizowane i rzetelne;
- nieuzyskiwanie żadnych informacji czy decyzji w sposób nieuczciwy i niemoralny;
- nieskłanianie i nieprowokowanie urzędników UE do naruszenia zasad i standardów zachowania, których ci są zobowiązani przestrzegać;
- niezatrudnianie byłych pracowników instytucji UE oraz szanowanie ich zobowiązań i wymogów poufności[57].

Co ważne, Komisja przyjmie odpowiednie środki, które będą stosowane, jeśli chociaż jedna z zasad zostanie naruszona. Włącza się w to również podawanie fałszywych informacji w trakcie rejestracji. Ponadto każdy będzie mógł wnieść skargę do KE, jeśli zajdzie podejrzenie działania wbrew zasadom kodeksu. Aby zapobiec „złośliwym" i bezpodstawnym skargom, kodeks zaznacza, że zostaną rozpatrzone one tylko wówczas, gdy będą poparte materialnymi faktami. Jeśli skarga będzie zasadna i faktycznie poparta

[56] Ibidem, s. 7.

[57] *Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości, relacje z grupami interesu (rejestr i kodeks postępowania)…*, s. 7–8.

dowodami, rozpocznie się proces administracyjny z poszanowaniem zasad proporcjonalności i prawa do obrony.

W przypadku stwierdzenia naruszenia kodeksu Komisja zastosuje tymczasowe zawieszenie w rejestrze, w trakcie którego nie obowiązują również wszelkie korzyści związane z jego stosowaniem. Jeśli sytuacje naruszania będą się powtarzać, KE może podjąć decyzję o usunięciu z rejestru[58].

B. Akty Parlamentu Europejskiego

Regulamin PE

Regulamin Parlamentu Europejskiego, a dokładnie art. 104 *Publiczny dostęp do dokumentów,* przewiduje, że każdy obywatel Unii Europejskiej oraz każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę w państwie członkowskim mają prawo dostępu do dokumentów Parlamentu zgodnie z art. 15 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (oraz z art. 42 Karty Praw Podstawowych UE) z zachowaniem zasad, warunków i ograniczeń określonych w rozporządzeniu (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady (które jest załącznikiem XV do Regulaminu PE) oraz zgodnie ze szczegółowymi postanowieniami regulaminu instytucji.

Dla potrzeb związanych z kwestią dostępu do dokumentów regulamin odnosi się także do podstawowych terminów. W związku z tym określenie „dokument Parlamentu" oznacza wszelką treść w rozumieniu art. 3 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 sporządzoną lub otrzymaną przez osoby wykonujące mandat parlamentarny, przez organy Parlamentu, komisje i delegacje międzyparlamentarne oraz przez Sekretariat Parlamentu. Co ciekawe, dokumenty sporządzone przez posłów lub przez grupy polityczne zgodnie z regulaminem także uznano dla potrzeb związanych z dostępem za dokumenty Parlamentu. Gremium ustalającym zasady mające na celu zapewnienie rejestracji wszystkich dokumentów Parlamentu jest jego prezydium (art. 2 regulaminu).

Parlament zarządza także rejestrem dokumentów. Akty ustawodawcze oraz niektóre inne kategorie dokumentów są zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1049/2001 bezpośrednio dostępne poprzez rejestr. Kategorie dokumentów bezpośrednio dostępnych są wymienione na liście przyjętej przez prezydium oraz opublikowanej na stronie internetowej Parlamentu. Lista

[58] Ibidem, s. 4–5.

ta nie ogranicza prawa dostępu do dokumentów nienależących do powyższych kategorii, gdyż te są udostępniane na pisemny wniosek. Prezydium może przyjąć zgodne z rozporządzeniem (WE) nr 1049/2001 postanowienia regulujące warunki udostępniania dokumentów, które są następnie publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (art. 3 regulaminu). To prezydium wyznacza organy odpowiedzialne za rozpatrywanie wstępnych wniosków o udostępnienie dokumentów (art. 7 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001) oraz podejmuje decyzje dotyczące wniosków potwierdzających (art. 8 rozporządzenia) oraz wniosków o udostępnienie dokumentów sensytywnych (art. 9 rozporządzenia). Co ciekawe, jeden z wiceprzewodniczących PE jest odpowiedzialny za nadzór nad rozpatrywaniem tych wniosków (art. 6 regulaminu).

Rezolucja w sprawie określenia ram dla działalności grup interesu w instytucjach europejskich

Dokument ten uwzględniał zapisy art. 9 ust. 4 Regulaminu PE, brał pod uwagę zapisy *Zielonej Księgi – Europejskiej inicjatywy na rzecz przejrzystości* oraz komunikatu Komisji zatytułowanego *Zielona Księga – Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości – działania następcze*. Uwzględniał ponadto projekt kodeksu postępowania dla grup interesu, który przyjęto przez Komisję w grudniu 2007 r. Co ważne, przy formułowaniu zapisów omawianego dokumentu wzięte zostały pod uwagę inne sprawozdania, m.in. Komisji Spraw Konstytucyjnych, oraz opinie Komisji Kontroli Budżetowej, Komisji Gospodarczej i Monetarnej, Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności, Komisji Prawnej, jak również Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (A6–0105/2008).

Punktem wyjściowym rezolucji w sprawie określenia ram dla działalności grup interesu (lobbystów) w instytucjach europejskich z maja 2008 r. (2007/2115(INI)), było przekonanie, że wraz z poszerzeniem kompetencji Parlamentu Europejskiego kolejnymi traktatami[59] nastąpi dalszy rozwój lobbingu w ramach tej instytucji. Trzeba zarazem mieć na uwadze, że celem lobbingu jest uzyskanie wpływu nie tylko na politykę i decyzje legislacyjne,

[59] Po ratyfikacji Traktatu z Lizbony zwiększono uprawnienia Parlamentu, który jest współprawodawcą w ramach zwykłej procedury legislacyjnej, przez co przyciąga uwagę jeszcze większej liczby grup interesu.

ale także na przydział środków finansowych oraz monitorowanie implementacji prawodawstwa. Grupy interesu na poziomie PE odgrywają kluczową rolę w otwartym i wielostronnym dialogu, który jest fundamentem systemu demokratycznego, a także stanowią istotne źródło informacji dla posłów podczas wykonywania ich mandatu. Należy jednak mieć na uwadze, że lobbyści nie tylko prowadzą działalność wśród posłów, ale próbują również wywierać wpływ na decyzje Parlamentu poprzez lobbing wśród urzędników pracujących w sekretariatach komisji parlamentarnych, personelu grup politycznych i asystentów posłów, co także było brane pod uwagę w trakcie przygotowywania omawianej rezolucji. PE doceniał propozycje KE utworzenia wspólnego rejestru grup interesu w instytucjach UE w ramach europejskiej inicjatywy na rzecz przejrzystości, rezolucja jednak wskazała, że Parlament ma już od 1996 r. własny rejestr lobbystów[60], a także kodeks postępowania, który obejmuje zobowiązanie lobbystów do postępowania zgodnego z najwyższymi normami etycznymi.

Aby podjąć wysiłek zwiększenia przejrzystości działania Parlamentu Europejskiego, omawiany dokument uznaje wpływ grup lobbystów na proces decyzyjny na szczeblu UE i w związku z tym uważa, że istotne jest, by posłowie do Parlamentu znali nazwy organizacji reprezentowanych przez grupy lobbystów. Stanowi ponadto, że przejrzysty i równy dostęp do wszystkich instytucji UE jest absolutnym warunkiem wstępnym legitymacji Unii oraz umacniania zaufania wśród jej obywateli. Co więcej, podkreśla, że przejrzystość ma charakter dwukierunkowy – jest potrzebna zarówno w pracy samych instytucji, jak i wśród zaangażowanych w proces lobbystów. Wyraźnie jednak zaznacza, że przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego powinni mieć dostęp do instytucji UE, a przede wszystkim do Parlamentu, w stopniu nie mniejszym niż zawodowi lobbyści.

Co ciekawe, w dokumencie tym zauważa się, że posłowie do Parlamentu sami powinni kontrolować i odpowiadać za źródła dopływu wyważonych informacji. Zaraz jednak dodaje się, że muszą być oni uznawani za zdolnych do podejmowania politycznych decyzji niezależnie do reprezentantów interesów i w razie konieczności bez wpływów z zewnątrz. Koresponduje to z innymi uwagami zawartymi w rezolucji, które dowodzą, że Parlament musi całkowicie niezależnie decydować o tym, w jakiej mierze uwzględnia w swojej pracy opinie wywodzące się z jego otoczenia.

---

[60] W rejestrze PE zarejestrowano ok. 5000 lobbystów.

Uznaje się także, że sprawozdawca, jeśli uzna to za stosowne, może (dobrowolnie) skorzystać ze „śladu legislacyjnego", tj. orientacyjnego wykazu (dołączanego do sprawozdań Parlamentu) zarejestrowanych grup interesu, które miały istotny wkład w ten proces i z którymi konsultowano się w czasie prac nad przygotowaniem sprawozdania. Niemniej jednak podkreśla się, że dołączanie takiego „śladu legislacyjnego" do inicjatyw prawodawczych PE ma większe znaczenie dla Komisji.

Wskazuje się również, że istotne są obowiązujące przepisy, zgodnie z którymi posłowie mają obowiązek składać oświadczenia majątkowe. W związku z tym rezolucja sugeruje prezydium, aby na podstawie wniosku kwestorów opracowało plan dalszej poprawy wdrażania i kontroli przepisów Parlamentu, zgodnie z którymi poseł musi złożyć oświadczenie na temat udzielonego mu wsparcia finansowego lub wsparcia w postaci udostępnienia personelu lub sprzętu.

Co ciekawe, rezolucja odnotowuje obowiązujące przepisy w sprawie intergrup, zawierające wymóg składania oświadczeń dotyczących ich finansowania. Wzywa tym samym do zwiększenia przejrzystości intergrup, tj. zamieszczenia na stronie internetowej Parlamentu wykazu wszystkich istniejących (zarejestrowanych i niezarejestrowanych) grup międzypartyjnych wraz z pełnym oświadczeniem na temat wsparcia z zewnątrz dla ich działalności, a także deklaracją ogólnych celów danej grupy. Utwierdza jednak w przekonaniu, że w żadnym razie nie można traktować grup międzypartyjnych jako struktur wewnętrznych Parlamentu.

W kwestiach rozwiązań technicznych rezolucja wzywa prezydium w oparciu o wniosek kwestorów do zbadania możliwości ograniczenia nieautoryzowanego dostępu do poziomów, na których w budynkach Parlamentu znajdują się biura posłów. Z kolei dostęp do sal posiedzeń komisji powinien zostać ograniczony jedynie w nadzwyczajnych okolicznościach[61].

Europejski kodeks dobrej praktyki administracyjnej

Dnia 6 września 2001 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję zatwierdzającą *Europejski kodeks dobrej praktyki administracyjnej* (ang. *The European Code of Good Administrative Behaviour*)[62], którego powinny przestrzegać

[61] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 maja 2008 r. w sprawie określenia ram dla działalności grup interesu (lobbystów) w instytucjach europejskich, 2007/2115(INI), http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6--TA-2008-0197+ 0+DOC+XML+V0//PL (25.06.2011).

[62] Dz. Urz. z 2002, C 72E.

instytucje i organy Unii Europejskiej, ich służby administracyjne oraz urzędnicy w kontaktach z indywidualnymi osobami. Jest on następstwem proklamowanej na szczycie w Nicei w grudniu 2000 r. Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Kodeks ten ma na celu bardziej szczegółowe wyjaśnienie, co powinno oznaczać w praktyce zawarte w karcie prawo do dobrej administracji[63].

Europejski kodeks dobrej praktyki administracyjnej stanowi, że Komisja i jej personel, w poszanowaniu interesu publicznego, mają obowiązek służyć szeroko rozumianemu interesowi UE. Społeczeństwo oczekuje bowiem od władz publicznych, że te w swoim funkcjonowaniu będą otwarte i dostępne.

Kodeks wskazuje ogólne zasady dobrej administracji. W kontekście tematu książki do najważniejszych z nich zaliczyć można:

- poszanowanie prawa (art. 4) – Komisja działa w oparciu o obowiązujące prawo i procedury ustanowione prawodawstwem UE;
- zasadę niedyskryminacji i równego traktowania (art. 5);
- zasadę proporcjonalności (art. 6) – Komisja zapewnia, że środki przez nią podejmowane są proporcjonalne do wskazanego celu;
- zasadę bezstronności, niezależności i obiektywności (art. 8–9);
- zasadę konsekwencji – ang. *consistency* (art. 10) – Komisja będzie konsekwentna w swoim „administracyjnym zachowaniu", a wszelkie wyjątki i odstępstwa od ogólnie przyjętych zasad muszą być szeroko uzasadnione i uargumentowane.

Europejski kodeks dobrej praktyki administracyjnej zawiera także zapisy dotyczące praw osób, które zamierzają włączyć się w proces tworzenia prawa. Stanowi on, że wszystkie zainteresowane daną kwestią strony powinny zostać wysłuchane, a urzędnicy zobligowani są to umożliwić, tworząc korzystne warunki do konsultacji (art. 16). Ponadto kodeks stanowi o obowiązku uzasadniania podejmowanych decyzji. W związku z tym powinny być one jasno uargumentowane, muszą wskazywać swoją podstawę prawną oraz czynniki, które skłoniły Komisję do przygotowania projektu aktu prawnego (art. 18). Decyzje te muszą także zostać zakomunikowane zainteresowanym stronom (art. 20). Co ważne, kodeks jasno stanowi o możliwości wniesienia odwołania od podjętej przez instytucję decyzji, oczywiście w sytuacji, gdy prawo UE przewiduje taką możliwość. W związku z tym urzędnicy są

[63] Zob. http://www.ombudsman.europa.eu/pl/resources/code.faces/pl/3510/html.bookmark (12.07.2011).

zobowiązani dokładnie określić termin wnoszenia apelacji oraz nazwisko, departament i numer gabinetu osoby odpowiedzialnej za przyjmowanie wniosków (art. 19).

Kodeks reguluje także sposoby, w jakich urzędnicy KE zobowiązani są odpowiadać na zapytania z zewnątrz. W tym punkcie najistotniejsze kwestie związane z tematem dotyczą reakcji i postępowania urzędników na prośby o uzyskanie dostępu do dokumentów (art. 22). Kodeks stanowi, że jeśli dokumenty te zostały już opublikowane, zainteresowany skierowany zostanie bezpośrednio do urzędnika biura publikacji bądź do centrum informacji, które zapewnia bezpłatny dostęp do właściwej bazy danych. W kwestii korespondencji tradycyjnej przewiduje się, że nadawca powinien otrzymać odpowiedź od Komisji w języku, w jakim zostało wystosowane zapytanie, jeśli jest to jeden z oficjalnych języków Unii Europejskiej. Odpowiedź na list adresowany do KE powinna zostać sformułowana przez właściwą sprawie dyrekcję w ciągu 15 dni roboczych od dostarczenia listu. Ponadto w odpowiedzi takiej konieczne jest zamieszczenie danych kontaktowych urzędnika, który ją sformułował. Jeśli jednak w ciągu wspomnianych 15 dni roboczych nie jest możliwe sformułowanie wyczerpującej odpowiedzi, ponieważ wymaga ona bardziej szczegółowego przygotowania konsultacji czy tłumaczenia, urzędnik za nią odpowiedzialny powinien wysłać do zainteresowanych informację, kiedy mogą spodziewać się konkretnej i ostatecznej odpowiedzi.

Inaczej wyglądają zapisy dotyczące rozmów telefonicznych. Urzędnik jest oczywiście zobowiązany przedstawić się oraz wskazać swoje stanowisko. Pracownicy KE, odpowiadając na pytania, powinni dostarczać informacje na temat, który należy do ich bezpośrednich obowiązków. W innym przypadku powinni przekierować rozmówcę do właściwej osoby. W bardziej złożonych kwestiach wskazuje się, że powinni oni skonsultować się z przełożonymi przed udzieleniem odpowiedzi lub od razu skierować do nich sprawę. Jeśli jednak rozmówca skontaktował się z właściwą osobą w Komisji Europejskiej i zadaje pytania na tematy znajdujące się w gestii danego urzędnika, ten musi ustalić tożsamość rozmówcy i sprawdzić, czy informacja nie została już wcześniej upubliczniona. W sytuacjach niejasnych urzędnik powinien poprosić rozmówcę również o skierowanie pytania pisemnego na temat, który poruszali w rozmowie telefonicznej[64].

[64] Zob. http://ec.europa.eu/civil_society/code/dealing_en.htm (13.06.2011).

Ciekawe zapisy dotyczą poczty elektronicznej. Kodeks sugeruje, że trzeba na nią odpowiadać niezwłocznie po jej otrzymaniu. Jeśli jednak materia e-maila jest porównywalna z klasycznym zapytaniem listownym, urzędnik ma stosować się do takich samych (15-dniowych) terminów. Kodeks zawiera także wskazówki na temat kontaktów z mediami, stanowiąc, że właściwą komórką jest w tym wypadku serwis prasowy. Jednak w sytuacji, gdy zapytanie dotyczy kwestii technicznych podlegających gestii konkretnego urzędnika, ten jest upoważniony do samodzielnego odpowiadania na pytania mediów[65].

C. Akty prawne regulujące dostęp do dokumentów instytucji UE

Kodeks postępowania dotyczący publicznego dostępu do Rady i Komisji

Po załączeniu deklaracji nr 17 (w sprawie prawa dostępu do informacji) do Aktu końcowego Konferencji Międzyrządowej, w trakcie której uzgodniono zapisy Traktatu z Maastricht, Rada i Komisja przyjęły w grudniu 1993 r. *Kodeks postępowania dotyczący publicznego dostępu do Rady i Komisji*[66]. Miał on umacniać demokratyczny charakter obu instytucji, zwiększyć zaufanie publiczne do organów administracji oraz potwierdzić zasadę możliwie najszerszego dostępu obywateli do informacji. Podkreślał jednak, że każda z instytucji będzie wdrażała zasady na podstawie szczególnych regulacji i w pełnym poszanowaniu postanowień dotyczących informacji niejawnych. Stąd kodeks postępowania był uznawany za element polityki informacji i komunikacji społecznej prowadzonej przez instytucje.

Wprowadził on zasady, z których pierwsza zakładała możliwie najszerszy dostęp do dokumentów. Kodeks regulował także postępowanie z wnioskami wstępnymi, stanowiąc, że w celu udostępnienia dokumentu należy złożyć wniosek na piśmie i sformułować go w sposób dostatecznie jasny. Oznacza to, że powinien zawierać elementy umożliwiające identyfikację wskazanych dokumentów. Jeżeli jednak autorem dokumentu będącego w posiadaniu instytucji jest osoba fizyczna lub prawna, państwo członkowskie, inna instytucja lub organ wspólnotowy bądź inna instytucja krajowa lub międzynarodowa, wniosek należy bezpośrednio adresować do autora dokumentu.

---

[65] Ibidem.

[66] Dz. Urz. z 1993, L 340/41.

Kodeks przewidywał także, że zainteresowana instytucja wypracuje w porozumieniu z wnioskodawcami właściwe rozwiązanie, by uwzględnić wnioski powtarzające się i/lub wnioski o dostęp do obszernych dokumentów. Kodeks stanowił także, że dostęp do dokumentów następuje w drodze konsultacji na miejscu lub przez wydanie kopii dokumentu na koszt wnioskodawcy, jednak po umiarkowanej cenie[67].

W przypadku gdy właściwe służby zamierzają zaproponować instytucji udzielenie odpowiedzi odmownej, informują o takim zamiarze oraz o możliwości złożenia przez nią w terminie jednego miesiąca powtórnego wniosku o odejście od takiego zamiaru. W przeciwnym razie uznaje się, że strona zainteresowana zrezygnowała z wniosku wstępnego. Jeśli jednak zostanie złożony wniosek powtórny (potwierdzający), to kodeks przewiduje, iż w razie podjęcia przez zainteresowaną instytucję decyzji odmownej w sprawie udostępnienia dokumentu wnioskodawca zostaje poinformowany na piśmie. Decyzja powinna być właściwie uzasadniona i wskazywać środki odwoławcze, tzn. możliwość dochodzenia praw na drodze sądowej i wniesienia skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich.

Decyzja w sprawie publicznego dostępu do dokumentów KE

Komisja przyjęła w dniu 8 lutego 1994 r. decyzję 94/90/EWWiS, WE, Euratom w sprawie publicznego dostępu do dokumentów[68]. Wskazuje się w niej, że zostaje przyjęty kodeks w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Komisji (art. 1 decyzji). W celu zapewnienia, że jego zapisy będą realizowane, decyzja przewiduje konkretne środki.

Po pierwsze, wszystkie wnioski o dostęp do dokumentów należy składać na piśmie do właściwej służby Komisji w jej siedzibie, w biurach Komisji w państwach członkowskich lub delegacjach Komisji w państwach trzecich.

Po drugie, odpowiedni dyrektor generalny lub dyrektor departamentu, dyrektor wyznaczony do tego celu przez Sekretariat Generalny lub działający w ich imieniu oficjalny przedstawiciel informuje wnioskodawcę na piśmie w terminie jednego miesiąca, czy wniosek został przyjęty, czy też zamierza się odmówić dostępu.

---

[67] Jeśli jednak żądany dokument nie przekracza 20 stron w formacie A4, jest on przekazywany nieodpłatnie.

[68] Dz. Urz. z 1994, L 46/58.

Po trzecie, przewodniczący jest uprawniony do podjęcia decyzji w sprawie przeglądu wniosków w porozumieniu z właściwymi członkami Komisji. Może także przekazać to uprawnienie do Sekretarza Generalnego.

Po czwarte, brak odpowiedzi na wniosek o dostęp do dokumentu w terminie jednego miesiąca od dnia złożenia wniosku świadczy o zamiarze otrzymania odmowy dostępu.

W końcu, jeśli wnioskodawca pragnie zapoznać się z dokumentem w siedzibie Komisji, odpowiednie departamenty będą starały się dokonać stosownych ustaleń w celu dostosowania dogodnego terminu. Jeżeli dana DG nie jest w stanie zapewnić odpowiedniego sprzętu/urządzeń, dokumenty będą konsultowane w jednej z centralnych bibliotek Komisji w Brukseli lub Luksemburgu (art. 2).

Rozporządzenie w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji

Traktat z Amsterdamu, który wszedł w życie z dniem 1 maja 1999 r., w art. 255 również wyraźnie przewidywał prawo do publicznego dostępu do dokumentów. Na jego podstawie Parlament i Rada przyjęły rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, które weszło w życie z dniem 3 grudnia 2001 r.[69]

Celami rozporządzenia są zapewnienie możliwie najszerszego prawa do publicznego dostępu do dokumentów oraz wytyczenie ogólnych zasad i ograniczeń z nim związanych. Szerszy dostęp do dokumentów powinien być udzielony w przypadkach, gdy instytucje sprawują władzę ustawodawczą, także na mocy delegowanych uprawnień, przy jednoczesnym zachowaniu skuteczności procesu podejmowania przez te instytucje decyzji. Dokumenty takie powinny być dostępne bezpośrednio w maksymalnym możliwym zakresie. Prawo dostępu odnosi się także do dokumentów związanych ze wspólną polityką zagraniczną i polityką bezpieczeństwa oraz współpracą policyjną i sądową w sprawach karnych. W tym zakresie jednak każda instytucja powinna przestrzegać własnych zasad bezpieczeństwa. W celu zapewnienia pełnego wprowadzenia rozporządzenia do działań Unii wszystkie agencje powołane przez instytucje powinny stosować się do zasad

[69] Dz. Urz. z 2001, L 145/43.

w nim określonych. Ponadto w celu zapewnienia większej przejrzystości w pracach instytucji dostęp do dokumentów powinien być udzielany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w przypadku nie tylko dokumentów sporządzanych przez instytucje, lecz również dokumentów przez nie otrzymywanych. W tym kontekście przywołuje się, że Deklaracja nr 35 załączona do Aktu końcowego Konferencji Międzyrządowej, w trakcie której przyjęto Traktat z Amsterdamu, stanowi, iż państwo członkowskie może zażądać, aby Komisja lub Rada nie udostępniały stronom trzecim dokumentu pochodzącego z tego państwa bez jego zgody.

Rozporządzenie przewiduje, że zasadniczo wszelkie dokumenty instytucji powinny być publicznie dostępne. Jednakże w niektórych wypadkach należy chronić interes prywatny i publiczny za pomocą wyjątków, gdyż instytucje powinny być uprawnione do ochrony swoich wewnętrznych konsultacji. Przy ustanawianiu wyjątków instytucje powinny wziąć pod uwagę zasady prawodawcze Unii dotyczące ochrony danych osobowych na wszelkich obszarach jej działalności. Co więcej, w celu zapewnienia pełnego poszanowania prawa dostępu należy zastosować dwustopniową procedurę administracyjną z dodatkową możliwością postępowania sądowego lub skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich. Każda instytucja powinna podjąć kroki niezbędne do informowania opinii publicznej o nowych postanowieniach, jakie wchodzą w życie, a w celu ułatwienia obywatelom korzystania z ich praw każda instytucja powinna zapewnić dostęp do rejestru dokumentów. W kontekście stosowania przepisów aktu w państwach członkowskich zauważa się, że ani celem, ani przedmiotem rozporządzenia nie jest wprowadzanie poprawek do krajowych ustawodawstw dotyczących dostępu do dokumentów. Jednak na mocy zasady lojalnej współpracy, jaką rządzą się stosunki między instytucjami a państwami członkowskimi, te powinny zadbać, aby nie utrudniać właściwego wprowadzania rozporządzenia i przestrzegać zasad bezpieczeństwa instytucji. Warto także zauważyć, że rozporządzenie nie narusza istniejących praw dostępu do dokumentów dla państw członkowskich, władz sądowniczych czy instytucji prawodawczych (art. 1).

Rozporządzenie przewiduje, że każdy obywatel Unii, każda osoba fizyczna lub prawna zamieszkała lub mająca siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji zgodnie z zasadami, warunkami i ograniczeniami w nim wytyczonymi (art. 2 ust. 1). Co ciekawe, w oparciu o te same zasady, warunki i ograniczenia instytucje mogą udzielać dostę-

pu do dokumentów wszelkimi osobom fizycznym lub prawnym niezamieszkałym i niemającym siedziby w państwie członkowskim (art. 2 ust. 2). Rozporządzenie odnosi się do dokumentów przechowywanych przez instytucje, tj. sporządzanych lub otrzymywanych przez nie i pozostających w ich posiadaniu i dotyczących wszystkich obszarów działalności Unii Europejskiej (art. 2 ust. 3). Zaznacza się jednak, że rozporządzenie nie narusza praw publicznego dostępu do dokumentów przechowywanych przez instytucje, które mogą wynikać z instrumentów prawa międzynarodowego lub aktów instytucji je wprowadzających (art. 2 ust. 6).

Rozporządzenie zawiera także definicje podstawowych pojęć. W świetle jego zapisów *dokument* oznacza wszelkie treści bez względu na nośnik (zapisane na papierze, przechowywane w formie elektronicznej, jako dźwięk, nagranie wizualne czy audiowizualne) dotyczące kwestii związanych z polityką, działalnością i decyzjami mieszczącymi się w sferze odpowiedzialności instytucji (art. 3 pkt a). Z kolei termin *strona trzecia* oznacza każdą osobę fizyczną lub prawną bądź każdy podmiot zewnętrzny wobec rzeczonych instytucji, podmiot pochodzący z państwa członkowskiego, instytucje niebędące instytucjami UE oraz organizacje i państwa trzecie (art. 3 pkt b).

Rozporządzenie reguluje także kwestię wyjątków od ogólnej zasady wolnego dostępu do dokumentów. Instytucja może odmówić dostępu, jeśli ujawnienie danego dokumentu naruszyłoby ochronę interesu publicznego w odniesieniu do:

- bezpieczeństwa publicznego;
- kwestii obronnych i wojskowych;
- stosunków międzynarodowych;
- finansowej, monetarnej czy ekonomicznej polityki UE lub państwa członkowskiego.

Ponadto wyjątki mogą być stosowane w kwestiach naruszających prywatność i integralność osoby fizycznej, a w szczególności w odniesieniu do ustawodawstwa związanego z ochroną danych osobowych (art. 4 ust. 1).

Co więcej, instytucje również odmówią dostępu do dokumentu, jeśli ujawnienie go naruszyłoby ochronę:

- interesów handlowych osoby fizycznej lub prawnej, w tym własności intelektualnej;
- postępowania sądowego lub porady prawnej;
- celu kontroli, śledztwa czy audytu.

Zaznacza się jednak, że wyjątki te nie obowiązują w sytuacji, gdy za ujawnieniem przemawia tzw. interes publiczny.

Należy także zauważyć, że dostęp do sporządzonego przez instytucję do celów wewnętrznych lub otrzymanego przez instytucję dokumentu, który odnosi się do spraw, w przypadku których decyzja nie została jeszcze podjęta, może zostać nieudzielony, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję. Ponadto dostęp do dokumentu zawierającego opinie przeznaczone do wykorzystania wewnętrznego i będące częścią rozważań i konsultacji wstępnych w obrębie rzeczonej instytucji nie zostanie również udzielony, nawet już po podjęciu decyzji, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia ponownie interes publiczny (art. 4 ust. 2). Pamiętać jednak trzeba, że w sytuacji, gdy wyjątki dotyczą jedynie części danego dokumentu, pozostałe jego części powinny zostać ujawnione (art. 4 ust. 6).

W kwestii dokumentów znajdujących się w gestii państwa członkowskiego rozporządzenie stanowi, że jeśli otrzyma ono od instytucji żądanie dotyczące dokumentu będącego w jego posiadaniu, o ile nie jest jednoznaczne, że dokument ten zostanie ujawniony lub nie, państwo członkowskie skonsultuje się z daną instytucją w celu podjęcia decyzji, która nie będzie naruszać realizacji celów rozporządzenia (art. 5).

W kwestii wniosków do instytucji akt ten stanowi, że będą one składane w dowolnej formie pisemnej lub w formie elektronicznej w jednym z języków urzędowych. Ponadto muszą być one wystarczająco precyzyjnie sformułowane, aby pozwolić instytucji na prawidłowe zidentyfikowanie dokumentu. Wnioskodawca nie jest jednak zobowiązany do podania uzasadnienia wniosku (art. 6 ust. 1). Jeśli nie będzie on wystarczająco precyzyjny, instytucja zwróci się do wnioskodawcy o wyjaśnienie i udzieli koniecznej pomocy, na przykład dostarczając informacji o publicznych rejestrach dokumentów (art. 6 ust. 2). Co więcej, w przypadku wniosków odnoszących się do bardzo długich dokumentów lub bardzo dużej liczby dokumentów instytucja może nieformalnie porozumiewać się z wnioskodawcą w celu znalezienia optymalnego rozwiązania (art. 6 ust. 3).

Rozporządzenie przewiduje również, iż wszelkie wnioski o dostęp do dokumentów będą bezzwłocznie rozpatrzone, a wnioskodawca otrzyma potwierdzenie wpłynięcia wniosku. W ciągu 15 dni roboczych od daty wpłynięcia instytucja udzieli dostępu do żądanego dokumentu lub w pisemnej

odpowiedzi poda przyczyny całkowitej lub częściowej odmowy i poinformuje wnioskodawcę o jego prawie do złożenia wniosku potwierdzającego (art. 7 ust. 1). W przypadku całkowitej lub częściowej odmowy wnioskodawca może w ciągu 15 dni roboczych od daty otrzymania odpowiedzi od instytucji złożyć wniosek potwierdzający, w którym zwróci się do instytucji o ponowne rozpatrzenie jego decyzji (art. 7 ust. 2). Brak odpowiedzi ze strony instytucji w ciągu określonego limitu czasu uprawnia do złożenia wniosku potwierdzającego (art. 7 ust. 4).

Aby skutecznie realizować w praktyce prawa obywateli zgodnie z zapisami rozporządzenia, każda instytucja zapewni dostęp publiczny do rejestru dokumentów w formie elektronicznej. Odniesienia do dokumentów będą wprowadzane w tym rejestrze bezzwłocznie (art. 11 ust. 1).

Wprowadzone przez rozporządzenie szczegółowe przepisy dotyczące dostępu do dokumentów są istotne dla reprezentacji interesów gospodarczych w instytucjach Unii Europejskiej. Akt ten definiuje podstawowe terminy, wyznacza możliwości i zakres udostępniania aktów prawnych oraz wskazuje stosowanie określonych wyjątków. W zasadzie jest on jedną z najważniejszych regulacji, które wywierają praktyczny wpływ na kształtowanie relacji na linii lobbing–instytucje UE i wpływają na transparentność działania procesu decyzyjnego oraz funkcjonowania organów UE.

4. ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ

Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wywierało znaczny wpływ na kształtowanie polityki otwartości instytucji biorących udział w unijnym procesie decyzyjnym. Przez ostatnie dwie dekady Trybunał wydawał wyroki w kwestiach dotyczących dostępu do dokumentów i transparentności procesu. Jest to ciekawe zagadnienie, biorąc pod uwagę omówione w tym rozdziale obowiązujące akty prawne. Można bowiem na konkretnych przykładach ocenić ich praktyczne oddziaływanie na dostęp do dokumentów instytucji. Stąd celem tej części książki jest przedstawienie wykładni Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w interpretowaniu przepisów zawartych w aktach prawnych dotyczących omawianego zagadnienia. W związku z tym poniżej przedstawiono problemowe ujęcie najważniejszych dla tematu orzeczeń. Miały one istotny wpływ na stosowanie zasad dostępu do dokumentów i przejrzystości prac instytucji UE, jak również były

wyznacznikiem możliwości i ograniczeń, jakie nakłada na lobbystów praktyka ich stosowania.

Uprawnienia wynikające z aktów prawnych omówionych w niniejszym rozdziale były częstą podstawą do prowadzenia sporu przed Trybunałem. Zaznaczyć jednak trzeba, że główne wyroki w tych kwestiach zapadały pod koniec lat 90. XX wieku oraz na początku XXI wieku. Współcześnie wykładnia omówionych aktów została już ugruntowana, co dla świata lobbingu gospodarczego jest korzystnym zjawiskiem. Przed analizą należy także dodać, że im później toczyła się rozprawa przed Trybunałem, tym ustalenia były bardziej szczegółowe. Stąd późniejsze wyroki są dokładniej omówione od początkowych, które dotyczyły głównie samej istoty dostępu do dokumentów i transparentności procesu.

A. Wyroki dotyczące dostępu do dokumentów Komisji

W pierwszej kolejności omówione zostaną orzeczenia dotyczące stosowania wyjątków od ogólnie przyjętych zasad regulujących dostęp do dokumentów. Wyrok Sądu Pierwszej Instancji (dalej „Sąd") z dnia 5 marca 1997 r. w sprawie T-105/95 WWF UK (World Wide Fund for Nature) przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich[70] dotyczył przestrzegania zasady przejrzystości w dostępie do informacji. WWF UK złożyło wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji z dnia 2 lutego 1995 r. odmawiającej skarżącej stronie dostępu do jej dokumentów odnoszących się do rozpatrywania projektu budowy centrum badawczego w Mullaghmore (Irlandia), a w szczególności do dokumentów dotyczących wykorzystania funduszy strukturalnych przy finansowaniu tej inwestycji. Komisja uzasadniła swoją odmowę tym, że dokumenty odnoszą się do rozpatrzenia przez nią ewentualnego naruszenia prawa wspólnotowego przez państwo członkowskie i powołała się na wyjątki dotyczące interesu publicznego oraz interesu instytucji w poufności jej postępowań.

Sąd zauważył, że rozróżnienie tych dwóch kategorii wyjątków wynika z charakteru interesów, które starają się chronić. Pierwszy chroni interesy osób trzecich lub ogółu społeczeństwa, a drugi odnosi się do wewnętrznych obrad instytucji. Wskazał również, że Komisja jest zobowiązana w potwierdzonych, stosownych okolicznościach do odmowy dostępu do dokumentów

[70] Zb. Orz. 1997, s. II–313.

objętych pierwszym wyjątkiem. Z kolei w odniesieniu do drugiej kategorii Komisja dysponuje zakresem uznania umożliwiającym w razie potrzeby odmowę dostępu do dokumentów dotyczących jej obrad. Musi jednak skorzystać z tego prawa przy zachowaniu pełnej równowagi pomiędzy interesem obywateli/grup zewnętrznych a swoim własnym oraz wskazać przyczyny, dla których uważa, że stosowanie w konkretnym przypadku danego wyjątku jest według niej konieczne. Komisja tego nie uczyniła, dlatego też Sąd Pierwszej Instancji przychylił się do wniosku strony skarżącej i stwierdził nieważność decyzji Komisji.

Z kolei wyrok Sądu z dnia 14 października 1999 r. w sprawie T-309/97 The Bavarian Lager Company Ltd przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich[71] odnosił się do odmowy udostępnienia uzasadnionej opinii wydanej w ramach postępowania przeciwko Wielkiej Brytanii. Skarżący tę decyzję Komisji odnosili się do dotychczasowego orzecznictwa, z którego wynika, że dostęp do dokumentów jest prawem, a osoba ubiegająca się o dokument nie musi wskazać swojego uzasadnionego interesu w celu poparcia wniosku. Ponadto przejrzystość jest celem samym w sobie, a Komisja może odmówić dostępu do dokumentu, powołując się na wyjątki dotyczące interesu publicznego tylko wtedy, gdy okaże się, że dostęp może rzeczywiście „osłabić" interes publiczny (co oznacza, że ujawnienie tego dokumentu może spowodować znaczne szkody dla osoby trzeciej lub ogółu społeczeństwa).

Sąd potwierdził, że decyzja 94/90 jest środkiem, który gwarantuje obywatelom prawo dostępu do dokumentów Komisji, i jest przeznaczona do wprowadzenia w życie zasady możliwie najszerszego dostępu obywateli do informacji w celu wzmocnienia demokratycznego charakteru instytucji i zaufania publicznego do administracji. Ponadto orzekł, że każda osoba może wystąpić o dostęp do wszelkich niepublikowanych dokumentów Komisji bez konieczności podania przyczyny. W tym względzie istotny jest fakt rzeczywistej klasyfikacji dokumentu, do którego wnioskodawca może mieć dostęp. Komisja stwierdziła w odpowiedzi na pisemne pytanie Sądu, że członkowie KE nie posiadali *de facto* uzasadnionej opinii. Służby Komisji sporządziły dokument przeznaczony do wysłania do Wielkiej Brytanii jako „uzasadnioną opinię", Komisja jednak wstrzymała decyzję o jej wysłaniu i dokument ten nigdy nie został podpisany przez odpowiedzialnego komisarza i przekazany do państwa członkowskiego. Stąd wszczęte postępowanie nigdy nie dotarło do

[71] Zb. Orz. 1999, s. II–03217.

etapu, w którym Komisja „dostarcza uzasadnioną opinię". Istotą sprawy było określenie dostępności dokumentu w sytuacji, gdy nie został on wysłany do zainteresowanej strony i pozostał dokumentem wewnętrznym instytucji. Co więcej, dokument przygotowawczy odnoszący się do tej formy postępowania odpowiada warunkom, zgodnie z którymi Komisja może polegać na wyjątku odnoszącym się do interesu publicznego. W związku z tym Sąd uznał, że był to cały czas jedynie dokument przygotowawczy i oddalił skargę, utrzymując tym samym decyzję Komisji.

Inny wyrok Trybunału z dnia 11 stycznia 2000 r. w połączonych sprawach C-174/98 oraz C-189/98[72] dotyczył odwołania od wyroku Sądu z 19 marca 1998 r. w sprawie T-83/96 Van der Wal przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich[73]. Sąd stwierdził bowiem, że Komisja słusznie i zgodnie z wyjątkiem dotyczącym ochrony interesu publicznego odmówiła dostępu do dokumentów. Sąd, opierając swoje rozumowanie na art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka dotyczącym prawa do uczciwego procesu, uznał możliwość odstąpienia od dostępu do dokumentów Komisji ze względu na ochronę interesu publicznego w sytuacji, gdy dokumenty dotyczą postępowania sądowego. Kiedy zatem w ramach postępowań toczących się przed sądem krajowym zwraca się on do KE o informacje, które są wyraźnie przewidziane dla celów postępowania, to w takich okolicznościach ochrona interesu publicznego wymaga od Komisji odmowy dostępu do dokumentów zawierających te informacje, gdyż decyzja w sprawie dostępu do nich jest kwestią konieczną do rozstrzygnięcia tylko przez właściwe sądy krajowe na podstawie własnego, krajowego prawa procesowego.

Apelujący utrzymywali jednak, że Sąd nie wyjaśnił, jak niezależność sądów krajowych może zostać podważona, jeżeli Komisja została zobowiązana do sprawdzenia indywidualnie każdego przypadku, czy ujawnienie danego dokumentu może okazać się szkodliwe dla interesu publicznego. Twierdzili oni w tym względzie, że zaskarżony wyrok nie zawierał żadnych wyjaśnień dotyczących ograniczenia zasad autonomii proceduralnej w stosunku do dokumentów sporządzonych przez Komisję na potrzeby konkretnego postępowania sądowego tak długo, jak te postępowania były w toku. Komisja twierdziła, że zasadę autonomii proceduralnej należy rozumieć w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, zgodnie z którym

[72] Zb. Orz. 2000, s. I–1.
[73] Zb. Orz. 1998, s. II–545.

współpraca między Komisją a sądami krajowymi odbywa się w granicach Traktatu oraz obowiązującego prawa krajowego w sprawie procedury. W ramach tej współpracy rola Komisji jest drugorzędna i to do sądu krajowego należy decyzja, czy należy skonsultować się z Komisją, jakie skierować do niej pytania i wreszcie, jakie działania powinny być podjęte w stosunku do uzyskanych odpowiedzi. Zdaniem Komisji to do sądu krajowego należy ustalenie w oparciu o prawo procesowe, czy, w jakim czasie i na jakich warunkach odpowiedź Komisji może być ujawniana osobom trzecim.

Trybunał ocenił, że zgodnie z zaskarżonym wyrokiem zasada autonomii proceduralnej wyprowadzona m.in. z art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka nie dotyczy w postępowaniu wszystkich dokumentów, a jedynie tych, które Komisja sporządziła wyłącznie do celów konkretnej sprawy sądowej. W odniesieniu do dokumentów objętych zasadą autonomii proceduralnej Trybunał utrzymał wykładnię, że to sądy krajowe orzekają w sprawie wniosków o dostęp do tych dokumentów na podstawie ich krajowego prawa procesowego. W związku z tym w sprawie odmowy dostępu do żądanych dokumentów bez sprawdzenia, czy stanowiły one prawną lub ekonomiczną analizę opracowaną na podstawie danych dostarczonych przez sąd krajowy, a jeśli tak było, bez zapewnienia, że ich ujawnienie nie jest sprzeczne z prawem krajowym, Komisja naruszyła decyzję 94/90, co powoduje, że zaskarżona decyzja o odmowie dostępu do dokumentów powinna zostać unieważniona. Z powyższych względów Trybunał uchylił wyrok Sądu z dnia 19 marca 1998 r. w sprawie T-83/96 Van der Wal przeciwko Komisji. Ponadto stwierdził nieważność decyzji Komisji o odmowie dostępu do niektórych dokumentów. Takie stanowisko Trybunału świadczy o tym, że dokonał on pogłębionej analizy kwestii autonomii proceduralnej sądów krajowych, co jednocześnie zmieniło wykładnię przepisów istotnych dla omawianej sprawy.

Kolejny wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 13 wrzesień 2000 r. w sprawie T-20/99 Denkavit Nederland BV przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich[74] dotyczył odmowy dostępu do raportu Komisji. Sąd na wstępie przypomniał, że decyzja 94/90 określa dwie kategorie wyjątków od prawa dostępu do dokumentów Komisji. Pierwszy dotyczy tzw. obowiązkowych wyjątków, które mają na celu ochronę interesów osób trzecich lub ogółu społeczeństwa. Drugi zaś wewnętrznych obrad instytucji, czyli sytuacji, w której interesy instytucji są zagrożone. W tej kwestii ważne jest, aby pamię-

[74] Zb. Orz. 2000, s. II–3011.

tać, że Komisja ma prawo powołać więcej niż jeden wyjątek od pierwszej kategorii. Nie można wykluczyć, że ujawnienie niektórych dokumentów może być szkodliwe zarówno dla interesu publicznego, jak i indywidualnych interesów osób trzecich. W niniejszej sprawie decyzja odmawiająca skarżącej stronie dostępu do sprawozdania na temat kontroli Komisji opiera się na obowiązkowym wyjątku odnoszącym się odpowiednio do ochrony interesu publicznego oraz ochrony tajemnicy handlowej. Ponieważ skarżący zażądał dostępu do pojedynczego dokumentu, należy ustalić, czy Komisja miała prawo do powoływania jednego z tych wyjątków, uzasadniając tym swoją odmowę. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wszelkie odstępstwa od prawa dostępu do dokumentów Komisji objęte decyzją 94/90 muszą być interpretowane i stosowane w sposób ścisły. W związku z tym to do Sądu należy ustalenie, czy w niniejszym przypadku Komisja popełniła błąd w ocenie, iż ujawnienie raportu może naruszyć ochronę interesu publicznego. W tym względzie należy zauważyć, że procedura, w której wykonywana była kontrola, nie została zakończona do czasu zaskarżenia decyzji. Komisja przyjęła wówczas tylko jedną decyzję w sprawie przyznanej Holandii pomocy finansowej Wspólnoty. Decyzja ta zezwoliła na przekazanie wstępnej zaliczki do tego kraju bez uszczerbku dla ostatecznie przyznawanej kwoty lub jakichkolwiek redukcji, które mogły być wykonane na podstawie wyników kontroli, które jeszcze należało przeprowadzić. Wynika z tego, że Komisja mogła odmówić stronie skarżącej dostępu do dokumentów, tak aby zachować klimat wzajemnego zaufania niezbędnego do sprawnego przeprowadzenia procedury do końca. Jak widać, w pewnych przypadkach Sąd bierze pod uwagę nie tylko interesy podmiotów, które wnoszą o dostęp do dokumentów, ale także tych, do których się one odnoszą.

Ciekawym przykładem jest także wyrok Sądu z dnia 10 października 2001 r. w sprawie T-111/00 British American Tobacco International (Investments) Ltd przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich[75] dotyczący dostępu do protokołów z posiedzeń komisji ds. podatku akcyzowego. Komisja podtrzymywała swoje stanowisko, że jej decyzja o przyznaniu częściowego dostępu do protokołów bez ujawniania tożsamości różnych delegacji narodowych jest poparta właściwym wyważeniem interesów. Co więcej, według KE celem wnioskodawcy była chęć uzyskania informacji o tym, co zostało stwierdzone w trakcie obrad komisji w sprawie zmian dotyczących definicji

[75] Zb. Orz. 2001, s. II–2997.

tytoniu. Komisja stwierdziła także, że jej własne interesy wymagają, aby tożsamość różnych delegacji uczestniczących w posiedzeniach komisji była poufna. Rolą przewodniczącego komisji ds. podatku akcyzowego jest zapewnienie, że dyskusje między państwami członkowskimi zawsze będą pełne, szczere i uczciwe. Podkreśla ponadto, że na spotkaniach takich Komisja nie pełni funkcji takich jak w komitologii, pomimo że sporządza się na nich stosowny protokół. W tym wypadku jest to tylko forum do dyskusji między państwami członkowskimi. Z tych powodów ujawnienie tożsamości delegacji mogłoby podważyć sprawne funkcjonowanie prowadzonej debaty.

Sąd nie przyznał jednak racji argumentom Komisji Europejskiej i unieważnił jej decyzję o częściowym dostępie do protokołu ze spotkania komisji ds. podatku akcyzowego. Głównym uzasadnieniem był fakt, że dokument ten podlega takim samym regulacjom, jak każdy inny dokument instytucji. Wobec tego dostęp do niego nie może być ograniczany, tak samo jak nie mają w tym przypadku zastosowania przewidziane prawem wyjątki. W tym przypadku Sąd orzekł zatem na korzyść podmiotu wnoszącego o dostęp do dokumentów Komisji.

Podobne stanowisko zajął w wyroku z dnia 13 kwietnia 2005 r. w sprawie T-2/03 Verein für Konsumenteninformation[76] (zwane dalej „VKI") dotyczącym dostępu do dokumentów odnoszących się do klubu Lombard, które były potrzebne powodowi w związku z prowadzonymi na rzecz konsumentów postępowaniami krajowymi. Komisja zażądała od VKI sprecyzowania wniosku, w tym wskazania podstawy prawnej działania. W odpowiedzi VKI wyjaśniło, że wniosek opiera się w szczególności na przepisach art. 255 ust. 1 i 2 TWE, na rozporządzeniu nr 1049/2001, na przepisach wykonawczych do niego oraz na przepisie art. 42 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, jak również na przepisach art. 5 i 10 TWE. W dniu 24 lipca 2002 r., podczas spotkania ze służbami Komisji, przedstawiciele VKI wspomnieli o możliwości zobowiązania się skarżącego na piśmie do użycia uzyskanych informacji wyłącznie w celach związanych z dochodzeniem praw konsumentów w ramach krajowych postępowań przeciwko BAWAG. Komisja oddaliła w całości wniosek VKI na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001. Komisja podzieliła dokumenty z akt sprawy klubu Lombard na jedenaście różnych kategorii z pominięciem dokumentów wewnętrznych. Po wyłączeniu dokumentów wewnętrznych rzeczone akta składały się z ponad 47 000 stron.

[76] Zb. Orz. 2003, s. II–1121.

Ponadto Komisja wyszczególniła powody, dla których jej zdaniem każda z wyodrębnionych wyżej kategorii jest objęta co najmniej jednym wyjątkiem ustanowionym w rozporządzeniu nr 1049/2001. Oceniła również, że gdyby stosowanie niektórych wyjątków stwarzało konieczność wyważania występujących w sprawie interesów, VKI nie wykazałoby istnienia po swej stronie takiego przeważającego interesu publicznego, który uzasadniałby udzielenie żądanego dostępu. Co więcej, Komisja wyliczyła powody, dla których w niniejszym przypadku nie było możliwe udzielenie dostępu częściowego. Zdaniem instytucji szczegółowa analiza każdego z dokumentów, która byłaby konieczna celem ewentualnego częściowego zapoznania się z nimi, wiązałaby się dla niej z nadmiernym i nieproporcjonalnym nakładem pracy. W końcu Komisja uznała, że konsultacje z osobami trzecimi, od których pochodzą dokumenty, celem ewentualnego udzielenia dostępu do nich nie były w tym przypadku konieczne, bowiem w myśl art. 4 pkt 4 rozporządzenia nr 1049/2001 jest jednoznaczne, że dokumenty te nie powinny zostać ujawnione. W konsekwencji Komisja stwierdziła w zaskarżonej decyzji, że wniosek skarżącej o udzielenie dostępu należy oddalić w całości.

Sąd jest zdania, że Komisja nie była uprawniona do stosowania takiego ogólnego wniosku odnoszącego się do całego pliku dokumentów dotyczących klubu Lombard bez wcześniejszego przeprowadzenia konkretnej i indywidualnej analizy materiałów wchodzących w jej skład. W tej bowiem sytuacji nie miała jak wykazać, że wszystkie dokumenty wymienione we wniosku są wyraźnie objęte wyjątkami. Ponadto w przypadku gdy Komisja nie przeprowadziła takiego badania, należy ustalić, czy dopuszczalne jest, by instytucja do uzasadnienia całkowitej odmowy dostępu użyła argumentu bardzo dużej ilości koniecznej pracy przygotowawczej. Należy zbadać zatem, czy jest w rzeczywistości dopuszczalne, aby na podstawie stosowania zasady proporcjonalności Komisja powstrzymała się od stosowania zasady konkretnej i indywidualnej analizy dokumentów. Należy mieć poza tym na uwadze, że możliwe jest, że wnioskodawcy poprzez dużą liczbę składanych wniosków celowo chcieli sparaliżować prawidłowe funkcjonowanie instytucji. Dlatego w sytuacji, gdy wniosek dotyczy bardzo dużej liczby dokumentów, instytucja ma prawo do poszukiwania „sprawiedliwego rozwiązania" w porozumieniu z wnioskodawcą, zgodnie z art. 6 pkt 3 rozporządzenia nr 1049/2001, w celu pogodzenia interesów wnioskodawcy z zasadami dobrej administracji. W związku z tym tylko w wyjątkowych przypadkach i tylko wtedy, gdy obciążenia administracyjne związane z konkretną i indywidualną analizą

dokumentów okażą się szczególnie ciężkie, przekraczając granice tego, co można uznać za racjonalnie wymagane, mogą być dopuszczalne odstępstwa od obowiązku badania dokumentów. Wynika stąd, że instytucja może uniknąć przeprowadzenia konkretnej i indywidualnej analizy dopiero, gdy rzeczywiście zbadała wszystkie inne możliwe opcje i szczegółowo opisane w decyzji powody. Cały czas trzeba jednak pamiętać, że prawo dostępu do dokumentów jest zasadą, a instytucja pozostaje zobowiązana do jej stosowania. Z uzasadnienia zaskarżonej decyzji nie wynika jednak, że Komisja oceniła w konkretny i szczegółowy sposób inne możliwe opcje ograniczenia nakładu pracy oraz powody, dla których mogłaby przyjąć mniej restrykcyjne środki wobec wnioskodawcy. W szczególności nie wynika z niej, że w odniesieniu do identyfikacji dokumentów zawartych i ułożonych w pliku w porządku chronologicznym Komisja przeanalizowała możliwość zwrócenia się do banków zaangażowanych w klubie Lombard o informacje, które mogłyby zostać włączone do akt. Wreszcie nie wynika także z zaskarżonej decyzji, że Komisja dokonała identyfikacji oceny nakładu pracy, a następnie nie sprawdziła indywidualnie i konkretnie kilku najistotniejszych dokumentów, aby zaspokoić od razu, w sposób częściowy, interes wnioskodawcy. W związku z tym Sąd orzekł, że odmowa udzielenia wnioskodawcy dostępu stanowi naruszenie prawa UE. Zaskarżona decyzja została tym samym unieważniona. Z tego wyroku wynika, że nadmierne obciążenia po stronie instytucji nie stanowią wystarczającego uzasadnienia dla odmowy prawa do całkowitego dostępu do dokumentów.

Warto także wspomnieć o wyroku Sądu z dnia 14 grudnia 2006 r. w sprawie T-237/02 Technische Glaswerke Ilmenau GmbH przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich[77], który odnosił się do dostępu do dokumentów Komisji dotyczących powoda i prowadzonego przeciwko niemu postępowania, jak i postępowania dotyczącego przedsiębiorstwa Schott Glas w Jenie (z wyjątkiem danych objętych tajemnicą handlową). Pismem z dnia 27 marca 2002 r. Komisja oddaliła wniosek o dostęp, wskazując w szczególności, że dokumenty, których od niej zażądano, były objęte wyjątkiem ustanowionym w art. 4 pkt 2 rozporządzenia nr 1049/2001, przewidującym w szczególności, iż odmowa dostępu do dokumentu ma miejsce w sytuacji, w której jego rozpowszechnienie naruszyłoby ochronę celu kontroli, śledztwa czy audytu, chyba że ujawnienie jest uzasadnione interesem publicz-

[77] Zb. Orz. 2006, s. II–5131.

nym. W ramach przeprowadzanego postępowania dotyczącego zgodności pomocy państwa z jednolitym rynkiem konieczna jest lojalna współpraca i wzajemne zaufanie pomiędzy Komisją, państwem członkowskim oraz zainteresowanymi przedsiębiorstwami w celu umożliwienia różnym stronom swobodnej wypowiedzi. Dlatego też ujawnienie tego dokumentu mogłoby szkodzić analizie skargi złożonej do Komisji i zagrozić temu dialogowi. Ponadto uprzednie zgłoszenie dotyczące Schott Glas opisuje projekt w sposób szczegółowy, a udostępnienie tego dokumentu mogłoby poważnie zaszkodzić interesom handlowym spółki. Stąd interes ten wyraźnie chroni wyjątek od prawa dostępu ustanowiony w art. 4 pkt 2 rozporządzenia. Co więcej, KE zbadała możliwość udostępnienia części dokumentów, których dotyczy wniosek, a które nie są objęte tymi wyjątkami. Jednakże okazało się, że podział tych dokumentów na części poufne i jawne był niemożliwy. Sekretarz Generalny w swoim piśmie informował również, że w danym przypadku nie istnieje żaden interes publiczny, który uzasadniałby ujawnienie omawianych dokumentów.

Sąd odniósł się m.in. do zastosowania *ratione temporis* powołanego przez Komisję wyjątku nawiązującego do dokumentów dotyczących „śledztwa w toku". W dniu 28 maja 2002 r. postępowanie w sprawie pomocy było już zamknięte. W związku z tym Sąd stwierdził nieważność decyzji Komisji w części, w której dotyczyła ona odmowy udzielenia dostępu do dokumentów związanych z postępowaniami wyjaśniającymi w sprawie pomocy przyznanej Technische Glaswerke Ilmenau GmbH. W pozostałym zakresie skarga została oddalona.

Komisja złożyła jednak apelację i Trybunał w swoim wyroku inaczej odniósł się do wniosków stron. Wskazał, że wniosek złożony przez TGI dotyczył całości aktu administracyjnego postępowania kontrolnego w sprawie przyznanej pomocy państwa oraz że prawo dostępu do dokumentów podlega mimo wszystko pewnym ograniczeniom ze względów na interes publiczny lub prywatny. W niniejszej sprawie Komisja odmówiła przekazania TGI dokumentów postępowań kontrolnych w zakresie przyznanej jej pomocy państwa, powołując się na wyjątek od prawa dostępu do dokumentów przewidziany w art. 4 pkt 2 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001, który dotyczy ochrony celów kontroli, śledztwa czy audytu. Jak wynika z zaskarżonego wyroku, dokumenty, których dotyczy wniosek o dostęp złożony przez TGI na podstawie tego rozporządzenia, mają rzeczywiście związek ze „śledztwem" w rozumieniu tego rozporządzenia. Aby jednak uzasadnić odmowę

udzielenia dostępu do dokumentu, o którego ujawnienie się zwrócono, nie wystarczy powołać się na okoliczność, że dokument ten ma związek z czynnościami wymienionymi w art. 4 pkt 2 rozporządzenia nr 1049/2001. Właściwa instytucja jest zobowiązana wyjaśnić, w jaki sposób dostęp do tego dokumentu mógłby stanowić konkretne i faktyczne naruszenie interesu chronionego wyjątkiem przewidzianym w tym przepisie. Niemniej jednak Trybunał orzekł, iż jest zasadniczo dopuszczalne, by właściwa instytucja oparła się w tym względzie na ogólnych założeniach mających zastosowanie do niektórych kategorii dokumentów, ponieważ podobne względy natury ogólnej mogą mieć zastosowanie do wniosków o ujawnienie dotyczących dokumentów o tym samym charakterze. Tego rodzaju ogólne domniemanie dotyczące postępowań kontrolnych w sprawie pomocy państwa może wynikać z rozporządzenia nr 659/1999, jak również z orzecznictwa w przedmiocie prawa dostępu do dokumentów i z akt postępowań administracyjnych prowadzonych przez Komisję. Prawo wglądu do akt postępowań administracyjnych w ramach postępowania kontrolnego wszczętego zgodnie z art. 88 pkt 2 TWE oraz prawo dostępu do dokumentów wynikające z rozporządzenia nr 1049/2001 różnią się z prawnego punktu widzenia, co jednak nie zmienia faktu, że prowadzą do sytuacji porównywalnej pod względem funkcjonalnym. Niezależnie bowiem od podstawy prawnej przyznanie dostępu do akt pozwala zainteresowanym na zapoznanie się z ogółem uwag i dokumentów przedstawionych Komisji, a w razie potrzeby przedstawienia stanowiska w tym zakresie, co w zasadzie może zmienić charakter takiego postępowania. Poza tym należy dodać, że inaczej niż w przypadkach, w których instytucje wspólnotowe działają jako prawodawcy, w których winien być dopuszczony szerszy dostęp, dokumenty postępowań kontrolnych w zakresie pomocy państwa, jak te objęte wnioskiem TGI, wpisują się w ramy szczególnych funkcji administracyjnych przyznanych tym instytucjom na podstawie art. 88 TWE.

Z ogółu powyższych rozważań wynika, że w celu dokonania wykładni wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia nr 1049/2001, Sąd w zaskarżonym wyroku winien był wziąć pod uwagę okoliczność, iż zainteresowani inni niż państwa członkowskie uczestniczące w postępowaniach kontrolnych w sprawie pomocy państwa nie dysponują prawem wglądu do dokumentów postępowań administracyjnych Komisji, a w związku z tym winien był uwzględnić ogólne domniemanie, zgodnie z którym ujawnienie dokumentów akt administracyjnych może stwarzać zagrożenie dla

ochrony celów śledztwa. To ogólne domniemanie nie wyklucza jednak prawa zainteresowanych do wykazania, że dany dokument, o którego ujawnienie wnoszą, nie wchodzi w zakres tego domniemania lub że nadrzędny interes publiczny uzasadnia ujawnienie danego dokumentu zgodnie z art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001. Trybunał w swoim wyroku z dnia 29 czerwca 2010 r. w sprawie C-139/07[78] orzekł, że Sąd nie uwzględnił przytoczonej okoliczności i bez przeprowadzenia wcześniejszej, konkretnej analizy każdego dokumentu dokonał błędnej wykładni art. 4 pkt 2 ust. 3 tego rozporządzenia, na podstawie którego odmówiono dostępu do dokumentów postępowania kontrolnego w sprawie pomocy państwa. Stąd też należy uznać pierwszą część zarzutu podniesionego przez Komisję za zasadną, a tym samym uchylić zaskarżony wyrok w zakresie, w jakim stwierdził on nieważność spornej decyzji, przy czym nie ma potrzeby rozpatrywania drugiej części tego zarzutu ani innych zarzutów Komisji przytoczonych w uzasadnieniu odwołania. Z przykładu tego wynika, że pomimo przychylnego dla strony skarżącej wyroku Sądu Trybunał w określonych okolicznościach może ograniczyć dostęp do dokumentów instytucji w celu zapewnienia niezakłóconego jej funkcjonowania i działania w kwestiach, które są jeszcze nierozstrzygnięte.

Następna grupa wyroków odnosi się do stosowania „zasady autora". W tej kwestii wyrok Sądu z dnia 19 lipca 1999 r. w sprawie T-188/97 Rothmans International BV przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich[79] dotyczył dostępu do protokołów komitetu działającego w ramach procedury komitologii. W tym kontekście decyzja 94/90 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Komisji stanowi, że jeżeli dokument będący w posiadaniu instytucji został napisany przez osobę fizyczną lub prawną, państwo członkowskie, inną instytucję lub organ wspólnotowy bądź inny organ krajowy lub międzynarodowy, to wniosek o dostęp należy wysłać do autora. Sąd wskazuje, że wyjątek od „reguły autora" musi być interpretowany ściśle, tak aby nie zniweczyć stosowania zasad ogólnej przejrzystości ustanowionych decyzją 94/90. Jednakże do celów wykładni przepisów dotyczących dostępu do dokumentów komitety działające w ramach procesu komitologii należy traktować jako struktury Komisji, która jest tym samym odpowiedzialna za wydanie decyzji w sprawie wniosków o dostęp do dokumentów tych komi-

[78] Zb. Orz. 2010, s. I–4723.
[79] Zb. Orz. 1999, s. II–2463.

tetów, takich jak np. protokołów z posiedzeń Komitetu Kodeksu Celnego. Co więcej, nie mają one własnej administracji, budżetu, archiwów lub lokalu, a tym bardziej własnego adresu. W związku z tym komitet nie należy do żadnej z kategorii autorów stron trzecich, nie może być też traktowany jako „inna instytucja lub organ Wspólnoty" w rozumieniu decyzji 94/90. Ponadto odmowa dostępu do protokołu z różnych komitetów byłaby równoznaczna z wprowadzeniem znacznych ograniczeń w prawie dostępu do dokumentów, co byłoby niezgodne z obowiązującym prawem. W związku z tym Sąd orzekł, że decyzja Komisji o odmowie dostępu do protokołów z posiedzeń Komitetu Kodeksu Celnego jest sprzeczna z decyzją 94/90 i musi być unieważniona.

Odmienne stanowisko zajął natomiast Sąd w wyroku z dnia 17 września 2003 r. w sprawie T-76/02 Mara Messina przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich[80], w którym odnosił się do dostępu do dokumentów Komisji w celach naukowych[81]. Komisja oddaliła wniosek skarżącej. W uzasadnieniu odmowy dostępu zasugerowała, aby ta zwróciła się z wnioskiem do władz włoskich, a jednocześnie podkreśliła, że ze swojej strony nie ma nic przeciwko udostępnieniu własnej korespondencji kierowanej do tych władz. W odpowiedzi na skierowane do władz włoskich pismo Komisji z dnia 30 kwietnia 2002 r. z pytaniem, czy wyrażają one zgodę na przesłanie skarżącej dokumentów, o które ta się ubiega, pismem z dnia 16 maja 2002 r. władze włoskie zaaprobowały odmowę udzielenia skarżącej dostępu do dokumentów. W międzyczasie Komisja poinformowała, że pismem z dnia 20 marca 2003 r. przesłała skarżącej dokumenty sporządzone przez siebie w ramach analizy rozpatrywanego systemu pomocy państwa. Przesyłka zawierała pisma zaadresowane do władz włoskich wymienione w pierwotnym wniosku skarżącej o dostęp, przy czym ostatnie z pism zawierało w szczególności opis przebiegu spotkania, które odbyło się w Brukseli w dniu 16 maja 2000 r. Według Komisji, w świetle przesłania dokumentów skarga stała się bezprzedmiotowa w odniesieniu do tych dokumentów. Z drugiej strony Komisja

[80] Zb. Orz. 2003, s. II–3203.

[81] Skarżąca ubiegała się w szczególności o dostęp do korespondencji pomiędzy władzami włoskimi a Komisją w ramach postępowania wyjaśniającego, dotyczącego systemu pomocy państwa, do protokołu ze spotkania pomiędzy władzami i służbami instytucji, które odbyło się w dniu 16 maja 2000 r. w Brukseli, jak również do zalecenia, w którym Komisja proponowała na podstawie art. 18 rozporządzenia Rady nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r., ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 88 Traktatu WE (Dz. Urz. z 1999, L 83/1), odpowiednie zmiany w rozpatrywanym systemie pomocy państwa na wypadek, gdyby tego typu zalecenie nie znajdowało się już w jednym z wyżej wymienionych dokumentów.

wyjaśniła, że nie mogła udostępnić skarżącej korespondencji, którą kierowały do niej władze włoskie w ramach postępowania wyjaśniającego dotyczącego rozpatrywanego systemu pomocy państwa ze względu na odmowę udostępnienia, wyrażoną przez nie w piśmie z dnia 16 maja 2002 r.

Sąd stwierdził, że Komisja nie popełniła błędu w ocenie ani nie naruszyła art. 4 pkt 5 rozporządzenia nr 1049/2001. Należy przy tym podkreślić, że przyznane państwom członkowskim uprawnienie do zażądania od instytucji nierozpowszechniania dokumentów pochodzących od niego osobom trzecim bez jego uprzedniej zgody stanowi jeden z wyjątków od zasady dostępu do dokumentów instytucji, przewidzianych przez art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001. Wobec sprzeciwu władz włoskich odnośnie do udostępnienia skarżącej dokumentów sporządzonych w ramach rozpatrywanego postępowania wyjaśniającego w kwestii systemu pomocy państwa należy uznać, że oddalenie wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów w części dotyczącej tych dokumentów jest prawnie uzasadnione, przy czym podkreślenia wymaga fakt, że w niniejszej sprawie skarżąca podważa jedynie rzeczywisty charakter sprzeciwu władz włoskich wobec rozpowszechniania powyższych dokumentów. Z tego względu Sąd skargę oddalił.

W omawianym aspekcie istotny jest także wyrok Sądu z dnia 17 marca 2005 r. w sprawie T-187/03 Isabella Scippacercola przeciwko Komisji[82] dotyczącej dostępu do dokumentów związanych z analizą kosztów i korzyści odnoszących się do projektu budowy międzynarodowego portu lotniczego Ateny-Spata. Projekt ten współfinansowany był z Funduszu Spójności. Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej Komisji odmówiła udostępnienia skarżącej analizy, stwierdzając, że władze krajowe poinformowały DG, iż nie należy udostępniać tego dokumentu. Przyczyną odmowy były względy ochrony praw własności intelektualnej. W związku z powyższym DG ds. Polityki Regionalnej uznała, że zgodnie z art. 4 pkt 5 rozporządzenia nr 1049/2001 ekspertyza dotycząca inwestycji nie mogła zostać udostępniona. Według strony skarżącej Komisja niesłusznie przyjęła, iż dokument będący przedmiotem wniosku pochodził od państwa członkowskiego. Ponadto Komisja nie poddała ocenie wskazanych przez państwo greckie przyczyn uzasadnienia odmowy dotyczącej ujawnienia dokumentu. Wreszcie Komisja nie uzasadniła swojej decyzji odmownej i nie zbadała, czy nie

[82] Zb. Orz. 2005, s. II–1029.

należało udostępnić części informacji zawartych w dokumencie będącym przedmiotem wniosku.

Sąd argumentował, że w odniesieniu do „zasady autora" państwa członkowskie są wśród stron trzecich traktowane w sposób szczególny. Przepis ten uprawnia bowiem państwo członkowskie do żądania, by instytucja nie ujawniała pochodzącego od niego dokumentu bez jego uprzedniej zgody. Uprawnienie to wynika stąd, że rozporządzenie nie ma na celu modyfikacji ustawodawstwa krajowego w zakresie dostępu do dokumentów. Jest rzeczą istotną, że w niniejszej sprawie omawiany dokument dostarczony został pozwanej jako część wniosku o udzielenie pomocy z Funduszu Spójności, a te składane są przez państwo członkowskie będące beneficjentem pomocy. W rezultacie wystarczy stwierdzić, że omawiany dokument opracowany przez bank został sporządzony w imieniu państwa członkowskiego. W związku z tym można uznać, że Komisja nie popełniła błędu, przyjmując, że dokument pochodzi od państwa członkowskiego. W przedmiocie drugiego zarzutu, polegającego na tym, że Komisja nie wskazała w ocenie podanych przez państwo greckie przyczyn uzasadnienia odmowy wobec zgody na ujawnienie dokumentu, Sąd argumentował, że art. 4 pkt 5 rozporządzenia nr 1049/2001 stawia państwa członkowskie w sytuacji odmiennej od sytuacji innych stron trzecich, ustanawiając w tym względzie normę szczególną. Z przepisu tego wynika, że państwo członkowskie może zażądać od instytucji w momencie złożenia dokumentu lub później nieujawniania dokumentu bez jego uprzedniej zgody. W przypadku gdy państwo członkowskie zażądało tego, instytucja zobowiązana jest zwrócić się do niego o zgodę przed ujawnieniem dokumentu. Ciążące na instytucji zobowiązanie zwrócenia się do państwa członkowskiego o zgodę przed ujawnieniem dokumentu traciłoby wszelki sens, gdyby instytucja mogła ujawnić dokument mimo braku zgody zainteresowanego państwa. Gdyby instytucja miała prawo ujawnić dokument mimo negatywnego stanowiska państwa członkowskiego, sytuacja tych państw nie różniłaby się od sytuacji zwykłych stron trzecich. Stąd, przeciwnie do twierdzenia strony skarżącej, żądanie państwa członkowskiego zobowiązuje instytucję do nieujawnienia danego dokumentu.

Należy tutaj stwierdzić, że państwo członkowskie nie ma obowiązku uzasadniać swojego stanowiska, a instytucja nie musi badać w takiej sytuacji, czy nieujawnienie dokumentu jest uzasadnione na przykład względami interesu publicznego. Należy stwierdzić, że gdy państwo członkowskie zwróciło się z żądaniem na podstawie art. 4 pkt 5 rozporządzenia nr 1049/2001, zasto-

sowanie znajdują odpowiednie przepisy krajowe regulujące dostęp do dokumentów i ewentualne środki odwoławcze. Dlatego stwierdzenie, czy należy udostępnić dokument pochodzący od państwa członkowskiego oraz czy i w jakim zakresie zainteresowani mają tu prawo odwołania, należy do władz administracyjnych i sądowych tego państwa. W związku z tym Sąd oddalił wniosek strony skarżącej[83].

B. Wyroki dotyczące dostępu do dokumentów Rady

Wyrok Sądu z dnia 17 czerwca 1998 r. w sprawie T-174/95 Svenska Journalistförbundet przeciwko Radzie Unii Europejskiej[84] dotyczył dostępu do dokumentów Rady w kwestii ustanowienia Europolu. Szwedzki dziennikarz postanowił sprawdzić, w jaki sposób stosowane jest prawo dostępu do dokumentów dotyczących działalności Unii Europejskiej, i skierował do Rady wniosek o dostęp do 20 dokumentów dotyczących Europolu. Dostęp do 18 z 20 dokumentów został przyznany, ale niektóre fragmenty w dokumentach zostały usunięte. Szwedzka Unia Dziennikarzy również wystąpiła do Rady o dostęp do tych samych 20 dokumentów. W odpowiedzi na pierwszy wniosek, Rada przyznała prawo dostępu tylko do 2 dokumentów, ale odmówiła w przypadku pozostałych 18, argumentując, że podlegają one zasadzie poufności. Następnie Rada przyznała dostęp do kolejnych 2 dokumentów, ale cały czas odmawiała dostępu do pozostałych 16, twierdząc, że dostęp do nich może być szkodliwy dla interesu publicznego (a dokładniej: bezpieczeństwa publicznego). Na mocy tej odpowiedzi związek dziennikarzy wniósł skargę. W odniesieniu do decyzji o odmowie dostępu w celu ochrony poufności obrad Rady Sąd uznał, że wyjątek od zasady nie powinien zostać zastosowany. Przed podjęciem decyzji o odmowie dostępu instytucja musi bowiem mieć na uwadze także interes obywatela. Sąd potwierdził, że ci mają prawo dostępu do dokumentów przechowywanych przez Radę, a zatem mogą ubiegać się o dostęp do wszelkich dokumentów bez podania powodów. W odniesieniu do obu wyjątków od ogólnej zasady wskazał, że powinny być one interpretowane i stosowane w sposób zawężający. Tymczasem Rada nie podała powodów, dla których odmówiła dostępu do dokumentów. W rezul-

[83] Zob. także wyrok z dnia 30 stycznia 2008 r. w sprawie T-380/04 Ioannis Terezakis przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, Zb. Orz. 2008, s. II–00011.

[84] Zb. Orz. 1998, s. II–2289.

tacie Sąd nie mógł dokonać oceny, czy dokumenty te faktycznie powinny zostać objęte wyjątkiem, i stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji.

Kolejny wyrok Sądu – z dnia 19 lipca 1999 r. w sprawie T-14/98 Heidi Hautala przeciwko Radzie UE[85] – dotyczył dostępu do raportu na temat eksportu broni konwencjonalnej, który został sporządzony przez grupę WAS w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) i miał na celu zbadanie efektów wdrażania wspólnych kryteriów wywozu broni. Rada odmówiła europosłance dostępu do raportu, argumentując, że zawierał on informacje, których ujawnienie mogłoby zaszkodzić stosunkom Unii Europejskiej z państwami trzecimi. W związku z taką decyzją Heidi Hautala wniosła skargę, żądając stwierdzenia nieważności decyzji Rady. Sąd stwierdził, że ogólnie Rada wydała odpowiednią decyzję w kwestii dostępu do raportu. W dziedzinie dostępu do dokumentów dotyczących stosunków międzynarodowych Rada dysponuje bowiem zakresem swobodnego uznania wynikającym z jej odpowiedzialności politycznej. W opinii Sądu brak odmowy przekazania całego raportu, który został sporządzony do użytku wewnętrznego, mógłby wpłynąć na przyszłe relacje z krajami trzecimi. Stąd decyzja ta była uzasadniona. Z drugiej strony Sąd przypomniał, że ogólne zasady dotyczące publicznego dostępu do dokumentów są jasno określone i możliwe wyjątki muszą być ściśle interpretowane i stosowane. Dlatego w ochronie interesu publicznego w zakresie stosunków międzynarodowych Rada musi rozważyć możliwość usuwania pewnych fragmentów dokumentów. Musi bowiem równoważyć interes publiczny z prawem dostępu nie tylko przez pryzmat dobrej administracji, ale biorąc pod uwagę również nakład pracy, jaki wynika z częściowego przyznania dostępu do dokumentów. Dlatego też Rada w swojej decyzji odmownej powinna uwzględnić, czy częściowy dostęp do informacji w raporcie był możliwy, czy też cały raport podlegał wyjątkowi od ogólnych zasad. W tych okolicznościach Sąd uchylił decyzję Rady o odmowie udzielenia dostępu do dokumentu i zaznaczył, że Rada musi brać pod uwagę możliwość częściowego dostępu do dokumentów. Co ważne, w wyroku w sprawie C-353/99[86] Trybunał nie uwzględnił odwołania Rady i utrzymał wyrok Sądu.

[85] Zb. Orz. 1999, s. II–2489.
[86] Zb. Orz. 2001, s. I–9565.

C. Wyroki dotyczące dostępu do dokumentów Komisji i Rady

Wyrok Sądu z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie T-204/99[87] Olli Matilla przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich i Radzie Unii Europejskiej dotyczył dostępu do dokumentów wydanych zarówno przez Komisję, jak i Radę[88]. Obie instytucje, prowadząc nieformalne rozmowy, koordynowały swoje odpowiedzi na omawiany wniosek o dostęp do wskazanych dokumentów. Pismem z dnia 19 kwietnia 1999 r. Rada udostępniła wyniki prac grupy dot. Europy Wschodniej i Azji Środkowej z dnia 23 września 1997 r., odrzuciła jednak wniosek o dostęp do innych dokumentów. Odmowę argumentowała tym, iż każdy z tych dokumentów dotyczy negocjacji z państwami trzecimi, stąd upowszechnianie tych tekstów mogłoby osłabić pozycję UE w tych lub ewentualnie przyszłych negocjacjach. Komisja odrzuciła z kolei w całości wniosek skarżącego i zwróciła uwagę na konieczność kontynuowania rozmów między Unią Europejską a wspomnianymi krajami trzecimi, co wymaga utrzymania ich w tajemnicy. Pismem z dnia 30 kwietnia 1999 r. powód ponowił swoje wnioski wobec obu instytucji. 5 lipca 1999 Komisja odrzuciła wniosek potwierdzający. Sekretarz Generalny stwierdził ponadto, że nie jest w stanie zidentyfikować załącznika do sprawozdania z posiedzenia Komitetu Współpracy UE–Rosja z dnia 7 kwietnia 1998 roku. Ponadto inne wspomniane przez powoda dokumenty według KE były objęte obowiązkowym wyjątkiem ochrony interesu publicznego, w szczególności w stosunkach międzynarodowych. Komisja wskazała, że każdy z wymaganych dokumentów zawiera szczegółowe informacje na temat pozycji, które zamierza zająć Unia Europejska w stosunkach z Rosją czy Ukrainą. Rozpowszechnianie tych dokumentów może osłabić pozycję UE w obecnych i przyszłych nego-

[87] Zb. Orz. 2001, s. II-2265.

[88] Powód zwrócił się w dniu 8 marca 1999 r. do Dyrekcji Generalnej ds. Stosunków Zewnętrznych o uzyskanie dostępu do następujących dokumentów: agendy „UE–Rosja" Wspólnego Komitetu z dnia 17 lutego 1997 r.; aktów pierwszej Rady Współpracy w ramach Umowy o partnerstwie i współpracy z 8 grudnia 1997 r.; załącznika do sprawozdania z posiedzenia Komitetu Współpracy UE–Rosja z dnia 7 kwietnia 1998 r. (spotkanie nr 23/98 Grupy Europy Wschodniej i Azji Centralnej); adnotacji z obrad szczytu UE–Rosja z dnia 20 kwietnia 1998 r. (spotkanie nr 35/98 – Grupa Europy Wschodniej i Azji Centralnej). Strona skarżąca zwróciła się także w dniu 12 marca 1999 do Rady o dostęp do następujących dokumentów: wyniku prac grupy dot. Europy Wschodniej i Azji Środkowej z dnia 23 września 1997 r.; informacji dotyczących relacji UE–Stany Zjednoczone, będącej częścią niniejszego dokumentu; pierwszych obrad rady współpracy UE–Ukraina z dni 8–9 czerwca 1998 r. wraz z projektem porządku obrad.

cjacjach z tymi państwami, a w związku z tym dokumenty te również nie mogą być przekazywane. Ponadto zostały one przygotowane przez służby Komisji dla służb Rady, a ponieważ Rada odmówiła dostępu do podobnych dokumentów z powyższych przyczyn, Komisja z tego samego powodu nie jest w stanie ich udostępnić. Co więcej, część dokumentów z informacjami dotyczącymi relacji UE–Stany Zjednoczone zawiera szczegółowe komentarze delegacji USA na spotkaniu trojki, które miało charakter poufny. Stąd może ona również obejmować ocenę Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych dotyczących sytuacji i polityki wobec państw trzecich. Powód w dniu 23 września 1999 r. wniósł skargę, w której domagał się stwierdzenia nieważności decyzji Komisji i Rady, a jeżeli Sąd uzna za konieczne, przyznania mu przynajmniej częściowego dostępu do dokumentów. Sąd przychylił się jednak do stanowiska Rady oraz Komisji i oddalił wniosek o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji na podstawie obowiązkowego wyjątku ochrony interesu publicznego, w szczególności w stosunkach międzynarodowych.

* * *

Omówione orzeczenia są najbardziej charakterystycznymi przykładami praktycznego stosowania zapisów regulujących dostęp do dokumentów instytucji UE. W zasadzie wyznaczają one grupom interesu możliwości w tej dziedzinie w równym stopniu, jak zapisy aktów prawnych. Dlatego należy je traktować jako realne uzupełnienie dotyczące omawianego tematu. Ponadto uszczegóławiają one właściwe regulacje, przez co precyzują ich znaczenie i zakres stosowania.

Chcąc wyciągnąć wnioski, należy zauważyć, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w swoich orzeczeniach kreuje protransparentną wykładnię zapisów. Dookreśla także charakter wyjątków oraz zakres ich stosowania. Można również zauważyć, że według Trybunału Sprawiedliwości UE przewidziane wyjątki należy stosować w sposób zawężający. Co więcej, w świetle orzecznictwa dostęp do dokumentów jest prawem, a przejrzystość jest celem samym w sobie. Ponadto ma ona charakter dwukierunkowy, co oznacza, że jest potrzebna zarówno w pracy samych instytucji, jak i wśród zaangażowanych w proces lobbystów. Ważne rozstrzygnięcia zapadły w kwestii dokumentów objętych zasadą autonomii proceduralnej, w których utrzymano generalnie wykładnię, według której to sądy krajowe orzekają w sprawie wniosków o dostęp do tych dokumentów na podstawie krajowego prawa

procesowego. Orzecznictwo jasno odniosło się także do sporów dotyczących „zasady autora", gdzie częściej Trybunał Sprawiedliwości UE potwierdzał stanowisko Komisji.

Mając na uwadze powyższe wnioski, trzeba wyraźnie zaznaczyć, że dla świata lobbingu, chcącego aktywnie kreować swoje relacje z instytucjami UE, istotne jest nie tylko monitorowanie zmian przepisów dotyczących dostępu do dokumentów, ale również bieżąca analiza ich wykładni w kwestiach spornych. Interpretacja zapewniająca przejrzystość działania instytucji unijnych jest niewątpliwe korzystna dla lobbingu i może mieć wpływ na wykorzystywane przez grupy interesu właściwe drogi dojścia.

Rozdział IV

KATEGORIE GRUP INTERESU W UNII EUROPEJSKIEJ

Dynamiczny i jednocześnie stosunkowo chaotyczny rozwój grup nacisku oraz duże zróżnicowanie pod względem wielkości, struktury, używanych instrumentów i charakteru członkostwa powodują, że klasyfikacja tego zjawiska jest trudna[1].

Grupy interesu, grupy nacisku, organizacje dobrowolne i organizacje lobbingowe, działając w układzie instytucjonalnym UE, spełniają funkcje związane z artykulacją interesów w procesie komunikowania się. Równocześnie stoją przed wyzwaniem adekwatnej artykulacji interesów, co zależne jest głównie od formy organizacyjnej stowarzyszenia/grupy, oczekiwanych rezultatów, dostępnych zasobów oraz poziomu zgody wśród członków na planowane działania.

Warto także dodać, że wielopoziomowy system zarządzania wpływa na skupianie się stowarzyszeń na wybranym, przeważnie wyższym poziomie decyzyjnym. Grupy europejskie starają się uzyskać uprzywilejowaną pozycję wobec konkurentów, skupiając się na wstępnym planowaniu na poziomie instytucji i procesie formułowania się otoczenia decyzyjnego danego projektu. Będąc na początkowym etapie uprzywilejowanym partnerem decydentów, eurogrupy[2] stały się pośrednikami pomiędzy swoimi członkami a instytucjami UE. Przyjęły rolę ekspercką w przetwarzaniu informacji, w budowaniu wspólnego porozumienia wśród członków oraz w koordynowaniu reprezentacji interesów grupy także na poziomie krajowym. Stąd traf-

[1] Patrz W. Kozek, op.cit., s. 109–111.

[2] Zob. W Paczyński, *ECB Decision-making and the Status of the Eurogrup in an Enlarged EMU*, „Studia i Analizy" 2003, nr 262, s. 21–23, http://www.case.com.pl/upload/publikacja_plik/1582694_262.pdf (10.09.2012).

ne wydaje się określanie eurogrup nie tylko jako aktorów i reprezentantów interesów, ale także jako ważnych, branżowych aren negocjacyjnych[3].

Liczba stowarzyszeń biznesowych wzrosła w latach 90. XX w., kiedy szacowano, że stanowią one około ⅔ wszystkich grup interesu w UE. Kolejna dekada to z kolei spowolnienie tempa wzrostu tego zjawiska. Jednak co ważne, systematycznie widać zwiększające się zaangażowanie w kolektywne działania lobby biznesowego[4]. Najlepszymi przykładami są tu kluby tzw. wysokiego szczebla, jak European Round Table czy Transatlantic Business Dialogue, organizacje jak Business Europe, federacje sektorowe lub narodowe izby handlowe jak American Chamber of Commerce to the European Union. Pamiętać też trzeba, że współcześnie sporo działań pozostaje poza tradycyjnymi sektorami i podziałami narodowymi, skupiając się w zamian na krótkotrwałych sojuszach w konkretnej dziedzinie. Stąd wszelkie tradycyjne analizy logiki biznesu na poziomie UE muszą być ponownie rozważone w kontekście wielu poziomów działania i przy wyborze jednostronnego, kolektywnego bądź mieszanego sposobu zaangażowania[5].

Ponadto w ciągu ostatnich 15 lat w sektorach o dużej koncentracji największych przedsiębiorstw (takich jak przemysł samochodowy, chemiczny czy farmaceutyczny) podjęto wysiłek restrukturyzacji europejskich federacji i sprzyjano bezpośredniemu członkostwu firm. Chciano przez to przystosować nowe, biznesowe stowarzyszenia na poziomie UE do funkcjonowania we właściwej im rzeczywistości, tak by mogły sprostać coraz bardziej wyrafinowanym oczekiwaniom ich członków, ale także i instytucji UE[6]. Dzięki temu miały nie tylko dostarczać bardziej wiarygodnych informacji, ale także podejmować próby wyznaczania standardów, do czego potrzebne są większa wiarygodność specjalizacyjna i zdecydowana zgoda wewnątrzorganizacyjna, a tego często brakowało klasycznym federacjom europejskim.

Należy także zauważyć, że środowiska biznesowe na poziomie ponadnarodowym są bardzo zróżnicowane. Żadna organizacja nie ma w danym

---

[3] R. Eising, *The Access*…, s. 67.

[4] Specyficzną odmianą grup interesu działających w Brukseli są Europejskie Ugrupowania Interesów Gospodarczych (EEIG), które powstały na wzór grup nacisku działających we Francji. W ich przypadku do priorytetowych zadań należą ułatwianie współpracy podmiotów gospodarczych działających w państwach UE oraz reprezentowanie i obrona wspólnych interesów. Zob. K. Kukier, op.cit., s. 6–7.

[5] D. Coen, *Business Lobbying in the European Union* [w:] *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, D. Coen, J. Richardson (red.), Oxford 2009, s. 161.

[6] Ibidem, s. 162.

sektorze monopolu na reprezentowanie interesów. Nawet wąsko wyspecjalizowane branże reprezentowane są przez różne stowarzyszenia europejskie i krajowe, a także przez indywidualne przedsiębiorstwa. Co więcej, wiele ugrupowań konkuruje między sobą o pozyskanie nie tylko większych możliwości wpływu na proces decyzyjny, ale także o nowych członków, o wyższy status czy większe zasoby organizacyjne. Tworzone koalicje są zazwyczaj płynne i zależą od aktualnej konfiguracji interesów, a stopień, w jakim środowiska biznesowe są w stanie efektywnie realizować swoje postulaty, zmienia się w różnych okresach i w różnych obszarach tematycznych[7].

Początkowo może się wydawać, że jednoczesne funkcjonowanie na poziomie UE tak wielu typów organizacji nie wypływa korzystnie na system. Zaznaczyć jednak trzeba, że funkcjonowanie trzech podstawowych kategorii, czyli stowarzyszeń europejskich, narodowych grup oraz indywidualnych firm, jest dla systemu konieczne, ponieważ każda z nich dostarcza różnych „dóbr". Przedsiębiorstwa przodują w dostarczaniu wiedzy eksperckiej o rynku i technologii (ze względu na wysoce rozwinięte sekcje „badania i rozwój" – ang. *R&D*), stowarzyszenia europejskie kontrolują przepływ informacji, które można określić jako „interes europejski" swoich członków, a grupy narodowe dostarczają wiedzy dotyczącej nastrojów i interesu narodowego[8].

1. TYPY ORGANIZACJI LOBBINGOWYCH

Interesującym, klasycznym już rozróżnieniem organizacji lobbingowych jest ich podział w oparciu o główne modele działań. W tym przypadku kluczowy jest rodzaj podmiotu prowadzącego lobbing. Na tej podstawie wyróżnia się tzw. lobbing niemiecki i anglosaski. Pierwszy z nich realizują duże organizacje międzynarodowe i związki branżowe, których nadrzędnym celem jest reprezentowanie oraz obrona własnych interesów. Lobbing anglosaski to z kolei działalność wyspecjalizowanych podmiotów, realizujących zadania lobbingowe na zamówienie poszczególnych zleceniodawców[9].

---

[7] M. Cini, *Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie,* Warszawa 2007, s. 290.
[8] Y. Hamada, op.cit., s. 66.
[9] K. Kukier, *Lobbing w UE – analiza UKIE,* Warszawa 2001, s. 1.

Zakres specyfiki zjawiska jest wyznaczany również poprzez rodzaj podmiotów podejmujących działalność lobbingową. Komisja w 1992 r. dokonała rozróżnienia na organizacje niekomercyjne (ang. *non-profit making organizations*) i organizacje komercyjne (*profit making organizations)*[10]. Natomiast kompleksowy podział zaprezentowała F.M. Bindi[11], która wyróżniła następujące kategorie grup lobbingowych:

1. ekonomiczne grupy interesu (ang. *economic eurogroups*), w tym:
   - ekonomiczne konfederacje zawodowe, np. Organizacja Związków Rolniczych (COPA) czy Zrzeszenie Izb Przemysłowo-Handlowych (EUROCHAMBRES);
   - narodowe organizacje lobbingowe, np. Federalny Związek Przemysłu Niemieckiego (BDI);
   - krajowe izby handlowe, np. amerykańska AmCham;
   - poszczególne firmy, np. Fiat, Shell itp.;
2. grupy interesu publicznego (ang. *public interest groups*), propagujące idee społeczne, m.in. broniąc praw konsumenta, zajmując się ochroną środowiska i sprawami rodziny, np. Europejskie Biuro Związków Konsumentów (BEUC);
3. grupy promocyjne (ang. *promotional groups*), zajmujące się promowaniem różnych przekonań religijnych, poglądów politycznych, m.in. organizacje działające na rzecz integracji, jak np. ruchy europejskie;
4. grupy terytorialne (ang. *territorial groups*), których celem jest promowanie interesów jednostek terytorialnych, jak np. miasto, region czy organizacja międzynarodowa;
5. profesjonalni lobbyści, np. firmy doradcze czy konsultanci.

Pamiętać jednak należy, że część grup nacisku i organizacji dobrowolnych zabiera w konkretnych kwestiach tzw. pozorny głos i angażuje się w sprawę z nie do końca przejrzystych powodów. Wskazuje się, że zagrożeniem dla demokracji jest oblicze tzw. *quangos*[12], czyli grup *quasi*-pozarządowych (ang. *quasi non-governmental organisation*). W języku pozbawionym wartościowania są to organizacje działające formalnie, niezależnie od rządów, jednak pożytkujące dostarczane przez władzę środki. W języku nace-

---

[10] Patrz *Otwarty i strukturalny dialog…*, s. 5.

[11] Szerzej F.M. Bindi, *The Eurogroups, the European Union and the EU Legislative Process*, NUPI Report, nr 201, Oslo 1996, s. 23–26.

[12] Obecnie określane także jako *Government Organised NGO.*

chowanym wartościowaniem *quangos* to organizacje legitymizujące swoją obecność tym, że przywołują głosy bliżej nieokreślonych środowisk, a w rzeczywistości ich celem jest dojście do pieniędzy. Przygotowując programy działań, realizują je w taki sposób, aby zadowoleni byli ich fundatorzy. Stąd *quangos* to przede wszystkim pozorna reprezentacja, pasożytowanie na funduszach publicznych oraz działanie w obrębie szerszej elity władzy. Słowem, są to struktury doskonale zorientowane w swojej nieautentyczności. W obrębie instytucji UE diagnoza organizacji dobrowolnych jako klasycznych *quangos* jest utrudniona ze względu na oderwanie ich od kontekstu narodowego[13].

Interesującym podejściem jest też mniej konwencjonalny sposób klasyfikacji stowarzyszeń na poziomie ponadnarodowym. Wyróżnić można stowarzyszenia określane jako *fake,* czyli dosłownie tłumacząc: „oszukane". Mają one stronę internetową, sekretariat, rzeszę członków należących przeważnie do dużych, transnarodowych korporacji, powiązania ze światem nauki i brak wskazań dotyczących opłat za członkostwo oraz przejrzystości w finansowaniu. Jest to typ stowarzyszenia ustanowionego przez jedną firmę w celu zwiększenia swojej wiarygodności lub niełączenia swojego własnego logo bezpośrednio ze sprawą. W tej sytuacji stowarzyszenie pełni funkcję „parasola ochronnego".

Lame but rich, czyli „bogate i ospałe struktury", to typy stowarzyszeń, które cechuje wysoki współczynnik reprezentatywności. Zrzeszają one z zasady więcej niż 100 członków bądź szeroką reprezentację wybranego sektora gospodarki lub przedsiębiorstwa, które łączy wspólny interes. Duża liczba członków nie wpływa jednak na wewnętrzne wzmocnienie struktury stowarzyszenia, a powoduje często współzawodniczenie rozbieżnych interesów. W rezultacie stowarzyszenie zmuszone jest przygotowywać głównie neutralne i nieostre stanowiska. Co więcej, aby administracyjnie nadążać z pracą i dokumentacjami, dysponuje ono rozbudowanym sekretariatem.

I w końcu grupy *focused but fragile*, co należy rozumieć jako „zorientowane na cel, ale kruche". W przeciwieństwie do poprzedniego ten typ stowarzyszenia grupuje niewielką liczbę raczej małych przedsiębiorstw, które godzą się na wspólne reprezentowanie swoich interesów wokół wybranego, łączącego je zagadnienia. Pozwala to wypracować zdecydowaną pozycję wobec danej kwestii. Przeważnie są to koalicje *ad hoc*, w której uczestnicy

[13] Patrz szerzej W. Kozek, op.cit., s. 115–117.

starają się zebrać wspólnie odpowiednie zasoby bez konieczności organizowania sekretariatu. Stąd zaletą jest tu niskobudżetowa formuła. Mniej pozytywną stroną takiej formy organizacyjnej jest to, że z zasady tylko garść przedsiębiorstw wykonuje pracę i występuje jako reprezentacja stowarzyszenia. Może to, ale nie musi, prowadzić do uwypuklenia pewnych aspektów danego biznesu, a przez to osłabienia parasola reprezentatywności całej grupy[14].

2. WYBRANE KATEGORIE GRUP INTERESU

Zanim przejdziemy do omówienia wybranych kategorii grup i stowarzyszeń, warto wyróżnić czynniki skłaniające firmy do zrzeszania się. Najogólniej wskazuje się, że branże, w których problemy i cechy charakterystyczne są wspólne, najwięcej inwestują w swoje stowarzyszenia. Wspólne czynniki w sposób znaczący kojarzone z taką inwestycją dotyczą sektorów, które:

- składają się z firm o zbliżonej wielkości i podobnej strukturze własności;
- charakteryzują się wysokim stopniem koncentracji oraz stają wobec problemu nadmiernych zdolności produkcyjnych lub niskiej marży zysku;
- mają wysokie koszty transakcyjne, specyficzne aktywa i wysoką wartość;
- chcą wpływać na uregulowania prawne lub na nie reagują i mają tzw. wspólnego wroga.

Ponieważ czynniki te występują tak samo na poziomie krajowym, jak i na poziomie UE, choć oczywiście w nieco innym stopniu, obecność dobrze wyposażonych stowarzyszeń krajowych jest dobrym prognostykiem dla szczebla UE[15].

Ponadto w przypadku małej liczby firm należących do sektora prawdopodobieństwo powstania stowarzyszenia jest większe, a wraz ze wzrostem liczby aktorów szanse na sformowanie się grupy maleją. Jeżeli zasoby skupione są w rękach jednego podmiotu, będzie on bardziej skłonny do samodzielnego działania, a nie do formowania szerszej grupy nacisku. Stopień rozpro-

[14] C. De Cock, op.cit., s. 72–73.
[15] J. Greenwood, op.cit., s. 104.

szenia może być mierzony poprzez wysokość produkcji i wielkość zatrudnienia. Szacuje się, że jeżeli największa firma wytwarza więcej niż 50% produkcji całego sektora, dominuje na rynku, a w przypadku gdy grupa czterech największych firm przyczynia się do powstania więcej niż 50% produkcji sektora, mówi się o grupie firm dominujących. Te same zależności można odnieść do wielkości zatrudnienia.

Co więcej, konkurencja zarówno wewnętrzna (w ramach tego samego sektora), jak i zewnętrzna (pomiędzy sektorami) sprzyja tworzeniu się grup nacisku. Problemem może być jedynie skłonność do „jazdy na gapę" ze strony niektórych przedsiębiorstw. Firmom operującym w sektorze o wysokiej współzależności, która oznacza, że przedsiębiorstwa wymieniają między sobą surowce i gotowe wyroby, łatwiej jest tworzyć stowarzyszenia. W tej sytuacji może wyłonić się pewien wspólny interes, a powstanie stowarzyszeń przyczynia się także do rozwiązywania konfliktów związanych z wymianą. Większa heterogeniczność sektora nie jest czynnikiem, który sprzyjałby procesowi tworzenia stowarzyszeń. Dowodzi się, że firmy produkujące zróżnicowane wyroby i odmiennie wykorzystujące siłę roboczą, ziemię, kapitał i technologię będą miały niewiele wspólnych interesów, a jeśli tak, to jedynie o charakterze ogólnym. Idąc w rozważaniach dalej: w sektorach, w których nie występuje zbyt duża rotacja firm, występują korzystne warunki dla działania stowarzyszeń. W tej sytuacji możliwa jest współpraca, a koszty transakcyjne są niższe. W przypadku dynamicznie rozwijającego się sektora, gdzie występują wysoka rentowność i wzrost, firmy nie mają z reguły potrzeby stowarzyszania się. Z drugiej strony, w przypadku gdy wystąpi zagrożenie w postaci prób regulacji sektora przez państwo lub UE, niska konkurencyjność w ramach takiego sektora ułatwia powstawanie grup nacisku. Z kolei przedsiębiorstwa działające w schyłkowych sektorach będą skłonne do tworzenia stowarzyszeń, licząc na współpracę z państwem w rozwiązywaniu ich problemów. Również w sytuacji, gdy sektor podlega silnym wahaniom koniunkturalnym, rozwiązanie można znaleźć poprzez zbiorowe działania, które przyczynią się do stabilizacji rynku poprzez interwencję rządu[16].

Nawiązując do powyższych rozważań, warto również dodać, że Schmitter i Streeck[17] także analizują czynniki, które wpływają na skłonność podmio-

[16] K. Tarnawska, *Reprezentacja interesów na poziomie UE. Logika członkostwa i logika wpływu*, [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Problemy globalizacji i regionalizacji*, cz. 1, M.G. Woźniak (red.), Rzeszów 2006, s. 10–11.

[17] Patrz szerzej Ph.C. Schmitter, W Streeck, op.cit., s. 24–29.

tów do stowarzyszania się, a tym samym do stawania się członkami grupy nacisku. Wyróżniają w tej kwestii podstawowe zmienne, do których należą:

- liczba aktorów w danej populacji,
- rozproszenie zasobów,
- występowanie konkurencji,
- współzależność,
- heterogeniczność,
- zakres rotacji podmiotów w danym sektorze,
- rentowność,
- wzrost danego sektora,
- spójność społeczna.

A. Europejskie grupy nacisku

Europejskie grupy nacisku, nazywane także międzynarodowymi, stanowią federacje lub stowarzyszenia krajowych grup nacisku i są określane często mianem *eurogrup* bądź *Euro-Fed*. Do kategorii tej należą także bezpośrednie stowarzyszenia firm na szczeblu UE. Z reguły większość krajowych grup wchodzi w skład międzynarodowych grup nacisku o zasięgu ogólnoeuropejskim[18]. Powstały one jako wynik procesu zachodzącego równolegle w dwóch kierunkach. Pierwszy, niejako oddolny, polegał na łączeniu się krajowych grup nacisku z poszczególnych państw członkowskich. Następowało to na poziomie zarówno krajowych grup centralnych, jak i krajowych grup branżowych. Z drugiej strony łączyły się też grupy wchodzące w skład organizacji o zasięgu ogólnoeuropejskim lub światowym, które powstały w państwach członkowskich[19].

Europejskie grupy nacisku, dostarczając ekspertyz i opinii na temat skutków interesujących je aktów prawnych, skupiają swoją uwagę na reprezentowaniu szerszej perspektywy wobec propozycji Komisji. Głównym powodem trudności w wypracowaniu jednolitego głosu wewnątrz grupy jest obowiązek reprezentowania różnych interesów[20].

Istotne jest, że europejskie grupy nacisku są uważane przez instytucje UE za autentycznych reprezentantów określonych środowisk. Korzystają one

---

[18] Por. także U. Kurczewska, M. Molenda-Zdziech, *Lobbing w Unii…*, s. 23.
[19] Zob. S. Blavoukos, G. Pagoulatos, op.cit., s. 57.
[20] R. Eising, *Interest Group…*, s. 210–211.

z uprzywilejowanego statusu, mają formalne przedstawicielstwa na szczeblu Unii i wpisane są do oficjalnego rejestru. Do najbardziej wpływowych i reprezentatywnych pod względem liczby członków należą: Konfederacja Europejskiego Biznesu (BusinessEurope)[21], Stowarzyszenie Europejskich Izb Handlowych i Przemysłowych[22], Europejska Konfederacja Związków Zawodowych[23], Europejska Federacja Handlu Detalicznego i Dystrybucji (EuroCommerce), Europejski Okrągły Stół Przemysłowców[24] czy Komitet Zawodowych Organizacji Rolnych Unii Europejskiej[25]. Oczywiście obok wymienionych unijnych „gigantów" lobbingowych istnieją także mniejsze, a nawet relatywnie małe, wąsko wyspecjalizowane grupy[26]. W dalszej części książki omówione zostaną dokładniej te grupy ponadnarodowe, których działalność dotyczy reprezentacji interesów gospodarczych.

Należy także dodać, że obecność dużych firm, interesujących się szeroko rozumianymi sprawami publicznymi w UE, wywarła znaczny wpływ na charakter grup działających na szczeblu Unii. Historycznie rzecz ujmując: wiele z nich było federacjami stowarzyszeń krajowych. Wraz z upływem czasu znacząca ich liczba zaczęła przyjmować na swoich pełnych lub stowarzyszonych członków obok stowarzyszeń krajowych również przedsiębiorstwa lub tworzyła nowe grupy reprezentujące wyłącznie duże firmy. Te ostatnie mają bowiem przewagę w szybkości podejmowania i realizowania decyzji, ponieważ skupiają niewielką liczbę przedsiębiorstw podobnej wielkości, które mogą działać szybciej niż stowarzyszenia zrzeszające wielu członków, z którymi muszą się konsultować. Stąd ze względu na swoją wyjątkowość często wypracowują one bardziej zaawansowane stanowiska, niż są w stanie osiągnąć federacje. Jednak ta wyjątkowa cecha bywa czasami także ich ograniczeniem. Warto zauważyć, że wiele osób w KE twierdzi, że patrząc w przyszłość, a także dla celów kreowania polityki: „reprezentatywność" to

---

[21] Dawniej Związek Konfederacji Przemysłów Europy – UNICE, franc. Union des Confédérations de l'Industrie d'Europe.

[22] EUROCHAMBRES, ang. The Association of European Chambres of Commerce and Industry.

[23] CES, franc. Confédération Européenne des Syndicats.

[24] Ang. European Round Table of Industrialists. Od 1983 r. tworzą go prezesi największych europejskich firm, jak m.in. Philips, Siemens, Fiat, Daimler-Benz, Heineken, ABB, Unilever, Thyssen, BMW i inne. Członkostwo w tej grupie ma charakter osobisty, a członkiem można zostać jedynie dzięki zaproszeniu.

[25] COPA, franc. Comité des Organisations Professionnelles Agricoles de la UE.

[26] K. Michałowska-Gorywoda, op.cit., s. 303–304.

wartość zdecydowanie przeceniana w porównaniu ze świeżością myślenia i proaktywnym działaniem[27].

Dla firm międzynarodowych składki członkowskie pobierane przez stowarzyszenia przedstawicielskie na poziomie UE, często nie mają większego znaczenia. Dla przykładu, duże przedsiębiorstwo płaci ok. 6000 euro za członkostwo w głównym dla niego stowarzyszeniu ponadnarodowym, a międzynarodowa firma działająca w sektorze ochrony zdrowia płaci za członkostwo w ośmiu stowarzyszeniach przemysłowych szacunkowo ok. 40 000 euro rocznie. Wiele firm zgadza się z tym, że ich wielkość determinuje ich zwiększone obowiązki jako liderów w swoim sektorze, a składki członkowskie nie stanowią podstawowego elementu ich kalkulacji. Tam, gdzie czynnik ten ma znaczenie, członkostwo można postrzegać w kategoriach inwestycji procentującej nieproporcjonalnie dużym wpływem w stowarzyszeniu reprezentującym, które skupia również inne firmy. W doktrynie wskazuje się na przykład stowarzyszenia, w których największe przedsiębiorstwo płaci niemal sześciokrotnie większą składkę niż najmniejsze i choć każde z nich ma takie same konstytucyjnie prawo głosu, niepisaną zasadą jest, że ten, kto płaci najwięcej, ma też najwięcej do powiedzenia.

Faktem jest, że jeśli występuje pewien element kalkulacji, to jest nim koszt braku przynależności do organizacji reprezentującej ich interesy, który rozważany jest poważniej niż korzyści z samego członkostwa. Potencjalne koszty mogą urosnąć do potężnej wysokości i z pewnością różnią się w zależności od branży oraz wartości, jaką wnoszą do sektora jego stowarzyszenia. W koszcie „nienależenia" jedną z centralnych kwestii jest utrata możliwości wywierania wpływu na stanowisko grupy i blokowania przyjmowania stanowisk szkodliwych dla własnych interesów. Koszty te obejmują także utratę dostępu do informacji i możliwości uczestniczenia w sieci powiązań oraz utratę szeregu korzyści wynikających z kontaktów pomiędzy daną grupą a Komisją, w tym wykorzystania faktu preferowania przez niektóre dyrekcje kontaktów ze stowarzyszeniami reprezentującymi interesy na szczeblu UE[28].

Czynniki te są pewną zachętą do członkostwa. Potwierdzają, że występuje pewien element kalkulacji w podejmowaniu decyzji, aczkolwiek są tacy, którzy w ogóle je pomijają. Dla niektórych dużych firm członkostwo w stowarzy-

---

[27] J. Greenwood, op.cit., s. 47.
[28] Ibidem, s. 99–100.

szeniach ponadnarodowych jest „nawykiem" i nawet jeśli podstawowa decyzja była wykalkulowana, dalsza przynależność nie wymaga już zastanawiania się ani dalszych kroków. To wystąpienie ze struktur wymaga działania, ponieważ statuty niektórych stowarzyszeń przewidują powiadomienie o nim z rocznym wyprzedzeniem, a brak działania automatycznie oznacza zachowanie *status quo* członkostwa. W niektórych dużych, rozbudowanych administracyjnie firmach z wieloma specjalistycznymi działami zlokalizowanymi w różnych miejscach pojawiają się problemy z koordynacją, wynikające ze zdecentralizowanej struktury organizacyjnej. Decyzja o przystąpieniu może być decyzją z przeszłości, podjętą w ramach nieistniejącej już jednostki albo przez osobę, która odeszła z firmy, a nikt nie zadał sobie trudu, żeby zapytać, po co właściwie firma do danej organizacji należy. W niektórych zdecentralizowanych firmach występuje brak centralnej koordynacji w kwestii przynależności (a wszelkim jej próbom opierają się samodzielne jednostki). W związku z tym firma na szczeblu centralnym może nie zawsze być świadoma tego, co robią jej oddziały. Typowym przykładem takiego scenariusza był Unilever, który gdy zorientował się, że jego oddziały bezwiednie zajęły w różnych stowarzyszeniach przeciwstawne stanowiska wobec tej samej kwestii, przeprowadził kontrolę wewnętrzną i okazało się, że korporacja była wówczas członkiem 29 różnych stowarzyszeń działających przy UE[29].

Warto również zaznaczyć, że istnieją znaczące organizacje, które zazwyczaj stanowią ekskluzywne kluby dużych firm. Gromadzą tych, których chcą przyciągnąć, i zazwyczaj nie roszczą sobie pretensji do reprezentowania szerokiej grupy przedsiębiorstw z danego sektora. Wiele z nich unika powolnego i kłopotliwego dochodzenia do najmniejszego wspólnego mianownika, co robią stowarzyszenia, które pretendują do reprezentacji szerokiego spektrum członków. Przeciwnie, te chcą zapewnić swoim członkom łatwiejszy i szybszy sposób podejmowania wspólnych decyzji w wybranej grupie o podobnych interesach, tak aby dojść do lepszych wspólnych stanowisk[30].

Europejski Okrągły Stół Przemysłowców (ERT)[31]

Jest to forum europejskich liderów przemysłu (z poziomu prezesów zarządu lub prezesów rady nadzorczej), które wskazuje, że jego celem jest wzmocnie-

[29] Ibidem, s. 99.
[30] Ibidem, s. 101–102.
[31] Ang. European Round Table of Industrialists.

nie gospodarki Unii Europejskiej i poprawa jej globalnej konkurencyjności. Organizacja twierdzi, że nie zajmuje się lobbingiem, ale strategią i wizją w celu włączania „ważnych kwestii" do porządku obrad w UE. Członkostwo ma w tym przypadku charakter raczej osobisty niż firmowy i nabywa się go jedynie w drodze zaproszenia, które wysyłane jest do liderów dużych, ważnych firm europejskich. Około połowa członków ERT reprezentuje korporacje z grupy 100 największych międzynarodowych firm na świecie.

Siła ERT niewątpliwie wywodzi się z profilu i pozycji zaplecza członkowskiego. Jego polityczne stanowiska są wypracowywane bezpośrednio przez członków, zaś jednemu spośród prezesów zarządu powierza się pilotowanie konkretnej sprawy w grupie roboczej. Poza komunikatami na piśmie i publikacjami zawierającymi stanowiska członkowie przekazują informacje na najwyższy szczebel dzięki bezpośrednim kontaktom z wiodącymi politykami Europy. Wielu podziwia tę elastyczną strukturę, napędzaną działaniami członków oraz jej spójność i umiejętność dochodzenia do wartościowych, wspólnych stanowisk. Znaczna część tych pochwał jest zasłużona i wskazuje na naturalne zalety takiej formy stowarzyszenia. Pamiętać jednak trzeba, że jego członkowie, czyli prezesi zarządów o w sumie zbliżonych poglądach, to wyselekcjonowana i stosunkowo jednorodna grupa reprezentująca firmy o podobnej wielkości i strukturze[32].

Zaangażowanie prezesów zarządów i niezhierarchizowana struktura decyzyjna stały się źródłem inspiracji dla zmian w innych stowarzyszeniach UE. Oznacza to, że współcześnie ERT jest nieco mniej unikalny w gronie organizacji UE zajmujących się reprezentowaniem interesów, a jego energia do pewnego stopnia została pochłonięta przez instytucjonalizację w systemie politycznym UE[33]. Dziś jest to nieco inna organizacja niż ta, która powstała we wczesnych latach 80. Z pewnością nadal zaznacza się jej obecność, choć nie ma już takich wpływów jak w latach 90. XX wieku za czasów Delors'a, kiedy to jej sekretariat i organizacja były przedmiotem podziwu. Obecnie członkostwo podlega znacznej rotacji. W ciągu kilkunastu miesięcy skład może się zmienić o ok. 10%. Stan taki może być spowodowany wygaśnięciem członkostwa w drodze zaniechania uczestnictwa. W kręgach brukselskich popularne też staje się powierzanie pełnomocnictwa do uczestnic-

[32] J. Greenwood, op.cit., s. 114–118.

[33] B. Van Apeldoorn, *The European Round Table of Industrialists: still a unique player?* [w:] *The Effectiveness of EU Business Associations*, J. Greenwood (red.), London 2001, s. 194–205.

twa w spotkaniach posłom do PE, co może wskazywać, że podstawa stowarzyszenia ulega powolnej erozji.

Autorzy tacy jak Van Apeldoorn[34] czy Nollert[35] zauważają znaczne luki w członkostwie, zwłaszcza ze strony dużych firm z kluczowych państw UE (np. Wielkiej Brytanii). Uważają również, że centrum sieci ERT zostało zdominowane przez firmy niemieckie, belgijskie i francuskie oraz że prawie ¾ firm członków połączonych jest podobnym składem zarządów. Stąd dostrzega się w ramach ERT tendencję do tzw. reńskiego kapitalizmu[36].

Obecnie ERT określa się jako nieformalne forum grupujące ok. 50 szefów[37], przewodniczących i członków zarządu ważniejszych transnarodowych korporacji działających w UE. Stowarzyszenie dumne jest z tego, że ich członkowie zatrudniają w regionie ponad 6 mln pracowników, a ich zsumowany obrót to ok. 1000 miliardów euro.

Według ERT, europejska gospodarka nie może się zdecydowanie rozwijać, dopóki nie będzie w pełni konkurencyjną w globalnej ekonomii. Zdolność do współzawodnictwa nie jest jednak określana i nie może być determinowana przez indywidualne przedsiębiorstwa. Dlatego też stowarzyszenie uważa, że ramy polityki ekonomicznej i społecznej muszą być na tyle elastyczne, aby korporacje mogły się swobodnie przystosowywać do zmieniających się warunków globalnych. Stąd członkowie stowarzyszenia wspierają posunięcia warunkujące innowacyjność i rozwój ekonomiczno-społeczny. Warto jednak zauważyć, że działania reprezentujące interesy członków podejmowane są zarówno na poziomie zarówno UE, jak i krajowym.

Członkowie ERT spotykają się osobiście na sesjach plenarnych dwa razy w roku. Na nich określa się program działań stowarzyszenia, priorytety i ustanawia specjalne grupy robocze. Decyzje są podejmowane konsensualnie. Komitet sterujący w ERT monitoruje działalność stowarzyszenia i przedstawia rekomendacje na sesje plenarne. Składa się on z przewodniczącego, dwóch zastępców przewodniczącego, byłego przewodniczącego oraz

---

[34] B. Van Apeldoorn, *Transnational Business: Power Structures in Europe's Political Economy* [w:] *Transnational European Union vol. 2*, W. Kaiser (red.), London–New York 2005, s. 55–60.

[35] M. Nollert, *Lobbying for a Europe of Big Business: the European Roundtable of Industrialists* [w:] *State-building in Europe*, V. Bornschier (red.), Cambridge 2000, s. 187–209.

[36] J. Greenwood, op.cit., s. 119.

[37] Z grupy nowych państw członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 r., w stowarzyszeniu reprezentowane są tylko węgierski MOL oraz polski PKN Orlen.

pięciu dodatkowo wybranych członków. Członkowie stowarzyszenia mianują także tzw. łącznika (osobę kontaktową) na poziomie roboczym, który przyspiesza wymianę informacji oraz pomaga w implementacji powziętych przez członków decyzji.

Zauważyć jednak należy, że większość pracy jest wykonywana przez grupy robocze[38]. Przewodniczy im zawsze jeden z członków. Skład grupy, poza przewodniczącym, to także członkowie grupy, osoby stowarzyszone i eksperci z przedsiębiorstw – członków ERT. Grupy robocze przedstawiają propozycje na sesje plenarne, jak również odgrywają główną rolę w przygotowywaniu oficjalnych *position papers*. Warto również wspomnieć o sekretariacie generalnym, który w porównaniu do innych stowarzyszeń na poziomie UE jest niewielki. Koordynuje on projekty, jest punktem kontaktowym, jak również dostarcza wsparcia administracyjnego oraz publikuje raporty[39].

UNICE[40] / BusinessEurope[41]

UNICE była jednym z pierwszych stowarzyszeń powstałych przy Wspólnocie. Jej zadaniem była obrona i promowanie interesów członków wobec instytucji WE. Powszechnie wiadomo, że organizacje zrzeszające szerokie grono członków mają problemy z dojściem do wspólnego stanowiska. Z tego względu łatwo je krytykować za tendencję zmierzania do najmniejszego wspólnego mianownika. Były sekretarz generalny UNICE Zygmunt Tyszkiewicz[42] przedstawia drugą stronę tego, mówiąc o „cudzie" spójności tej organizacji przy tak szerokim członkostwie. Jednakże część wyższych urzędników UE prezentuje pogląd, że problemem UNICE było to, iż składała się z federacji konfederacji. Stanowiło to ciężką strukturę biurokratyczną, pomimo że była jedynym ciałem formalnie uznawanym za reprezentację całego przemysłu UE. Trzeba jednak wskazać, że była to organizacja, która przeważnie reagowała na zaistniałe już problemy, podczas gdy ERT ze swoją minimalną biurokracją działa proaktywnie na wcześniejszych etapach pro-

[38] Lista grup roboczych ERT: http://www.ert.eu/working_groups (12.04.2012).

[39] Szerzej http://www.ert.eu (12.04.2012)

[40] Ang. Union of Industrial and Employers Confederations of Europe.

[41] Ang. The Confederation of European Business.

[42] Brytyjczyk polskiego pochodzenia, pełniący w latach 1986–1998 funkcję sekretarza generalnego UNICE.

cesu decyzyjnego, starając się zapobiec powstaniu trudności już na etapie konceptualizacji[43].

Powyższą konkluzję należy jednak postrzegać również w szerszym kontekście. Nie uwzględnia ona bowiem, że UNICE to zupełnie inny twór niż ERT. UNICE broniła szeroko rozumianych interesów firm europejskich w ramach bieżących spraw publicznych, a podstawą działania były krajowe stowarzyszenia reprezentujące biznes. ERT, mając za członków prezesów zarządów największych korporacji (zazwyczaj produkcyjnych), spełniał funkcję „grupy eksperckiej w sprawach strategicznych", a jego członkowie wybierali kwestie, którymi chcieli się zająć. Trwa dyskusja pomiędzy byłymi sekretarzami generalnymi UNICE i ERT o zakres, w jakim słabości strukturalne UNICE stały się katalizatorem utworzenia ERT.

Kolejną powszechnie odnotowywaną cechą różnorodności w zakresie członkostwa w UNICE była długotrwałość procesu podejmowania decyzji z uwagi na fakt, że niektórzy członkowie musieli konsultować się z rozległymi grupami swoich własnych członków. Długi proces podejmowania decyzji jest charakterystyczny dla wszystkich organizacji przedstawicielskich z aktywnym zapleczem członkowskim. Choć pamiętać należy, że dysponują one również procedurą szybkiej ścieżki decyzyjnej, wykorzystywaną w nagłych sytuacjach. Pod koniec 1999 r. rada przewodniczących UNICE wprowadziła głosowanie kwalifikowaną większością głosów i chociaż stosowano je rzadko, perspektywa głosowania większościowego przyspieszała czas reakcji. W praktyce pomimo równej wagi głosów poszczególnych państw nieformalne porozumienie nakazywało podejmowanie dodatkowych wysiłków na rzecz zjednywania największych członków, zwłaszcza w sprawach uznawanych za istotne. Zauważyć jednak trzeba, że nieco faworyzowani byli członkowie ze Wspólnoty/UE. Regulamin stwierdzał, że „członkowie z państw UE mogą kolektywnie podjąć decyzję o wydaniu w ich imieniu stanowiska w sprawach dotyczących Wspólnoty". W tym przypadku członkowie spoza odgrywali rolę konsultacyjną[44].

Ambitne plany zdynamizowania działalności UNICE, a także chęć jeszcze większego zaangażowania się stowarzyszenia w europejski dialog społeczny, były motywami przekształcenia jej w dniu 27 stycznia 2007 r.

---

[43] J.R. Betts, C.W. Odgers, M.K. Wilson, *The Effects on Unions on Research and Development: An Empirical Analyses Using Multi-Year Data*, „Canadian Journal of Economics" 2001, nr 34 (3), s. 785–806.

[44] Regulamin UNICE z 1997 r., art. 12, s. 4.

w BusinessEurope. Nowo powstałe stowarzyszenie za swoją misję przyjęło promowanie przedsiębiorczości. Obecnie BusinessEurope zrzesza ok. 40 największych federacji przemysłowych i związków pracodawców[45]. Członkami są także średnie i duże przedsiębiorstwa indywidualne. Zdając sobie sprawę ze społecznej odpowiedzialności biznesu, BusinessEurope bierze aktywny udział w europejskim dialogu społecznym w kwestiach, które według traktatów regulowane są na poziomie ponadnarodowym[46].

Aby skutecznie realizować swoje cele, stowarzyszenie zidentyfikowało podstawowe zagadnienia, które je interesują. Przede wszystkim jest to troska o wyższą jakość regulacji prawnych w celu wzmacniania konkurencyjności oraz wspierania zrównoważonego rozwoju i zatrudnienia. Priorytetami w tym obszarze są:

- polepszenie jakości nowych inicjatyw legislacyjnych;
- polepszenie konsultacji i implementacji;
- rewizja i ulepszanie obowiązujących już aktów prawnych[47].

Zabiegi te mają na celu promowanie zasad dobrego prawodawstwa na poziomie krajowym, ale poprzez poziom UE, oraz zmniejszanie przez to obciążenia administracyjnego, z którym zmagają się na co dzień przedsiębiorcy. Stąd stowarzyszenie uważnie przygląda się poczynaniom Komisji, aby ta stale uwzględniała wskazane priorytety, jak również stara się zwiększyć zaangażowanie Parlamentu Europejskiego.

BusinessEurope monitoruje interesujące je akty prawne przez pryzmat istoty wprowadzanej legislacji, jej skuteczności oraz proporcjonalności kosztów. Najważniejszym jednak punktem jest krytyka pod kątem uproszczenia, a nie zwiększania skomplikowania danego zagadnienia przez nowe prawodawstwo[48]. Jak można się domyślać, jest to podstawowy i jednocześnie najtrudniejszy element debat na linii Komisja–BusinessEurope.

Siła stowarzyszenia może wynikać z faktu, że jest w zasadzie podstawową, horyzontalną organizacją biznesową w UE. Skupiając krajowe federacje, BusinessEurope reprezentuje i broni interesów firm z 34 krajów. Co ciekawe,

---

[45] Z naszego kraju członkiem jest Polska Konfederacja Pracodawców Lewiatan.

[46] Zob. C. Woll, *Trade Policy lobbying in the European Union: who captures whom?* [w:] *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues,* D. Coen, J. Richardson (red.), Oxford 2009, s. 281.

[47] Patrz szerzej http://www.businesseurope.eu/content/default.asp?PageID=587 (12.03.2011).

[48] Ibidem.

jest to struktura, której aktywność w otoczeniu decyzyjnym UE przejawia się także propozycjami działania. Organizacja ta, aby zwrócić większą uwagę na kwestie związane z rozwojem gospodarczym (będącym priorytetem działań tego stowarzyszenia), na przykład w lutym 2010 r. przedstawiła obszerny dokument dotyczący agendy UE na lata 2010–2014. Stowarzyszenie zachęca Komisję, aby uwzględniła tę inicjatywę w swoich propozycjach legislacyjnych, gdyż uważa, że dzięki proponowanym rozwiązaniom ekonomia krajów członkowskich będzie bardziej dynamiczna i innowacyjna.

Struktura stowarzyszenia jest nieskomplikowana, jednak dosyć rozbudowana ze względu na potencjał organizacyjny oraz skalę podejmowanych przedsięwzięć.

Wykres 5: Struktura BusinessEurope

Źródło: opracowanie na podstawie www.businesseurope.eu/content/default.asp?PageID=602 (10.03.2011).

Rada przewodniczących składa się z przewodniczących wszystkich federacji należących do BusinessEurope. Jest to główne ciało decyzyjno-zarządzające, które determinuje kierunki działania i kreuje ogólną strategię. Poza uprawnieniami konstytucyjnymi do wprowadzania poprawek w statucie założycielskim, wyborem przewodniczącego i przyjmowaniem nowych członków rada akceptuje także wyniki negocjacji z partnerami społecznymi i omawia wszelkie sprawy nierozstrzygnięte na forum komitetu wykonawczego. Akcentowanie konsensusu i zjednywanie wszystkich członków na

rzecz każdego zajmowanego stanowiska widoczne są w całej strukturze organizacji[49].

Komitet wykonawczy składa się z dyrektorów generalnych (np. wyższych rangą przedstawicieli) wszystkich federacji członkowskich. Ich zadaniem jest przełożenie podjętych przez radę przewodniczących strategii na praktyczne działania. Komitet wspierany jest przez biuro wykonawcze, które zapewnia równowagę pomiędzy powziętymi zamierzeniami a dostępnymi zasobami stowarzyszenia. Biuro to grupuje przedstawicieli federacji krajowych pięciu największych państw, kraju sprawującego prezydencję w UE oraz federacji pięciu mniejszych państw na zasadzie rotacji. Monitoruje ono implementację programu rocznego, jak również wspiera koordynację z działaniami państw członkowskich. Co istotne, szybko odpowiada na nagłe wydarzenia, wynikłe pomiędzy spotkaniami komitetu wykonawczego. Z kolei dyrektor generalny kieruje działalnością pracowników stowarzyszenia oraz przewodniczy komitetowi zarządzającemu.

Główne komitety w BusinessEurope są podzielone tematycznie i dotyczą kwestii: ekonomicznych i finansowych, stosunków międzynarodowych, spraw społecznych, gospodarki, stosunków prawnych, przedsiębiorczości (małych i średnich przedsiębiorstw) oraz rynku wewnętrznego. Zadaniem komitetów jest organizowanie praktycznego funkcjonowania stowarzyszenia, a wraz z grupami roboczymi przygotowywanie *position papers* dotyczących konkretnych obszarów polityki czy aktów prawnych. Członkowie komitetów mianowani są przez federacje krajowe, a kluczem doboru kandydatów jest ich doświadczenie w konkretnej dziedzinie.

Entuzjaści stowarzyszenia wskazują, że ok. 60 grup roboczych[50] to znaczny potencjał BusinessEurope. Grupy ustanowiono w każdej dziedzinie, w której potrzebna jest debata między członkami. Eksperci nominowani są także przez federacje narodowe, a wywodzą się w znacznej większości z firm krajowych. Efektem prac grup ekspertów są tzw. *consensus papers*, które stowarzyszenie uważa za reprezentatywną odpowiedź świata biznesu na interesujące je propozycje legislacyjne czy zmiany prawne.

Warto jednak zauważyć, że większość federacji członkowskich również utrzymuje indywidualne biura w Brukseli. Jedną z funkcji szefów tych biur

---

[49] J. Greenwood, op.cit., s. 107–108.

[50] Lista grup roboczych: www.businesseurope.eu/Content/default.asp?PageID=603 (12.03.2011).

jest bycie stałym delegatem przy BusinessEurope. Zwoływane raz lub dwa w miesiącu przez dyrektora generalnego spotkanie komitetu stałych delegatów umożliwia dynamiczne połączenie pomiędzy siedzibą stowarzyszenia a federacjami krajowymi.

Siedziba BusinessEurope mieści się w Brukseli i liczy ok. 45 pracowników etatowych. Administrują oni organizacją, koordynują działania komitetów i grup roboczych, przygotowują *position papers*, zajmują się przyjmowaniem delegacji wysokiego szczebla, a także komunikują wypracowane stanowiska instytucjom UE[51].

Koniecznie należy także wspomnieć, że w ostatnich latach europejscy pracodawcy toczyli spory na temat zwiększenia udziału korporacji wśród członków organizacji w celu równoważenia liczby krajowych stowarzyszeń. W ten sposób BusinessEurope stało się według doktryny federacją mieszaną, zrzeszającą zarówno krajowe stowarzyszenia, jak i firmy[52]. Osiągnięty w tej kwestii kompromis zakładał, że stowarzyszenia krajowe nadal pozostają jedynymi członkami BusinessEurope i tylko one mogą być reprezentowane na poziomie rady przewodniczących, w komitecie pojednawczym i biurze wykonawczym. Korporacje mogą być bezpośrednio reprezentowane jedynie na poziomie grup doradczej i wsparcia, która liczy 22 członków m.in. z firm takich jak BASF, Bayer, Bosch, BP Europe, Daimler Chrysler, Exxon, IBM, Michelin, Microsoft, Philips, Procter & Gamble, Shell, Total, Toyota, Unilever, Veolia. Przynależność do tej grupy pozwala korporacjom przede wszystkim na udział w pracach około 60 grup roboczych stowarzyszenia oraz w 4 doradczych zebraniach na wysokim szczeblu (z komisarzami i ministrami)[53].

Amerykańska Izba Handlowa przy UE (American Chamber of Commerce to The European Union – AmCham)

Jej członkowie to szerokie grono ze 100 największych transnarodowych północnoamerykańskich firm podzielających liberalne poglądy na otwartość

[51] Patrz www.businesseurope.eu (12.03.2011).

[52] Wskazuje się, że federacje mieszane są pochodną bardzo dużej koncentracji w ramach danej gałęzi przemysłu lub też powstają w celu przekazania wiedzy z krajowych stowarzyszeń do firm. Ogólna koncepcja stojąca za tą ideą to nadanie federacjom europejskim większej dynamiki, równoważąc zarazem administracyjny ciężar krajowych stowarzyszeń.

[53] D. Gueguen, *Lobbing europejski*, Warszawa 2011, s. 36.

rynków[54]. Wspólne przekonania stanowią główne źródło zdolności organizacji do dochodzenia do wspólnych stanowisk. Dla takich podmiotów stowarzyszenie to jest miejscem, w którym „wypada być" ze względu na jakość kontaktów, dostęp do informacji oraz wiele możliwości uczestniczenia w jej pracach i czerpania korzyści z jej reputacji. Przynależność postrzegana jest także jako sposób wzmocnienia indywidualnej pozycji lobbingowej dzięki stojącej za daną firmą silnej strukturze. Wszystko to sprawiło, że jest to stowarzyszenie, którego członkami chcą być również europejskie firmy. Sprawa urosła do tego stopnia, że AmCham musiała znaleźć odpowiedni sposób ochrony swojej amerykańskiej tożsamości, wprowadzając ograniczenia w przyjmowaniu członków. Warto zauważyć, że dla takiej grupy firm składki na poziomie kilkunastu tysięcy euro nie są większym problemem, a nawet wydają się relatywnie niskie w odniesieniu do kosztów członkostwa w innych dużych stowarzyszeniach gospodarczych w Unii Europejskiej.

Warto zaznaczyć, że organizacja ta odeszła od roli wyłącznie „zapoznającej" z konkretną sytuacją w stosunku do swoich członków, którzy zgromadzili już własne doświadczenia. Podobnie odeszła od bycia „amerykańskim outsiderem" w otoczeniu decyzyjnym UE. Wiele bowiem firm pochodzących z USA prowadzi tak rozległe inwestycje i działania w Europie, często w sporym oderwaniu od głównej siedziby w Stanach, że ich powodzenie na rynku stało się w zasadzie sprawą europejską. Poza tym firmy amerykańskie mają tendencje do zatrudniania europejskich pracowników zajmujących się sprawami publicznymi, aby podkreślić swoje europejskie oblicze[55].

Czynniki te przyczyniły się do szybkiej akceptacji stowarzyszenia przez instytucje UE, a pewne pozytywy wynikają także z faktu, że jego obecność wnosi do kreowania polityk europejskich główny nurt amerykańskiej myśli ekonomicznej i zorientowanie na przyszłość. Co ciekawe, KE postrzega AmCham jako sojusznika w walce o rozwijanie integracji europejskiej[56]. Znaczenie firm członków wzrasta jeszcze bardziej, jeśli weźmiemy pod uwagę, że reprezentują one ponad 700 mld euro inwestycji w Europie.

---

[54] Szerzej F.M. Bindi, *The Cost of Staying out of the EU: Third States and Foreign Multinationals Lobbying the EU Decision Making Processes* [w:] *The Union and the World: The Political Economy of a Common European Foreign Policy*, A. Calfruny, P. Peters (red.), London 1998, s. 79–80.

[55] J. Greenwood, op.cit., s. 112–113.

[56] Ibidem, s. 113.

Należy jednak zauważyć, że mocne strony stowarzyszenia są także częściowo źródłami jego słabości. Utraciło ono część wewnętrznej jedności w wyniku rozmiękczenia wspólnego poczucia tożsamości swych członków jako „amerykańskich outsiderów". Brak przynależności do stowarzyszeń na poziomie państw członkowskich to siła, ale też i słabość, zwłaszcza jeśli chodzi o prowadzenie kampanii w Parlamencie Europejskim. Tym tłumaczyć można wrażenie niektórych, że AmCham utraciła część dawnej reputacji. Podobnie do wszystkich organizacji, stowarzyszenia mają z wiekiem tendencję do biurokratyzowania i przybierania bardziej konserwatywnej postawy. W związku z tym trudno im utrzymać rozpęd, z jakim działały na początku swojego istnienia[57].

AmCham przemawia w Europe w imieniu biznesu, w szczególności w kwestiach dotyczących handlu, inwestycji i konkurencji. Priorytetowe obszary zainteresowania stowarzyszenia zostały wskazane także w Agendzie na lata 2010–2015. Dotyczą one takich zagadnień jak rozszerzanie i pogłębianie integracji w ramach jednolitego rynku, innowacyjność gospodarki oraz, co interesujące, ekologia, tj. zmniejszenie emisji dwutlenku węgla przez przemysł.

AmCham przy UE skupia ok. 140 firm, a sekretariat stowarzyszenia liczy ok. 20 pracowników. Członkowie współpracują dzięki sieci komitetów, 4 grupom zarządzającym oraz radzie wykonawczej. Przy AmCham działa ok. 650 ekspertów, stąd organizacja od dawna uznawana jest za niezależne źródło wartościowych informacji i analiz. Reputacja ta pomogła w stworzeniu bliskich więzi z urzędnikami unijnymi. Poprzez strukturę komitetów członkowie angażują się w blisko 100 kwestii rocznie, organizują warsztaty tematyczne, seminaria i konferencje, które stają się często platformą dla debaty[58].

Rada wykonawcza AmCham troszczy się o polepszanie europejskiej konkurencyjności na rynku globalnym. Drogą do osiągnięcia tego celu jest stały dialog na najwyższym szczeblu pomiędzy decydentami w instytucjach UE, państwami członkowskimi oraz organizacjami międzynarodowymi.

Co ciekawe, stowarzyszenie to zainicjowało w ostatniej dekadzie nowe podejście do tworzenia koalicji na poziomie UE. Zaczęło ono stosować tzw. sojusze „do zarządzania problemami". Jest to oryginalna forma, która zamiast

---

[57] Ibidem, s. 114.

[58] Patrz szerzej http://www.amchameu.eu/ (11.04.2012).

funkcjonować sektorowo, uzależnia swoje działania od specyfiki danego problemu. Stąd dla każdego ważnego legislacyjnego *dossier* AmCham tworzy grupę roboczą składającą się nie tylko z czołowych ekspertów z firm członkowskich, których dany problem dotyczy, ale też, jeśli to konieczne, z ich konsultantów i prawników (niezależnie od narodowości). W rezultacie ma ona wielodyscyplinarne podejście do konkretnych spraw oraz imponujące źródło wiedzy, a także sieci kontaktów. Najlepszym dowodem elastyczności takiego podejścia jest fakt, że kiedy zamyka się dane *dossier* i grupa robocza wyczerpuje swoje możliwości działania, ulega ona rozwiązaniu[59]

Stowarzyszenie Europejskich Izb Przemysłowo-Handlowych – EUROCHAMBRES[60]

Ze wszystkich organizacji o niejednorodnym członkostwie EUROCHAMBRES charakteryzuje się największymi trudnościami w dochodzeniu do wspólnych stanowisk i najbardziej widoczna jest jego niewielka wewnętrzna spójność. Niektórzy z członków raczej opisują tę organizację jako wielką „sieć", niż pojmują ją w kategoriach stowarzyszenia interesu gospodarczego. Struktura sieci stanowi jedną z jej mocnych stron, obejmuje bowiem swoim zasięgiem większość kontynentu europejskiego (także Rosję i Izrael)[61]. Taki profil umożliwia podejmowanie znaczących działań rozwojowych wobec organizacji biznesowych w Europie Środkowej i Wschodniej, wspomagając w ten sposób konstrukcję mechanizmów demokratycznych w regionie oraz wspierając nowo powstałych przedstawicieli interesu ekonomicznego.

Spora część pracowników EUROCHAMBRES zajmuje się sprawami publicznymi poza UE. Dotyczy to poszerzania kwalifikacji członków sieci (w zakresie szkolenia i rozwoju), gromadzenia doświadczeń uczestników (np. promocji eksportu) i kojarzenia małych i średnich przedsiębiorstw z partnerami handlowymi poprzez związki z innymi światowymi izbami handlowymi. Te więzi globalne, funkcja sieci i orientacja na usługi to podstawowe mocne strony organizacji. Ze wszystkich stowarzyszeń skupiających różne firmy jest to podmiot najbardziej zorientowany na usługi i najmniej odpowiedni do reprezentacji politycznej na poziomie UE. Powszechną opinią jest, że EUROCHAMBRES nie chce angażować się w negocjacje porozu-

[59] D. Gueguen, op.cit., s. 133.

[60] Ang. The Association of European Chambers of Commerce and Industry.

[61] Z Polski członkiem jest Krajowa Izba Gospodarcza, a jej prezes Andrzej Arendarski pełni także funkcję jednego z wiceprezesów EUROCHAMBRES.

mień, które mogą doprowadzić do przyjęcia wiążących wytycznych w ramach porozumień o partnerstwie społecznym, choć chce uczestniczyć w fazach konsultacyjnych dialogu społecznego na zaproszenie Komisji Europejskiej. Stąd stowarzyszenie to uznawane jest przez KE za partnera społecznego „drugiego stopnia"[62].

Zróżnicowane są także oczekiwania członków organizacji. Członkowie z Europy Środkowej i Wschodniej widzą w EUROCHAMBRES możliwość uzyskania wiarygodności we własnych krajach, ponieważ szukają tożsamości i uniezależnienia od struktur państwowych. Mali członkowie oraz ci z krajów słabiej reprezentowanych w innych ekonomicznych organizacjach przedstawicielskich UE oczekują od organizacji pewnej formy reprezentacji politycznej. Z kolei członkowie mający alternatywę w postaci innych eurogrup czy stowarzyszeń krajowych mają wobec EUROCHAMBRES mniejsze oczekiwania. Ponieważ organizacja widzi samą siebie jako luźny związek niezależnych członków, nie martwi się faktem, że niektórzy z nich indywidualnie podejmują się reprezentacji interesów w UE (około 35% krajowych izb ma również własne biura w Brukseli). Stąd pamiętać trzeba, że dla członków krajowych izb handlowych jest wiele alternatywnych dróg poszukiwania reprezentacji na poziomie UE, począwszy od krajowych stowarzyszeń gospodarczych należących do BusinessEurope, aż po reprezentacje regionalne w Brukseli.

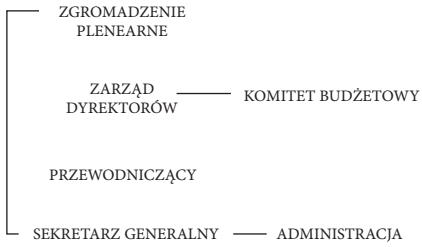
Najwyższym ciałem decyzyjnym EUROCHAMBRES jest zgromadzenie plenarne, które spotyka się dwa razy w roku w Brukseli. Decyzje podejmowane są większością ⅔ głosów ważonych członków. Jednak tam, gdzie nie dochodzi się do jednomyślnej decyzji, stanowiska odmienne dołączane są do stanowiska większości. Stąd formalnie procesy podejmowania decyzji opierają się raczej na znacznej większości głosów niż na konsensusie, choć rzeczywistość bliższa jest jednak dochodzeniu do porozumienia. Prowadzi to do stanowisk bardzo kompromisowych przy znacznej władzy przypisanej pojedynczemu członkowi[63].

Obecnie misja stowarzyszenia to reprezentowanie i promowanie europejskich izb przemysłowo-handlowych poprzez zwiększanie ich udziału w projektach, które mają znaczenie dla świata biznesu, jak również troska o rozwój sieci kontaktów przedsiębiorczych w Europie. Wizją EUROCHAMBRES jest

---

[62] J. Greenwood, op.cit., s. 121–122.
[63] Ibidem, s. 122.

Wykres 6: Struktura EUROCHAMBRES



Źródło: opracowanie na podstawie http://www.eurochambres.eu/content/Default.asp?PageID=31 (12.06.2011).

Europa o zwiększonej konkurencyjności, gdzie przedsiębiorczość jest promowana i nagradzana[64].

Należy jednak zauważyć, że wielu członków otwarcie krytykuje ociężałe struktury organizacji za sposób realizowania polityki, choć interesujące jest, że nie odnotowano wystąpienia nikogo z tej organizacji. Dla podmiotów afiliowanych przy członkach krajowych implikacje kosztowe kontynuowania przynależności są niewielkie, a alternatywa może oznaczać wyższe koszty wynikające z tworzenia niezależnych kanałów reprezentacji. Zatem nie ma raczej alternatywnych stowarzyszeń UE organizujących izby handlowe, a EUROCHAMBRES stanowi sieć, której potrzebuje wiele krajowych izb na szczeblu UE. Ponadto członkowie cenią sobie rozległy zasięg geograficzny sieci, która obejmuje stowarzyszenia spoza Europy, a także możliwości, jakie stwarza w sposobie promowania kwestii związanych z handlem międzynarodowym. Większość członków akceptuje organizację taką, jaka jest, i prezentuje stosunkowo niewielkie oczekiwania wobec niej jako gracza politycznego. W takiej sytuacji EUROCHAMBRES najlepiej oceniane jest w oparciu o własne, specyficzne, a nie ogólnie przyjęte kryteria dotyczące form reprezentacji interesów na poziomie UE[65].

W tym miejscu warto zasygnalizować również ważny fakt, zwłaszcza dla Polski i państw nowo przyjętych. Omawiając stowarzyszenia europejskie (na przykład EUROCHAMBRES), należy zaznaczyć, że rozszerzanie się integracji wywiera wpływ na ich funkcjonowanie. Wyróżnia się trzy główne następ-

[64] Patrz www.eurochambres.eu (11.04.2012).
[65] J. Greenwood, op.cit., s. 123.

stwa wpływu rozszerzenia dla funkcjonowania eurogrup. Po pierwsze powoduje ono zmiany w większości aspektów dotyczących funkcjonowania stowarzyszeń ponadnarodowych, w tym utrudnia osiągnięcie kompromisu na poziomie wewnątrzorganizacyjnym. Po drugie, akcesja nowych członków zwiększa dostępne zasoby eurogrup. Po trzecie, rozszerza ich agendę oraz wpływa na zmianę hierarchii ważności podejmowanych kwestii. Ponadto warto także wziąć pod uwagę dopasowywanie się nowych członków do funkcjonowania w środowisku ponadnarodowym, umiejętności współzarządzania grupą, kohezji priorytetów, a także motywacji i dostosowania się do istniejącej (lub wypracowania nowej) logiki działania organizacji[66].

Mając na uwadze powyższe zagadnienia, należy stwierdzić, że większość europejskich grup interesu sprawnie poradziła sobie z następstwem wschodniego rozszerzenia. W Euractiv Survey z 2007 r.[67] dowodzi się, że dostosowanie do nowej sytuacji wymagało od stowarzyszeń ponadnarodowych skorygowania ich metod komunikacji, dostosowania struktury wewnętrznej oraz sposobu podejmowania decyzji w poszerzonym gronie[68].

Europejskie federacje branżowe

Trzeba zaznaczyć, że spojrzenie na skuteczność działania grup reprezentujących biznes nie jest jednoznaczne. Dowodzi się, że europejskie grupy nacisku są jedną z wielu możliwości prowadzenia lobbingu w otoczeniu decyzyjnym Unii Europejskiej. Komisja może bowiem polegać na europejskich grupach, które wchodzą w skład wielu grup roboczych i komitetów doradczych. Zauważa się jednak, że firmy rzadko kiedy zdają się wyłącznie na reprezentowanie swoich interesów przez europejskie grupy[69].

Należy także pamiętać, że stowarzyszeniom ciężko jest dorównać firmom indywidualnym w dostarczaniu urzędnikom UE wiedzy eksperckiej ze względu na mniejsze zasoby i konieczność łączenia szerszego spektrum tematów istotnych dla członków. Pojawiające się głosy krytyczne wobec tej formy łączenia się przedsiębiorstw w celu wspólnej realizacji interesów dowodzą, że ze względu na wielowarstwowe struktury organizacyjne stowa-

---

[66] S. Blavoukos, G. Pagoulatos, op.cit., s. 49.

[67] Szerzej Euractiv Survey 2007, *Relations key to trade associations*, http://www.euractiv.com/pa/euractiv-survey-2007-relations-key-trade-associations/article-162730 (29.05.2012).

[68] S. Blavoukos, G. Pagoulatos, op.cit., s. 50.

[69] A.M. McLaughlin, G. Jordan, W.A. Maloney, *Corporate lobbying in the European Community*, „Joural of Common Market Studies" 1993, nr 31 (2), s. 201.

rzyszenia mogą stać się zbyt odległe od rzeczywistości wolnego rynku[70]. Jest jednak jeden element, który zawsze przemawia na korzyść grup i stowarzyszeń – w nich koszty rozkładają się na wszystkich członków.

Rodzi się także istotne pytanie, czy istnienie małych federacji branżowych ma sens. Drogą dedukcji można wywnioskować, iż istnienie kilkuset różnego rodzaju federacji tego typu wydaje się znaczną liczbą. Wiele z nich nie zatrudnia na stałe żadnych pracowników lub zatrudnia jednego, i to często w niepełnym wymiarze godzin. Jeśli spojrzeć na tę kwestię przez pryzmat struktury organizacyjnej, odpowiedź nie jest w tym przypadku jednoznaczna.

Istnienie małych federacji działających na skalę europejską jest w pełni uzasadnione w sytuacji, gdy są one częścią większej organizacyjnej „galaktyki" i sieci powiązań oraz gdy bronią konkretnych interesów. Przykładem pierwszego przypadku jest przemysł chemiczny. W tym wypadku Europejska Rada Przemysłu Chemicznego (CEFIC), zatrudniająca ok. 150 pracowników, jest „galaktyką" różnych organizacji, składającą się z głównego trzonu (czyli samego CEFIC) oraz z ponad 100 federacji satelickich (przeważnie mikroorganizacji), odpowiadających rodzinom produktów chemicznych. Zalety tego rodzaju struktury organizacyjnej są jasne, gdyż łączy ona wszystkie elementy efektywnego lobbingu. Ma duże wpływy, niepodważalny autorytet, skoncentrowane źródła informacji, wspólne zasoby logistyczne (biura, sale konferencyjne itp.), doświadczenie we wszystkich dziedzinach przemysłu chemicznego, jak również wyjątkową widoczność działań na arenie ponadnarodowej.

Kolejnym ciekawym przykładem jest Europejskie Stowarzyszenie Producentów Folii Elastycznej (EPFMA). Organizacja ta nie zatrudnia stałych pracowników, ale blisko współpracuje z Europejskim Stowarzyszeniem Przetwórców Tworzyw Sztucznych (EuPC), tworząc bardzo efektywną „mikrogalaktykę". W zamian za średniej wysokości składkę członkowską EuPC zaopatruje EPFMA w niezbędne informacje uzyskane dzięki sieci kontaktów w różnych instytucjach, dodaje mu znaczenia politycznego oraz zapewnia wsparcie logistyczne. W tym układzie to od EPFMA zależy, w jaki sposób będzie broniło swoich interesów: czy poprzez wspieranie EuPC we wspólnych projektach, czy też dzięki opracowywaniu własnych stanowisk negocjacyjnych oraz rozwijaniu kontaktów w sprawach, które nie dotyczą

[70] P. Bouven, *A Comparative Study*…, s. 12.

bezpośrednio EuPC, a dla niej samej mają olbrzymie znaczenie[71]. Stąd trzeba zauważyć, że ten schemat kreowania relacji między małymi, wyspecjalizowanymi federacjami branżowymi a ich większymi, sektorowo ukierunkowanymi odpowiednikami jest uniwersalny dla wszystkich sektorów gospodarczych reprezentowanych na poziomie UE.

Trzeba jednak od razu dodać, że funkcjonowanie małej, stałej federacji europejskiej nie zawsze jest wydajne, jeśli chodzi o poniesione koszty. Lobbing wymaga kompetencji i doświadczenia, a dobrego fachowca trudno jest przekonać, aby zaczął pracować dla mikroorganizacji. Dyskusyjne jest także, czy warto przeznaczać tak duży budżet (szacunkowo ok. 300 tys. euro rocznie) na utworzenie małego zespołu, a następnie utrzymywanie biura, które jest w stanie wygrać niewiele spraw. Takie finansowe wyzwanie rzadko kiedy przekłada się na widoczne efekty działań lobbingowych i dlatego tym trudniej jest uzasadnić jego sens.

Stąd wskazuje się, że utworzenie stowarzyszenia *ad hoc* jest bardziej korzystną opcją. Najczęściej są to organizacje tworzone specjalnie do zarządzania konkretnym *dossier* (co należy do niekwestionowanych przez KE praktyk stosowanych obecnie w Brukseli). Przykładem może być działalność Unii Niezależnych Wytwórców Bananów Afrykańskich (UPIBA), utworzonej w celu obrony bardzo specjalistycznej kwestii, dotyczącej Komitetu Zarządzającego ds. Bananów (w ramach komitologii). Obecnie UPIBA wznawia swoją aktywność jedynie doraźnie[72].

B. Narodowe grupy nacisku

Poważną różnicę pomiędzy krajowymi grupami interesów a grupami na szczeblu UE stanowią zasoby, jakie mają one do dyspozycji. Grupy na poziomie ponadnarodowym opierają się na mniejszej bazie zasobów niż grupy krajowe, przede wszystkim ze względu na ograniczoność swych funkcji i specjalizację w reprezentacji politycznej. Stowarzyszenia handlowe na poziomie UE nie wykonują pewnych funkcji, których podejmują się grupy krajowe, na przykład świadczenia usług biznesowo-doradczych, szkoleń i promocji eksportu, ponieważ powołane zostały przez swoich członków do politycznego reprezentowania ich w obszarze spraw publicznych w UE. Oznacza to,

[71] D. Gueguen, op.cit., s. 28–29.
[72] Ibidem, s. 31.

że ich budżet przeważnie zależy od liczby zapisanych członków, a nie od własnych, niezależnych środków. Spośród wszystkich rodzajów grup krajowych na poziomie europejskim prawie połowa charakteryzuje się obrotami o wartości poniżej 100 000 euro, większość ma mniej niż 5 pracowników, a całkiem spora ich część to organizacje „wirtualne". Z kolei w państwach członkowskich wiele grup interesu, zwłaszcza tych, które reprezentują interesy ekonomiczne, ma znaczące aktywa, będąc właścicielami pomieszczeń i budynków, w których prowadzą swoją działalność. Inaczej jest w Brukseli, gdzie organizacje zmuszone są przeważnie wynajmować biura, i to po bardzo wysokich stawkach[73].

Krajowe grupy nacisku, pomimo że z reguły wchodzą w skład eurogrup takich jak BusinessEurope czy EUROCHAMBRES, niezależnie tworzą własne przedstawicielstwa w Brukseli. Często zmusza je do tego brak, w ich mniemaniu, efektywnego działania ze strony ogólnoeuropejskich stowarzyszeń. Stąd krajowe grupy nacisku prowadzą lobbing na szczeblu zarówno krajowym, jak i unijnym. Do typowych, a jednocześnie najważniejszych krajowych grup lobbingowych działających w państwach członkowskich UE należą organizacje producentów przemysłowych, producentów rolnych, handlowców i transportowców. Liczne są także organizacje reprezentujące rzemieślników, pracowników wolnych zawodów, pracowników najemnych (chodzi tu o związki zawodowe) czy konsumentów.

W skład każdej z grup, określanych jako centralne, wchodzą wąsko wyspecjalizowane grupy branżowe. Dla obrony swoich interesów członkowie pokrewnych grup łączą się, tworząc w ten sposób specjalne branżowe instytucje. Jest również niemalże regułą, że pokrewne grupy branżowe wykazują tendencję do instytucjonalizowania swoich stosunków z kompetentną grupą centralną przez powołanie wspólnej struktury.

Do krajowych grup nacisku należą także – i są na forum UE coraz bardziej widoczne – liczne organizacje regionalne i społeczności lokalne. Rola tej kategorii grup nacisku wzrosła m.in. w wyniku powołania przez Traktat z Maastricht nowego organu UE o charakterze doradczym, czyli Komitetu Regionów. Świadczy to o randze, jaką Unia nadaje polityce regionalnej oraz funduszom strukturalnym będącym instrumentem finansowania tej polityki. Łącznie różne przedstawicielstwa regionalne w Brukseli reprezentują obecnie interesy około 400 regionów, a za ciekawostkę można uznać fakt, że

[73] J. Greenwood, op.cit., s. 43.

swoje biura w Brukseli mają już także kilkanaście stanów USA czy kanadyjska prowincja Quebec[74].

Warto także zwrócić uwagę, że zdarza się, iż zarówno europejskie grupy nacisku, jak i narodowe stowarzyszenia biznesowe nie nadążają za szybko zmieniającą się i złożoną rzeczywistością lobbingu w UE. Ponadto spotyka się sytuacje, gdy duże firmy nie chcą zajmować się poszczególnymi zagadnieniami. Na przykład może się zdarzyć, że przedsiębiorstwa wolą, aby to stowarzyszenia zajmowały się kwestiami związanymi np. z polityką socjalną. Stąd zagadnienia określane jako „delikatne", wieloaspektowe w skutkach i polityczne pozostają w zainteresowaniu grup międzynarodowych, co w takiej sytuacji umożliwia firmom indywidualnym zajęcie w razie konieczności stanowiska przeciwnego grupie. Zachowanie takie jest jednak rzadko spotykane. W rezultacie firmy stały się bardziej aktywne i rozwinęły polityczną zdolność do wykorzystywania szerokiego spektrum kanałów dostępu do procesów politycznych czy to indywidualnie, czy kolektywnie poprzez zawierane *ad hoc* sojusze z innymi współzainteresowanymi danym projektem[75].

Patrząc na reprezentację interesów na poziomie UE przez pryzmat lobbingowych tradycji narodowych, należy zauważyć, że polityki Unii wywierają wpływ na sposoby, w jakie narodowe grupy odnoszą się do swoich rządów, oraz organizują własne struktury na poziomie UE. Jednakże niektóre tradycje narodowe i przyzwyczajenia są przenoszone także na poziom ponadnarodowy. Przyjętym podejściem jest traktowanie dużych firm jako dosyć spójnej, homogenicznej grupy, stającej się coraz bardziej europejską pomimo swoich tradycji narodowych. Dowodzi się ponadto, że w ramach jednolitego rynku firmy zaczęły harmonizować swoje strategie lobbingowe i stały się paneuropejskimi politycznymi aktorami. Konsekwencjami wzrastającego znaczenia bezpośredniego podejścia do lobbingu przez przedsiębiorstwa są ewolucyjna instytucjonalizacja stylów uprawiania polityki na unijnym forum, a także kreacja gęstej sieci tematów/działań, które harmonizują wzorce strategii lobbingowych na poziomie UE[76].

Warto w tym kontekście także nawiązać do tzw. narodowych sieci kontaktów, które mają znaczenie, gdy za narodowość można uzyskać dodatkowe

---

[74] R. van Schendelen, op.cit., s. 305–306.
[75] Y. Hamada, op.cit., s. 14.
[76] Ibidem, s. 10–11.

punkty. Hiszpan dzwoniący do drugiego Hiszpana prawdopodobnie łatwiej zdobędzie potrzebne mu informacje niż osoba innej narodowości – i jest to efekt, który zwykło się nazywać „bonusem za obywatelstwo". Co ciekawe, zjawisko takie nie działa w przypadku wszystkich państw członkowskich. Szczególnie Francuzom czy Belgom tego rodzaju kultura kontaktów jest zupełnie obca. Mimo że Francuzi stanowią w Brukseli najliczniejszą grupę narodowościową, na polu europejskim ich sieć kontaktów już raczej nie istnieje. W związku z tym są oni pozbawieni samego „bonusu". Z drugiej strony ma on kluczowe znaczenie dla Włochów, jak również dla Greków, Irlandczyków oraz Skandynawów i nowych państw członkowskich. Natomiast zasada ta nie ma zastosowania w przypadku Brytyjczyków, których kultura i język przeniknęły do wszystkich kwestii europejskich.

Gueguen analizował, które sieci narodowe są bardziej wydajne od innych. Zauważył, że w ciągu ostatnich kilku dekad można było zaobserwować w tej kwestii szereg zmian. Lata 60. i 70. XX wieku były „latami francuskimi". Frankofoni jednak w roku 1980 zaczęli się wycofywać, a pałeczkę przejęli Włosi. W początkach latach 90. wszechobecni w Brukseli byli Irlandczycy, a przełom XX i XXI wieku to szturm Skandynawów, a zwłaszcza Szwedów. Obecnie dominują szeroko reprezentowane, dobrze zorganizowane i solidarne hiszpańskie sieci narodowe. Co interesujące, główne narodowe sieci kontaktów można scharakteryzować za pomocą następujących haseł:

- Francuzi: zbyt francuscy, zbyt zhierarchizowani, parę genialnych jednostek;
- Niemcy: dyskretni, solidarni, wydajni, stosują strategię narodową;
- Anglicy: mistrzowie przewidywania, umieszczają swoich ludzi we właściwych miejscach na niższych szczeblach;
- Skandynawowie: profesjonalni, o metodycznym podejściu, zorganizowani i dyskretni;
- Irlandczycy: bardzo racjonalni, oportuniści (wielu z nich zajmuje kluczowe stanowiska);
- Włosi: lojalni, wybitni w zdobywaniu informacji;
- Hiszpanie: zajęli miejsce Włochów w konkurencji „najlepszych sieci narodowych";
- przedstawiciele nowych państw członkowskich: nieśmiali, nie zidentyfikowali jeszcze swojego potencjału[77].

[77] D. Gueguen, op.cit., s. 86.

C. Lobbing niezrzeszony

Na forum Unii funkcjonują coraz bardziej widoczne firmy konsultingowe czy kancelarie prawnicze, które można określić jako grupę zawodowych lobbystów „na wynajem". Podejmują się oni odpłatnego reprezentowania interesów i świadczą usługi prawne podmiotom zainteresowanym sprawami publicznymi w UE. Znaczną część klientów stanowią w tym przypadku duże firmy. W Brukseli funkcjonuje około 100 firm prawniczych specjalizujących się w prawie UE. Trzeba jednak zaznaczyć, że stosunkowo niewiele wiadomo o ich wkładzie w obszar spraw publicznych w UE oraz o tym, czym w efekcie różnią się one od firm konsultingowych, także aktywnych w tym samym obszarze[78]. Firmy konsultingowe można również traktować jako społeczność tymczasową, silnie uzależnioną od młodych pracowników. W przeciwieństwie do tego, co twierdzą źle poinformowani, studiując zagadnienia związane z komercyjnym lobbingiem, nie znajdziemy tam raczej ukrytych scenariuszy niewłaściwego wywierania wpływu. Rzeczywiście brakuje poważnej oceny tego, w jaki sposób podmioty te przyczyniają się do reprezentowania interesów w UE i kreowania polityki publicznej, co zaskakuje, biorąc pod uwagę fakt, na ile sprawy te intrygują wielu obserwatorów. Zanim dokonana zostanie taka ocena, trudno zatem wskazać powody, dla których firmy konsultingowe są postrzegane jako istotne dla zrozumienia funkcjonowania otoczenia procesu decyzyjnego w UE[79]. Warto jednak zauważyć, że coraz częściej zdarza się, że zawodowi lobbyści rekrutują się z grona byłych urzędników Komisji Europejskiej czy Parlamentu Europejskiego. Ze względu na daleko posuniętą specjalizację zawodową i niezwykle cenne w tej dziedzinie doświadczenie są oni wysoko notowani na rynku europejskiego lobbingu[80].

Jak w przypadku wszystkich usług konsultingowych, komercyjne organizacje interesu publicznego mogą tworzyć pewną wartość dodaną, mają jednak również swoje ograniczenia. Są w stanie zaoferować przydatne usługi monitoringu i być źródłem doradztwa, mogą zastąpić fizycznie obecność w Brukseli lub *know-how* tam, gdzie środki nie pozwalają na samodzielne działania, mogą też być „siłą napędową kampanii" w potrzebie, kiedy firma lub inna organizacja znalazły się w izolacji w danej kwestii lub gdy wszelkie

---

[78] J. Greenwood, op.cit., s. 45.
[79] Ibidem, s. 46.
[80] R. van Schendelen, op.cit., s. 307.

inne próby zawiodły. Usługi te nie pretendują jednak do zastąpienia wkładu technicznego, jaki ich klienci mogliby wnieść do sprawy, przez co są podmiotami mniej istotnymi dla decydentów i urzędników instytucji UE niż sami ich klienci[81].

D. Grupy nacisku sektora prywatnego

Wzrastającą liczbę i obecność podmiotów niekolektywnych w otoczeniu decyzyjnym UE można częściowo przypisać problemom strukturalnym z grupami/stowarzyszeniami oraz wielopoziomowej architekturze UE, która nie ułatwiała tym podmiotom dostępu. Od lat dziewięćdziesiątych duże firmy skierowały swoje zainteresowanie ku integracji europejskiej, co było następstwem *prosperity* we wczesnych latach osiemdziesiątych. Logika jednolitego rynku polegała na wzroście rozmiarów największych firm, co doprowadziło do zwiększenia możliwości finansowania biur i przedstawicielstw na poziomie ponadnarodowym[82]. Trzy najbardziej znane przypadki to Europejskie Biuro Alcatel (25 pracowników), Philip Morris International (40 pracowników), Grupa Ferruzzi (30 pracowników). Szybko jednak zdano sobie sprawę, że tak duża obsada była nieefektywna i zbyt kosztowna. Dlatego współcześnie duże firmy zatrudniają w Brukseli średnio 4–5 osób (minimum to dyrektor i jego asystent, maksimum to 10–12 osób)[83]. Co więcej, Coen[84] wskazuje, że w 2007 roku około 350 firm miało różnego rodzaju reprezentacje indywidualne w Brukseli, z czego ponad 30% to korporacje amerykańskie, 5% japońskie, 10% brytyjskie i francuskie i ok. 7% niemieckie[85].

W grupach nacisku sektora prywatnego widoczna jest asymetria w dostępie do procesu decyzyjnego pomiędzy wielkimi i średnimi przedsiębiorstwami. Tylko te pierwsze są w stanie zaoferować instytucjom UE oczekiwane dobra (głównie wiedzę ekspercką i dane techniczne) w ramach równowagi wymiany dóbr w procesie decyzyjnym. Hierarchia potencjału i znaczenia firm na rynku ma odzwierciedlenie w podejmowanych przez nie strategiach lobbingowych. Mogą mieć one zasięg regionalny, narodowy i europejski. Firmy określane jako narodowi liderzy, aktywnie działające na poziomie

---

[81] P. Bouven, *A Comparative Study*…, s. 10.
[82] J. Greenwood, op.cit., s. 45.
[83] D. Gueguen, op.cit., s. 67.
[84] D. Coen, *Empirical and Theoretical Studies…*, s. 3–10.
[85] Y. Hamada, op.cit., s. 33.

krajowym, włączające swoich pracowników, managerów czy udziałowców w proces formułowania celów na poziomie narodowym, są dla urzędników UE dobrym nośnikiem informacji dotyczących otoczenia społecznego, oczekiwań i nastrojów[86].

Ciężko wskazać pewne uniwersalne wzorce. Warto jednak zauważyć, że zwłaszcza firmy angielskie i amerykańskie, dla których działanie w otoczeniu pluralistycznym jest ich naturalnym środowiskiem, przyzwyczajone są do działania poza grupami i współpracy z komercyjnymi firmami konsultingowymi w zakresie spraw publicznych. Z kolei firmy przyzwyczajone do tradycji korporacyjnych modelu niemieckiego kładą większy nacisk na stowarzyszenia. Najnowsze badania sugerują, że podział na model angielski i niemiecki sprawdza się również w odniesieniu do preferowanych typów używanych źródeł komercyjnych. Firmy anglo-amerykańskie korzystają z tradycyjnych firm konsultingowych do spraw publicznych, a firmy niemieckie bardziej z kancelarii prawniczych. Klientela ta przedstawia własne wersje przydatności konsultingu komercyjnego dla obszarów swojego działania. Do nich dodać można scenariusze organizacji interesu publicznego i sektora publicznego, w tym agend rządu centralnego w państwach członkowskich.

Gueguen twierdzi, że korporacjami mającymi skuteczny lobbing na poziomie UE są Unilever, BP, Dow Chemical oraz skandynawskie Nokia, Ikea i Tetra Pak[87]. Przypadek Unilever jest o tyle ciekawy, że uważany jest on za markę o dosyć dobrym globalnym wizerunku. Jako firma nie przypomina amerykańskiego koncernu międzynarodowego (jak np. Coca-Cola) ani też nie ma silnej tożsamości narodowej (jak np. bardzo francuski Danone). Koncern jest mocno zaangażowany w prace federacji, do których należy (CIAA[88], UNESDA[89], CIUS[90], IMACE[91]), i co więcej, ma duży wpływ na ich funkcjonowanie i obsadę kluczowych stanowisk. Takie zaangażowanie Unilever w działalność europejskich federacji branżowych prowadzi do standa-

---

[86] P. Bouven, *A Comparative Study*…, s. 10.

[87] D. Gueguen, op.cit., s. 68.

[88] Konfederacja Przemysłu Żywności i Napojów, http://www.fooddrinkeurope.eu/ (12.08.2011).

[89] Unia Europejskich Stowarzyszeń Napojów Bezalkoholowych, http://www.unesda.org/ (12.08.2011).

[90] Europejscy Użytkownicy Cukru, http://www.cius.org/ (12.08.2011).

[91] Międzynarodowe Stowarzyszenie Użytkowników Margaryny z Krajów Europejskich, http://www.imace.org/ (13.08.2011).

ryzacji działań wobec innych podmiotów zaproszonych do współpracy z federacjami, a więc do synergii zachowań, poprawy wymiany informacji oraz spójności między różnymi stowarzyszeniami. Unilever zawsze gra w europejską, a nie narodową grę, a dyrektorzy międzynarodowi grupy są bardzo zaangażowani w sprawy europejskie. Odwiedzają często Brukselę, osobiście zajmują się wieloma sprawami i często spotykają się z członkami Parlamentu Europejskiego oraz komisarzami, a ich bezpośrednie zaangażowanie wywołuje efekt domina na wszystkich szczeblach firmy. Stąd korporacji udziela się ponadnarodowy nastrój i wywiera ona silny wpływ w ramach otoczenia decyzyjnego UE, ponieważ jest zmotywowana i wiarygodna w oczach decydentów.

Filozofia działania Dow Europe jest taka sama jak Unilever. Korporacja ta była szczególnie aktywna w restrukturyzacji federacji Plastics Europe[92] w celu zwiększenia jej wydajności, lepszego zrozumienia potrzeb członków oraz ukierunkowania organizacji na osiągnięcie konkretnych celów. Dyrektor ds. kontaktów z organami administracji publicznej w firmie nadzoruje każdorazowy jej wkład w działalność federacji europejskich, jak również poświęca sporo czasu na analizę roli i celów w każdej z nich. Tak jak w przypadku Unilever, pracownicy Dow Europe biorący udział w pracach na poziomie UE są najpierw odpowiednio szkoleni w zakresie wzorców zachowań, wymiany informacji czy spójności pomiędzy różnymi stowarzyszeniami. Co ciekawe, korporacja uważa organizacje pozarządowe za integralny element brukselskiego systemu instytucjonalnego, dopełniający pracę federacji branżowych[93], i utrzymuje regularne kontakty z większością członków Green 10[94].

Europejska Unia Rzemiosła oraz Małych i Średnich Przedsiębiorstw – UEAPME[95]

Na uwagę zasługują w tym miejscu także małe i średnie przedsiębiorstwa (skrót MSP), ponieważ decyzje podejmowane na poziomie UE dotyczą w znacznym stopniu również tej grupy. Mając nieduże rozmiary, struktury finansowe i handlowe, członkowie reprezentowani przez UEAPME mogą

---

[92] Patrz http://www.plasticseurope.pl/ (29.10.2012).
[93] D. Gueguen, op.cit., s. 68–70.
[94] Patrz http://www.green10.org/ (23.10.2012).
[95] Ang. European Association of Craft, Small and Medium-Sized Enterprises.

poważnie ucierpieć z powodu decyzji podejmowanych przez decydentów na poziomie ponadnarodowym. Nierzadko ich działalność ogranicza się do jednej dziedziny albo nawet jednego produktu. Jeśli wydany zostanie akt prawny wpływający na organizację i funkcjonowanie firmy, na standardy techniczne, źródła jej dostaw lub rynki zbytu, to cała działalność takiego podmiotu może zostać zagrożona.

Stąd dla MSP kwestia adekwatnej reprezentacji interesów powinna być przedmiotem szczególnej uwagi. Zauważyć jednak trzeba, że obecność w pobliżu organów podejmujących decyzje dotyczące tej kategorii przedsiębiorstw wydaje się droga w przełożeniu na potencjał pojedynczych firm. Obecność np. w Warszawie i zarazem w Brukseli wymaga nieraz kosztownego biletu wstępu, na który nie wszystkich stać. Warto się zatem zastanowić, co można zaproponować MSP, które często uważają lobbing za ostatnią z „modnych" konieczności. Być samotnym rycerzem i ruszać naprzód z entuzjazmem? Na szczeblu regionalnym być może tak, ale poza nim trzeba zachować ostrożność. Wydatki mogą wzrosnąć bardzo szybko, a samotne żądania prawdopodobnie nie będą wystarczająco wiarygodne.

Ciekawym pomysłem wydaje się w takim razie odwołanie do pomocy konsultanta. Taki rozsądny monitoring może być negocjowany. Poza tym interwencje w dużych centrach decyzyjnych, takich jak Warszawa czy Bruksela, mogą być brane pod uwagę tylko wtedy, gdy sprawa dotyczy naprawdę fundamentalnie ważnych kwestii. Zatem zanim zajdzie się tak daleko, lepiej jest dokładnie poznać użyteczne struktury pośrednie. Rozsądnym rozwiązaniem są solidarne akcje, które dla MSP wykazujących dobrą wolę są dużo bardziej znaczące, niż można wstępnie przypuszczać[96]. Również działanie poprzez cechy zawodowe jest często wybieraną drogą. Należy jednak dostrzegać możliwości, jak również ograniczenia tej drogi. Trzeba uważać, aby nie utopić własnych korzyści w interesie dotyczącym całej branży. Zdarza się, że konfederacje wielozawodowe/wielobranżowe o jeszcze szerszym zasięgu (np. konfederacje małych i średnich przedsiębiorstw) mogą nadrobić słabości w wywieraniu wpływu napotkane poza sferą lokalną. Podobnie w odniesieniu do organizacji konsularnych, jak izby przemysłowo-handlowe. Te, często niedoceniane, ewoluują i stają się obecnie rzeczywistymi obrońcami interesów swoich członków. Warto także wspomnieć o solidarności branżowej, która nie jest jeszcze wystarczająco rozwinięta np. w Polsce. W Niem-

[96] Szerzej R. Eising, *The Access*…, s. 57.

czech natomiast MSP odnajdują się w ugrupowaniach, które wykraczają poza cechy zawodowe rozumiane klasycznie.

W związku z powyższymi uwagami należy wskazać, że na poziomie europejskim istnieje stowarzyszenie, które wychodzi naprzeciw oczekiwaniom omawianej grupy. Europejska Unia Rzemiosła oraz Małych i Średnich Przedsiębiorstw[97] jest organizacją pracodawców reprezentującą interesy europejskich rzemieślników, branż przemysłowych oraz małych i średnich przedsiębiorstw. Mimo to UEAPME jest traktowana jako organizacja horyzontalna, gdyż działa w imieniu swoich członków wywodzących się z wielu różnych sektorów. Zrzesza 84 organizacje z ponad 30 krajów. W porównaniu z innymi europejskimi ugrupowaniami zrzeszającymi małe i średnie przedsiębiorstwa (np. European Small Businessess Alliance – ESBA) stowarzyszenie to cieszy się prestiżem i zajmuje wyjątkowo silną pozycję na arenie europejskiej. Jako reprezentant strony pracodawców uzyskało status partnera społecznego i występuje obok BusinessEurope w negocjacjach w ramach prowadzonego przez KE europejskiego dialogu społecznego. Oznacza to, że razem z BusinessEurope ustala wspólne stanowisko. Większość organizacji członkowskich UEAPME to stowarzyszenia o dość długiej tradycji, powstałe już w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX w. Niemal wszystkie wykazują dużą aktywność w zakresie promocji interesów na poziomie krajowym i UE, tzn. prowadzą kampanie lobbingowe, biorą udział w konsultacjach społecznych, w grupach roboczych, współpracują w ramach różnych sieci i platform. Świadczą także usługi dla MSP, jak: doradztwo prawne i finansowe, szkolenia, poszukiwanie partnerów biznesowych, wymiana informacji. Głównym źródłem dochodów tej organizacji są składki członkowskie, w niewielkim stopniu dochody pochodzą ze świadczenia usług dla partnerów zewnętrznych oraz dotacji z instytucji państwowych czy funduszy europejskich.

Do UEAPME należą krajowe stowarzyszenia skupiające zarówno pojedyncze przedsiębiorstwa, jak i ugrupowania biznesowe i regionalne. Przynależność do większości z nich ma charakter dobrowolny. Wielu członków UEAPME uczestniczy w komitetach konsultacyjnych, doradczych i standaryzacyjnych przy instytucjach UE, duża część ma swoje bezpośrednie przedstawicielstwa w Brukseli, ale niemal wszyscy współpracują z reprezentacją UEAPME i wspólnie prowadzą kampanie. Organizacja ma silne i stabilne

[97] Patrz http://www.ueapme.com/ (17.09.2012).

zaplecze członkowskie, gdyż MSP nie mają wystarczających zasobów do samodzielnego działania poza strukturami federacji. Nie ma tu więc zjawiska „obchodzenia" organizacji przez jej członków, tak powszechnego w przypadku federacji zrzeszających duże firmy i silne krajowe grupy interesu. Warto także dodać, że spójności organizacyjnej UEAPME sprzyjają także uwarunkowania zewnętrzne, gdyż KE prowadzi specjalną politykę wobec MSP. Warto przypomnieć, że Komisja przez lata była krytykowana za niewystarczające działania na rzecz rozwoju drobnej przedsiębiorczości w Europie, a także za niedostateczne włączenie przedstawicieli tego środowiska w procedury konsultacji społecznych. Dopiero po opublikowaniu w 2007 r. raportu, w którym wskazano zaniechania, DG ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu KE zmieniła swoje podejście w tym zakresie. Przedstawiła komunikat prezentujący nowe mechanizmy komunikacji i prowadzenia konsultacji z europejskimi i krajowymi organizacjami MSP i utworzenie programu *Strengthening the dialogue and consultation with SME stakeholders*. Przyjęła także dokument *Small Business Act for Europe*, w którym zaprezentowała program działań na rzecz promocji przedsiębiorczości, poprawy otoczenia biznesowego i wsparcia rozwoju rzecznictwa interesów MSP. W porównaniu z koncernami i stowarzyszeniami wielkiego biznesu MSP napotykają wiele trudności w reprezentowaniu swoich interesów, dlatego KE stworzyła specjalne procedury i „ścieżki dostępu" do procesów decyzyjnych. W ramach sieci *Enterprise Europe Network* wprowadzono dwa mechanizmy ułatwiające udział MSP w konsultacjach społecznych. Pierwszy to *SME Panels*, w których prowadzone są konsultacje z przedstawicielami MSP na temat planowanych prac legislacyjnych i tworzenia nowych polityk, drugi to *SME Feedback Mechanism,* umożliwiający MSP wyrażanie opinii, ocen i stanowisk wobec inicjatyw, projektów i programów dotyczących rynku wewnętrznego UE[98].

Nieeuropejskie korporacje w otoczeniu decyzyjnym UE – przypadek Japonii

Kolejnym interesującym zagadnieniem, nie podjętym w wystarczającym stopniu przez literaturę, jest próba zbadania, jak nieeuropejskie korporacje zaadaptowały się do stale ewoluującego zjawiska reprezentacji interesów w UE. Ciekawym przypadkiem są tu japońskie firmy, które znacznie różnią się od swoich europejskich i amerykańskich konkurentów. W Unii działa

[98] U. Kurczewska, op.cit., s. 130–132.

około 900 japońskich przedsiębiorstw (bądź z nimi ściśle stowarzyszonych), z których 271 funkcjonuje na obszarze Wielkiej Brytanii, 144 działają we Francji i 133 w Niemczech[99]. Patrząc przez pryzmat specyfiki lobbingu, należy zauważyć, że firmy te nie mają państwa, które wspierałoby ich interesy i dążenia w Radzie UE, i w przeciwieństwie do firm amerykańskich korporacje japońskie nie przywykły do strategii lobbingu bezpośredniego. W ich ojczyźnie cechą styku gospodarki i polityki są kolektywne działania biznesowe wynikające z japońskiej kultury politycznej. Dla tych firm dostosowanie strategii lobbingowych do procesu decyzyjnego UE ma charakter transnarodowy, a nie ponadnarodowy, jak dla firm europejskich. Mimo to zauważa się, że firmy japońskie na poziomie Unii chętne są do reprezentowania swoich interesów na podstawie ich narodowego wzorca[100]. Polityka japońska jest często postrzegana z perspektywy teorii elit i jest oparta na koncepcji swoistego „trójpodziału władzy", w którym liderzy partii rządzącej i efektywne sojusze w zasadzie wyłącznie kontrolują główne kwestie w ramach procesu decyzyjnego[101]. Japońskie polityczne i biznesowe koła są nierozłącznie połączone z biurokracją rządową, co stanowi trzon władzy w kraju[102].

Dodatkowo wiele japońskich organizacji biznesowych wykazuje silną tendencję do rozwijania bliskich relacji z innymi grupami czy firmami, których bezpośredni interes wydaje się inny niż ich własny. Prezentują tym japońską cechę tworzenia szerokich grup powiązań, co u podstawy podejścia zachodnioeuropejskiego może być postrzegane przez pryzmat minimalnego wspólnego interesu (wspólnego mianownika). Koncepcja harmonii tradycyjnie wyraża te normy i jest głęboko zakorzeniona w japońskim społeczeństwie. W takich warunkach politycznych istnieje wyraźny brak bezpośrednich strategii reprezentacji interesów. Zamiast tego, aby zabezpieczyć cele polityczne i dyskretnie rozwiązać problemy, bardzo istotne dla firm jest utrzymanie nieformalnych relacji z decydentami na poziomie narodowym. Taka integracja świata biznesu z decydentami procesu decyzyjnego zaciera granice między sferą publiczną i prywatną. Jednak nacisk na harmonię w japońskich relacjach sfery biznesu–rządzenia wydaje się przeciwstawny do

---

[99] Y. Hamada, op.cit., s. 37.

[100] Ibidem.

[101] Patrz T. Ito, *Structural Construction of Japanese Politics as an Alternative to Structural Reform*, „Electronic Journal of Contemporary Japanese Studies" 2005, nr 2, http://www.japanesestudies.org.uk/discussionpapers/2005/Ito.html (2.03.2011).

[102] Y. Hamada, op.cit., s. 39.

fundamentalnej natury lobbingu, która oparta jest na zasadzie wymiany informacji za realny wpływ na podejmowane decyzje. Tymczasem japońskie korporacje wydają się skupiać na utrzymaniu stabilności w ramach procesu[103]. W rezultacie taki styl reprezentacji interesów jest skrajnie konsensualny. Wiele japońskich firm jest skorych do zaakceptowania przy stole negocjacyjnym rozwiązań prezentowanych przez polityków i biurokrację, aby uniknąć otwartej konfrontacji. Należy jednak zwrócić uwagę, że idea budowania obszernego konsensusu przeważnie spowalnia sam proces[104].

Tabela 8: Wzorce lobbingu biznesowego w UE i Japonii (podstawowe różnice)

	Unia Europejska	**Japonia**
Forma reprezentacji interesów (w jaki sposób organizują się aktorzy biznesowi):	– bezpośrednia reprezentacja; – organizacje ponadnarodowe oraz sektorowe / branżowe; – koalicje *ad hoc*	– akcje kolektywne poprzez organizacje narodowe i sektorowe; – rzadko spotykana reprezentacja bezpośrednia
Instrumenty (jakie metody i zasoby są dostępne):	– konsultacje (formalne i nieformalne) oparte na informacjach technicznych; – ograniczone strategie wpływu aktorów pozostających poza systemem otoczenia decyzyjnego; – lobbing na poziomie ponadnarodowym w fazie zarówno formułowania, jak i rewizji aktów prawnych; – lobbing także poprzez strategię narodową	– wsparcie finansowe
Styl konsultacji lobbingowych (jak aktorzy biznesowi wyrażają swoje żądania i oczekiwania):	– konstruktywnie; – konsultacje zorientowane na konsensus	– pasywnie; – nieformalne sposoby prowadzenia konsultacji

Źródło: opracowanie własne.

[103] Ibidem, s. 40.
[104] Ibidem, s. 47.

Japońskie korporacje na poziomie UE każdorazowo muszą podjąć istotne decyzje: lobbować indywidualnie czy kolektywnie, czy jako instrumentów działania użyć informacji, czy zachęt finansowych? W Japonii przedsiębiorstwa reprezentują swoje interesy głównie kolektywnie, używając instrumentów finansowych, podczas gdy w UE duże firmy preferują indywidualny lobbing oparty na instrumentach informacyjnych. Japońskie firmy ewolucyjnie przystosowują się jednak do procesu decyzyjnego UE i w coraz większym stopniu demonstrują takie same preferencje i nastawienie jak firmy europejskie, na co wskazują istniejące teorie dotyczące lobbingu[105].

E. Platformy i koalicje łączące różne typy interesów

Pamiętać trzeba, że organizacje mogą być w swojej naturze również wysoce nieformalne i działać *ad hoc*. Podczas gdy federacje, w skład których wchodzą narodowe stowarzyszenia, są podmiotami dobrze znanymi, to ostatnie lata wykazały wzrost aktywności struktur działających kolektywnie, które są nie grupami sformalizowanymi, a bardziej platformami, koalicjami bądź sojuszami łączącymi różne interesy o raczej nieokreślonym stopniu trwałości. Te nieformalne grupy gromadziły się początkowo wokół dużych firm i zaliczyć do nich można zarówno widoczne grupy z niskim stopniem zorganizowania, jak i prywatnie zorganizowane, działające wyłącznie doraźnie. Jedne są ukierunkowane tematycznie, inne skupiają się na działaniach w ramach konkretnego sektora gospodarki, ale są też działające międzysektorowo. Zauważa się, że w porównaniu do formalnych organizacji działające doraźnie koalicje charakteryzują się niskim poziomem sformalizowania i wysokim stopniem autonomii członków[106].

Należy także zauważyć, że zaawansowanie procesu integracji w ramach Unii Europejskiej nie tylko zaowocowało zwiększeniem dostępu grup interesu do systemu decyzyjnego, ale w efekcie spowodowało także jego przeciążenie. Stąd Komisja rozpoczęła proces regulacji dostępu firm i innych grup do decydentów oraz zachęcała do zakładania wszelkich form biznesowo-przemysłowych forów, widząc w tym nowy sposób na kreowanie relacji na linii instytucja–otoczenie decyzyjne. W ciągu ostatniej dekady można zaobserwować nową tendencję w reprezentacji interesów europejskiego

[105] Ibidem, s. 8.
[106] Ibidem, s. 61.

biznesu, a dokładniej powstawanie wspomnianych platform, czyli nowych form współpracy łączących zróżnicowane podmioty na rzecz realizacji wspólnego celu. Ich cechą jest dążenie do osiągnięcia kolektywnych dóbr, są bardziej skupione wokół określonego zadania niż istniejące już wcześniej federacje europejskie oraz czerpią korzyści z faktu bycia sumą dynamicznych i często innowacyjnych przedsiębiorstw. Przy względnym sukcesie w ramach współpracy z forami branżowymi Komisja ustanowiła także platformy dialogu, do których przykładowo zaliczyć można Automobile Workshop czy The Transport Network Round Table. Firmy nastawione na sukces muszą rozwinąć badania konieczne do przedstawiania oczekiwanych ekspertyz oraz zaznajamiać się na bieżąco z kwestiami, jednostkami oraz grupami włączonymi w konkretny proces decyzyjny. Największe z korporacji ponadnarodowych, jak Daimler-Benz czy BP, zostały zaproszone do udziału w forach na wysokim szczeblu dotyczących szeroko pojmowanego rozwoju polityk Unii Europejskiej.

Wraz ze słabnącym znaczeniem tradycyjnych kanałów lobbingowych w Brukseli przedsiębiorstwa rozpoznały i przystosowały się do procesu decyzyjnego w UE, który nie tylko działa w ramach klasycznych powiązań międzyinstytucjonalnych, ale także jest zjawiskiem tworzącym podsystemy wymagające złożonych i elastycznych koalicji[107]. Przykładem może być grupa ENE G8, która jest koalicją ośmiu przedsiębiorstw działających na rzecz przyspieszenia procesu unifikacji i liberalizacji rynku energetycznego w UE. Są to jedni z największych przemysłowych odbiorców energii elektrycznej w Europie, w tym: BASF, Dow Europe, Akro Nobel, Thyssen[108]. Takie sojusze mogą być tymczasowymi grupami *ad hoc* skupionymi wokół szybko zmieniających się pojedynczych kwestii[109] lub bardziej trwałymi paneuropejskimi zgrupowaniami zorganizowanymi w ramach sformalizowanych relacji z decydentami UE. Ten stan rzeczy spowodował, że duża sfera reprezentacji interesów biznesowych może zostać oparta na niewielkiej liczbie struktur i porozumień, jak omawiane fora. Pamiętać jednak trzeba, że

---

[107] Patrz szerzej P. Sabatier, *The Advocacy Coalition Framework: Revision and Relevance for Europe*, „Journal of European Policy" 1998, nr 5 (1), s. 98–130.

[108] U. Kurczewska, *Rola europejskich grup interesów ekonomicznych w kształtowaniu polityk sektorowych Unii Europejskiej* [w:] *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów,* U. Kurczewska (red.), Warszawa 2008, s. 149.

[109] Patrz szerzej F.R. Baumgartner, L.B. Leech, *Interest Niches and Policy Bandwagons: Patterns of Interest Group Involvement in National Politics*, „Journal of Politics" 2001, nr 64, s. 1191–1213.

zapraszając w ramach tego procesu jedne przedsiębiorstwa do uczestnictwa, Komisja powoduje, że korporacje pozostawione poza forum współpracy są zmuszone do zrestrukturyzowania swojego podejścia, tak aby również móc w nim uczestniczyć[110]. W tym wypadku uczestnictwo w odpowiednim dla branży forum staje się dla przedsiębiorstwa istotną wartością, gdyż pozostawanie poza nim powoduje wyłączenie z procesu konsultacji i wpływania na decyzje podejmowane wspólnie z ośrodkami decyzyjnymi przez naturalną dla nich rynkową konkurencję.

Innym typem jest klasyczna platforma przemysłowa (określana także jako platforma publiczno-prywatna), która z reguły grupuje nie tylko producentów w sektorze przemysłu, ale też ośrodki naukowe i akademickie. Celem takich platform jest promowanie technologicznych innowacji i rozwoju w danym sektorze oraz równoważenie interesów różnych stron. Zwykle są one bardzo aktywne w europejskich programach badań oraz rozwoju i często biorą udział w projektach współfinansowanych przez te programy. Przykładem jest Platforma Technologii Mobilnych i Komunikacji Bezprzewodowej, w której aktywnie działają m.in. Ericsson, Siemens, Nokia, Motorola, France Telecom, Vodafone oraz Politechnika Warszawska. Podobny charakter ma Europejska Technologiczna Platforma Robotyki, skupiająca m.in. takie firmy jak Philips, Bosch, Mitsubishi w powiązaniu z kilkoma europejskimi uczelniami[111].

Dlatego według prognoz ekspertów reprezentacji interesów w UE przyszłością dla lobbingu na poziomie ponadnarodowym są właśnie różnego rodzaju platformy stanowiące ważne formy przepływu informacji, prowadzenia konsultacji, tworzenia koalicji i opracowywania strategii lobbingowych. Obserwowany jest spadek wpływu klasycznych europejskich grup interesu, a dotychczas stosowane formy nie zawsze sprawdzają się w bardziej złożonej rzeczywistości i skomplikowanych sytuacjach. Uważa się, że klasyczne stowarzyszenia sektorowe, tak popularne w latach 70. i 80. XX wieku, jak też duże koalicje jednosektorowe, nie są obecnie najefektywniejszym sposobem reprezentacji. Coraz trudniejsze jest bowiem zintegrowanie organizacji z 28 państw i pogodzenie tak wielu podmiotów o odmiennych trady-

[110] Y. Hamada, op.cit., s. 32.
[111] D. Gueguen, op.cit., s. 6.

cjach. Doszło do nadmiernej proliferacji interesów i przez to do ich neutralizacji ze względu na trudności w organizacji i zarządzaniu[112].

W związku z tym rozrost hybrydowych stowarzyszeń przewartościowuje tradycyjne postrzeganie klasycznych działań kolektywnych na poziomie UE. Po pierwsze, bezdyskusyjne jest, że podejście to dostarcza firmom/korporacjom możliwości rozwijania tzw. pozytywnego europejskiego mandatu w procesie decyzyjnym. Ponadto poprzez aktywne uczestnictwo w kolektywnych kanałach komunikowania celem Unii jest kreowanie długoterminowych relacji, które mogą zacząć tracić na znaczeniu poprzez działania lobbingu bezpośredniego. Po drugie, biorąc pod uwagę fakt, że większość firm znajdujących się w Brukseli ma ograniczone zasoby polityczne: logika wskazuje, że priorytety ich działań są dzielone pomiędzy kwestie, w których podejmują zdecydowane działania, oraz te, w których przedstawiają swoje opinie i ekspertyzy. Dodatkowo w okresach dużej aktywności legislacyjnej firmy są bardziej chętne do dzielenia się istotą reprezentacji politycznej i przejścia do działań kolektywnych. Dysponując większymi zasobami, federacje biznesowe mają lepszy dostęp do ekspertyz i potencjalnie zyskują większy parasol polityczny dla swoich działań, generując zarazem mniejsze koszty. Stąd, rozszerzając koncepcję logiki kolektywnego działania – argumentuje się, że racjonalny udział firm w federacjach na poziomie UE jest bardziej logiką kosztów nieuczestniczenia niż kalkulowania korzyści z bycia członkiem danej organizacji[113].

---

[112] Ibidem, s. 7.

[113] D. Coen, *Business Lobbying*…, s. 162.

Rozdział V

METODY DZIAŁAŃ GRUP INTERESU NA FORUM UNII EUROPEJSKIEJ

Wielowymiarowość działań, wszechobecne negocjacje, koalicje za i sojusze przeciw, jednomyślne rozwiązania, częste sprzeciwy czy stale powracający kompromis. Taka jest rzeczywistość w Unii Europejskiej, taka jest też scena lobbingowa, w ramach której trzeba funkcjonować. Nie ma tu miejsca na brak przygotowania i lenistwo, nie ma miejsca na szeroko rozumianą improwizację[1]. Doświadczenie wskazuje, że jedynie ci, którzy zabierają głos, będą mieli swoją szansę. Nie należy być biernym i czekać na wezwanie. Europa bardziej niż inne sfery publiczne promuje tych, którzy przejmują inicjatywę. Bruksela sama po nikogo nie przyjdzie[2].

Warto pamiętać, że wzrost długoterminowych perspektyw i strategii lobbingowych, wraz z wyrafinowaną logiką polityki świata biznesu, wpływa na tradycyjne formy działań kolektywnych. Dosyć zatłoczony grupami interesu proces decyzyjny na poziomie UE jest bardziej dostępny dla tych, którzy dysponują wiarygodnym głosem w sferze politycznej, ale także mają przychylność społeczeństwa. Wskazuje się, że skutecznym środkiem uzyskania sympatii mas jest ustanowienie pewnego rodzaju sojuszy ideowo-politycznych wśród firm postrzeganych jako rywale, najlepiej wraz ze stowarzyszeniami europejskimi czy innymi grupami społeczeństwa obywatelskiego. Działając w ten sposób, firmy tworzą społecznie akceptowaną, lepszą identyfikację zewnętrzną z interesującą je kwestią. Sojusze takie mogą być zawierane *ad hoc* wokół szybko zmieniającej się, pojedynczej sprawy. Mogą także przekształcić się w bardziej trwałe struktury działające w oparciu o sforma-

[1] B. Woszczyk, op.cit., s. 105.
[2] M. Clamen, op.cit., s. 13.

lizowane komitety, fora, czy nawet podstawowe stowarzyszenia handlowe. Co ważne, taka nieformalność działania powoduje większą elastyczność w kreowaniu i wpływaniu na polityki UE[3].

Nie da się jednak ukryć, że samodzielne działanie na unijnej scenie lobbingowej, połączone z sukcesami przybierającymi postać decyzji podejmowanych w odpowiednim i satysfakcjonującym brzmieniu, jest celem każdego lobbysty. Zdaje on sobie jednak sprawę, że taki typ działania jest praktycznie niemożliwy. W rezultacie, nie chcąc ryzykować popadnięcia w niebyt, aktorzy decydują się na wariant niewątpliwie mniej pożądany, jednak z pewnością o wiele skuteczniejszy, czyli tworzą koalicje[4]. Stąd właśnie koalicje, organizacje, stowarzyszenia, wspólne działanie dają w pewnym stopniu nie tylko gwarancję efektywnego zaistnienia na unijnej scenie, ale również uzasadnioną nadzieję na bycie wysłuchanym[5].

Szybko stało się jasne, że duże firmy, które chcą wywierać wpływ na unijny proces tworzenia polityk, będą musiały kumulować w swoich działaniach większą ilość zdolności niż tylko monitorowanie postępów procesu legislacyjnego i okazjonalne prezentowanie Komisji swojego stanowiska wobec aktu prawnego. Efektywny lobbing oznacza ustanowienie zdolności organizacyjnych w celu koordynowania potencjalnie trudnych do przewidzenia sojuszy oraz rozwijania i wspierania istniejących już kanałów komunikacji politycznej na poziomach narodowym i europejskim. W celu uzyskania dobrego dostępu umożliwiającego w szczególności lobbing bezpośredni głównym wyzwaniem dla dużych firm była zachęta do stworzenia przez nie profilu dotyczącego szerokiego spektrum kwestii, a przez to uczestniczenie w tworzeniu wspólnych, politycznych strategii na poziomie UE. Wskazuje się zarazem, że koszt budowania takiej tożsamości jest następnie bilansowany dzięki lepszemu dostępowi do projektów aktów prawnych bezpośrednio już dotyczących funkcjonowania danego przedsiębiorstwa[6].

W związku z tym istotne kwestie to ostrożna selekcja i próba przekształcania istniejących już ram działania. Przykładem może być łączenie lub agregowanie zbliżonych kwestii, tak aby skupić uwagę (jeśli jest to zamierzo-

---

[3] D. Coen, *Business Lobbying*…, s. 163.

[4] Więcej o działaniach kolektywnych: idem, *Empirical*…, s. 7; C. Mahoney, *Networking vs. Allying: the Decision of Interest Groups to Join Coalitions in the US and the EU* [w:] *EU Lobbying, Empirical and theoretical studies*, D. Coen (red.), London 2007, s. 36–38.

[5] B. Woszczyk, op.cit., s. 58.

[6] D. Coen, *Business Lobbying*…, s. 149.

ne) wokół strategii reprezentacji interesów i nadać jej wyrazistości. Trzeba jednak podkreślić, że naukowe dowody dotyczące zjawiska przekształcania (przeramowania struktur) wokół prowadzonych działań są fragmentaryczne. Mimo to wskazuje się na znaczenie istnienia i funkcjonowania zjawiska lobbingu w stworzonych już ramach, jednak nie wiadomo do końca, jak stabilne one są, jak często następuje ich przekształcanie i jakimi kryteriami określić, czy przeramowanie okazało się sukcesem[7]. Baumgartner[8] udowadnia, że przekształcanie ram, w których funkcjonuje lobbing na poziomie ponadnarodowym UE, występuje w niewielkiej liczbie kwestii. W argumentacji dodaje, że większość grup przystosowała się do już obowiązujących i kształtujących praktyczny wymiar reprezentacji interesów. Wytłumaczeniem może być fakt, że łatwiej jest tworzyć i współkształtować ramy zjawiska w początkowym jego stadium niż przekształcać już istniejące i funkcjonujące. Warto dodać, iż zamiast usiłować zmienić całą perspektywę, grupy interesu mogą skupić się na partykularnych kwestiach i podjąć się ich transformacji, tak aby przystosować je do funkcjonujących ram. Wydaje się bowiem, że umiejętności kształtowania istoty danej kwestii oraz dobór właściwej argumentacji są bardziej zasadne i korzystne niż dopasowywanie całej struktury do indywidualnego zagadnienia. Wniosek jest taki, że jeśli ramy zostały ukształtowane, ich zmiana w przyszłości okazuje się dla grup interesu dużym wyzwaniem[9].

1. GRUPY AMATORSKIE I PROFESJONALNE

W wyborze form reprezentowania interesów i opracowaniu w oparciu o przyjęte strategie właściwych metod ważne jest profesjonalne podejście do kwestii. Stąd interesujące jest opracowane przez van Schendelena[10] zestawienie działalności grup amatorskich i profesjonalnych.

Grupa amatorska uważa, że jej cele są oczywiste: problem musi być rozwiązany, a szansa, jeśli zostanie zauważona, musi być wykorzystana. Plan takiej grupy skupia się na zmianie stanu faktycznego. Popełnia ona wówczas

---

[7] J. Beyers, *Policy Issues, Organizational Format and the Political Strategies of Interest Organizations* [w:] *Interest Group Politics in Europe*, J. Beyers, R. Eising, W.A. Maloney (red.), London–New York 2009, s. 97.

[8] F.R. Baumgartner, op.cit., s. 6–12.

[9] J. Bayers, *Policy Issues*…, s. 98.

[10] R. van Schendelen, op.cit., s. 190–199.

potrójny błąd. Po pierwsze, kwestionuje normatywny wymiar wyzwania. Skupia się na działaniu, nie zaś na myśleniu, nie zauważając przy tym części rozwiązań. Po drugie, nieprecyzyjnie definiuje swoje cele, więc nie jest w stanie określić, czy je osiągnęła i czy odniosła sukces. W najlepszym razie dokonuje rewizji oceny faktów w odniesieniu do aktualnych norm. W ten sposób ocenia tylko stopień satysfakcji (lub jej brak), nie zaś skuteczności. Po trzecie, jej plan akcji to w zasadzie introwertyczna deklaracja stanowiska zawierająca głównie indywidualne odczucia i preferencje postrzegane jako jedynie słuszne. Jest to scenariusz marzenia o „wielkim szczęściu" zgodnym z jej oczekiwaniami i żądaniami. Nie wystarcza to jednak do wstąpienia w partnerski układ z innymi zainteresowanymi daną sprawą, a co więcej, może nawet posłużyć przeciwnikom jako wskazanie, gdzie mogą żądać więcej[11].

Grupa profesjonalna działa w odmienny sposób. Po pierwsze, już na poziomie strategicznym próbuje zebrać wszelkie informacje dotyczące sytuacji wewnętrznej i zewnętrznej. Dokonuje wyboru sprawy priorytetowej i precyzyjnie określa zadania oraz preferencje. Przygląda się faktom i tendencjom, aby ponownie analizować zastosowane przez siebie normy. Może się okazać, że niektóre wyzwania nie budzą już obaw lub straciły na atrakcyjności. Dzięki takiemu świeżemu spojrzeniu na sprawę może zaoszczędzić wiele energii.

Po drugie, grupa profesjonalna definiuje zawczasu swoje szczegółowe cele lub oczekiwane rezultaty w sposób przejrzysty. Jeśli jej celem jest dogodniejszy kształt przepisu prawnego, to określa różne warianty, jak przepis ten powinien brzmieć. Jeśli jej celem jest otrzymanie lub zatrzymanie dotacji, to z góry określa jej wysokość, okres, przez który chciałaby ją otrzymywać, i jej warunki. Jeśli chciałaby umieścić swojego przedstawiciela na ważnym stanowisku, to najpierw określa, jakie zadania miałyby na nim spoczywać, kto miałby to być i jakie miałby objąć stanowisko. Podobne uszczegółowienie dotyczy wszystkich pożądanych efektów działania, jak przełożenie w czasie decyzji, przeformułowanie koncepcji czy wybór procedury. Ta lista celów jest swego rodzaju deklaracją stanowiska. Ponieważ zawiera szczegółową specyfikację celów, w przyszłości możliwe będzie dokonanie analizy poziomu sukcesu. Poza tym lista nie jest zapisem wewnętrznych stanów emocjonalnych, lecz zawiera odniesienia do środowiska zewnętrznego. Krótko mówiąc: jest scenariuszem nie „wielkiego szczęścia", lecz „możliwie największego szczęścia".

[11] Ibidem, s. 190.

Po trzecie, grupa profesjonalna ma dużą zdolność przewidywania niekorzystnego rozwoju sytuacji i jest zawsze psychicznie przygotowana raczej na trudności niż proste sytuacje i rozwiązania. Zawsze próbuje odpowiedzieć na pytanie: co się stanie, jeśli otoczenie zmieni się z przyjaznego na obojętne lub wrogie. Stąd, aby przygotować się na sytuacje obojętne, należy mieć przygotowany scenariusz awaryjny zawierający różne warianty działań. Taki scenariusz uwzględnia dopuszczalne ustępstwa, które podczas prac przygotowawczych zostały ocenione jako możliwe do zaakceptowania dla nas i atrakcyjne dla innych. Grupa profesjonalna jest gotowa zaakceptować niższy, lecz wciąż zadowalający poziom satysfakcji. Dodatkowo opracowuje „scenariusz punktu krytycznego", który będzie można zastosować w sytuacjach obojętnych lub wrogich. W zasadzie pokrywa się on z wynikami, które można osiągnąć, wchodząc na drogę prawną. Poniżej tego określonego przez prawników pułapu nie należy podejmować negocjacji. Dla sytuacji wrogiej należy opracować scenariusz rekompensaty strat, który zawiera ewentualne punkty styczne z innymi sprawami.

Opracowywany plan działań jest wynikiem tzw. odrobienia pracy domowej. Musi mieć wystarczające poparcie wewnętrzne i charakteryzować się jasno sprecyzowanymi celami, realistycznie dostosowanymi do panujących warunków. Plan powinien zawierać listę działań wraz z harmonogramem, a także informacje, z jakimi ludźmi lub organizacjami należy nawiązać kontakt, jakie wskaźniki zastosować oraz jakie stworzyć wektory działania. W planie umieszcza się też wszystkie wyniki prac przygotowujących do akcji, która zostanie podjęta. Należy pamiętać, że choć prace przygotowawcze są niezmiernie istotne, nie należy ich traktować jako ostatecznego celu samego w sobie. Grupa bezkrytycznie ufająca w swoje prace przygotowawcze przypomina naiwnego biurokratę, nie zaś myślącego profesjonalistę. Przygotowania powinny zachować charakter doraźny, gdyż dotyczą zwykle rozgrywki, która już się rozpoczęła i podlega ciągłym zmianom, w związku z tym wymaga elastycznych reakcji. Im lepiej zbada się grunt i jest się bardziej przewidującym, tym większe są szanse na osiągnięcie oczekiwanych rezultatów.

Każda grupa lobbingowa, która poważnie podchodzi do prowadzonej działalności, chce poznać realny wpływ i skutek swych działań. Wiedza taka jest konieczna, jeśli chce się udoskonalać metody i formy działania. Warto dokładnie przyglądać się poczynaniom tych, którzy są postrzegani jako zwycięzcy, i postępować inaczej niż ci, których uważa się za przegranych. Grupa

profesjonalna, oprócz tego, że uczy się przez działanie i bacznie obserwuje innych, stara się poznać i zrozumieć skutki własnego postępowania. Szuka odpowiedzi na pytanie, czy i w jakim zakresie, i dlaczego jej działania przyczyniły się do ostatecznego kształtu decyzji podjętej przez decydentów. Inwestuje w gromadzenie informacji i zdobywanie wiedzy, oczekując, że inwestycja ta zwróci się w przyszłości w postaci odniesionego przez nią sukcesu. Oczekuje korzyści zarówno z poczynionych inwestycji, jak i z błędów popełnionych w przeszłości i już okupionych[12].

Co więcej, ekspert z prawdziwego zdarzenia wykonuje wszystkie prace odnoszące się do sytuacji wewnętrznej oraz zewnętrznej systematycznie i na czas. Zadanie wykonane na czas, ale powierzchownie, jest tak samo bezużyteczne, jak wykonane bardzo starannie, ale po terminie. Poza tym profesjonalista powinien mieć poczucie relatywizmu wartości służących do oceny faktów, gdyż nie można ocenić żadnego zjawiska jako dobrego lub złego bez odniesienia go do określonego systemu wartości. W tym kontekście nawet wartości i stanowiska oponentów mogą być sensowne i istotne. Takie podejście umożliwia nawet przekształcenie zagrożenia w szansę. Niezbędnymi cechami są również krytycyzm i umiejętność czytania między wierszami, świadomość własnych braków, zdolność szukania alternatywy oraz rozróżniania między istotą spraw a pozorami. Ekspert zna odpowiednich ludzi, miejsca i sposoby niezbędne do funkcjonowania wewnątrz systemu UE. Wykorzystując te umiejętności, potrafi zaplanować różne warianty działań. Profesjonalista, stale monitorując sprawy europejskie, jest także często częścią swojej organizacji macierzystej, której interesy reprezentuje. Wymaga to przynajmniej ogólnej orientacji w sytuacji wewnętrznej kraju oraz świadomości wewnętrznej dynamiki podstawowych procesów społeczno-politycznych. Wreszcie wszystkim posunięciom eksperta powinno towarzyszyć poczucie skuteczności działania. Lobbysta bowiem nigdy nie znajdzie się w warunkach idealnych. Zawsze podlega ograniczeniom zasobów, wiedzy, musi sobie radzić z brakiem czasu i poparcia. Maksymalizując swoje wysiłki w dążeniu do perfekcji, może zapracować na wyróżnienie akademickie, ale nie będzie się to przekładać na sukcesy odnoszone na europejskiej arenie lobbingowej. Dlatego dążenie eksperta to optymalizacja działań i poszukiwanie możliwie najlepszych indywidualnie rozwiązań[13].

---

[12] Ibidem, s. 190–193.
[13] Ibidem, s. 238.

Co więcej, w codziennej europejskiej praktyce nawet częściowo zadowalający wynik może okazać się satysfakcjonujący. Atrakcyjne mogą być dobry kompromis, stałe poważanie wśród konkurentów czy poparcie na poziomie krajowym. Niemniej jednak osiągnięcie pożądanego skutku jest celem ostatecznym i stanowi punkt odniesienia przy ocenie sukcesu. Grupa profesjonalna doszukuje się związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy swoim działaniem a efektem, jakim jest ostatecznie podjęta decyzja. Związek ten jest tak zwaną zmienną zależną. Działanie nie zawsze musi przybierać formę aktywności. W warunkach obojętnych może to być brak działania lub postawa obserwująco-wyczekująca, gdyż każdy świadomy wysiłek podjęty w celu wywarcia wpływu na decyzje UE należy uznać za pewną formę działania. Na poziomie operacyjnym można stwierdzić, że danej grupie udało się wywrzeć nacisk na instytucje UE, jeśli ostateczny efekt jest w jakimś stopniu zbieżny z jej zamierzeniami. Zwykle jednak trudno jest oszacować stopień i zakres wpływu.

Co ciekawe, David Hume w swoich dyskursach politycznych twierdzi, że istnieją przynajmniej dwa czynniki, które uniemożliwiają udowodnienie istnienia związku przyczynowo-skutkowego w życiu społecznym[14]. Pierwszy to czas, bowiem pomiędzy działaniem a jego efektem zwykle upływa dużo czasu, który inni próbują również wykorzystać na swoje działania. W warunkach europejskich skutek jest zawsze produktem wielu współzawodniczących ze sobą aktorów i czynników. Nie ma możliwości wyodrębnienia poszczególnych składników. Zjawisko to określamy mianem multiprzyczynowości. Ponadto grupa nacisku nigdy nie będzie miała pewności, co by się stało, gdyby nie podjęła żadnych działań. Być może efekt byłby identyczny lub zbliżony. W życiu społecznym nie ma zatem możliwości całościowej kontroli sytuacji, a więc nie istnieje też w takim rozumieniu w pełni wiarygodny dowód naszego ewentualnego wpływu na ostateczny wynik.

[14] Z. Farhang, *Hume, Precursor of Modern Empiricism*, Hague 1960, s. 23–55.

2. ZAŁOŻENIA I STRATEGIE DZIAŁAŃ

A. Prace wstępne

W tym kontekście należy zauważyć, że pojęcia strategii i taktyki mają rodowód militarny. W starożytnej Grecji określenie *strategos* używane było w stosunku do dowódcy wojsk. Termin *strategia* definiuje się jako sztukę prowadzenia kampanii militarnych na dużą skalę. Z kolei termin *taktyka* etymologicznie także wywodzi się z języka greckiego, a jego sens możemy oddać za pomocą słów: układać, porządkować. Taktyka to sposób wykorzystania siły, zapewniający osiągnięcie największej przewagi w konkretnej sytuacji. Generał Carl von Clausewitz twierdził, że strategia powinna kreślić plan całej wojny, uwzględniając przebieg poszczególnych kampanii i składających się na nią bitew. Taktyka dotyczy z kolei sposobu prowadzenia pojedynczych potyczek, rozmieszczenia oddziałów i wykorzystania ich w walce[15].

Analogicznie do wojny, rzecznictwo interesów służy osiągnięciu zamierzonych celów. Podobnie też w działaniach lobbingowych strony poszukują kroków najpewniejszych, najmniej kosztownych i obarczonych najmniejszym ryzykiem. Fundamentalna różnica pomiędzy działaniami militarnymi a lobbingiem polega jednak na tym, że sukces w reprezentowaniu interesów nie oznacza zniszczenia drugiej strony. Strategia na gruncie lobbingu to całokształt środków i metod prowadzących do realizacji podjętych zamierzeń. Taktyka natomiast to sposoby pozwalające na osiągnięcie złożonych, ale cząstkowych celów.

Mając na uwadze charakterystykę pojęć strategii i taktyki, należy pamiętać, że istnieje wiele strategii lobbingowych, a w zależności od tego, która z nich zostanie wybrana, można posługiwać się wieloma różnorodnymi taktykami. Trzeba jednak zaznaczyć, że taktyki nie są ściśle i na stałe podporządkowane danej strategii[16].

W związku z tym jednym z pierwszych elementów, z którymi trzeba się zmierzyć, jest określenie problemu, który będzie przedmiotem działań przy realizacji strategii lobbingowej. Etap ten następuje zazwyczaj już w przedsiębiorstwie lub organizacji gospodarczej, która sygnalizuje potrzebę wprowadzenia rozwiązań prawnych do systemu regulacji gospodarczych, chce wes-

---

[15] A. Benedikt, *Podstawy lobbingu*, Wrocław 2006, s. 36.
[16] Ibidem.

przeć projekt rozwiązań prawnych proponowany przez instytucje bądź przeciwnie – chce zapobiec wejściu w życie proponowanych regulacji bądź odwlec w czasie ich implementację. Podczas współpracy z lobbystami problemy zostaną ponownie przeanalizowane we wszystkich możliwych aspektach, co wpłynie na określenie rangi i skali podejmowanych działań.

Ustalanie hierarchii ważności problemów to kolejny element planowania. W trakcie analiz dotyczących złożonych regulacji zazwyczaj okazuje się, że problemem nie jest zapis jednego artykułu czy punktu aktu prawnego. Przeważnie bywa on złożony i może dotyczyć całego lub obszernego fragmentu aktu prawnego lub wielu zapisów prawnych, w tym odnoszących się również do innych ustaw czy rozporządzeń. Wadą może być jednak obciążona także sama filozofia dokumentu. Wprowadza się regulacje w odniesieniu do działań, które dotychczas w ogóle nie były prawnie regulowane, np. w formie działalności koncesjonowanej. Stąd konieczne jest określenie hierarchii ich ważności, aby można było precyzyjnie zaplanować strategię lobbingową i skoncentrować się na realizacji najważniejszych celów.

W kolejnym etapie określamy strony zaangażowane w problem oraz sojuszników i przeciwników naszych działań. Nie można tej pracy wykonać pobieżnie. Należy poznać wszystkie grupy interesu, które mogą popierać nasze działania, oraz te, które będą naszymi przeciwnikami. Rozpoznanie obu stron jest jednakowo ważne. Nie wystarczy poznać tylko przeciwników lub – co gorsza – tylko jednego z nich, nawet jeżeli jest to ten najważniejszy, np. inicjator zmian, które oprotestowujemy. Koncentrowanie się jedynie na „walce" z jednym, nawet najważniejszym przeciwnikiem może spowodować, że inni, teoretycznie mniej ważni, przeprowadzą tak skuteczną kampanię np. informacyjno-edukacyjną, że spowoduje ona negatywny odbiór naszego stanowiska i działań w oczach opinii publicznej. To z kolei może istotnie wpływać na działania decydentów politycznych, dla których opinia publiczna ma ogromne znaczenie, szczególnie w okresie przedwyborczym.

Dlatego planując kampanię, trzeba ocenić własne możliwości realizacji zadania i granice dopuszczalnych ustępstw. Praktycznie nie zdarza się, aby lobbing był działaniem, którego wynik ma charakter zero-jedynkowy. Rezultat działań lobbingowych to efekt kompromisu między stronami sporu. Stąd jego pole powinno zostać jasno określone jeszcze przed rozpoczęciem negocjacji. Jest to niezwykle istotne z punktu widzenia uczestników dyskursu, przyjęcia odpowiedniej strategii negocjacyjnej, jak również z punktu widzenia zleceniodawcy działań lobbingowych. Wskazane działania pozwolą

uniknąć sytuacji, w której zawarty kompromis stanowi rezultat odbiegający od oczekiwań.

Sformułowanie argumentów naszych i strony przeciwnej to kolejny etap planowania strategii. Najistotniejsze znaczenie będą miały tzw. twarde argumenty, a więc analiza skutków prawnych proponowanych regulacji oraz skutków ekonomicznych (najlepiej z przeprowadzoną pogłębioną analizą dotyczącą przedsiębiorstw z danej branży lub całego sektora gospodarki, regionu czy nawet kraju). Możemy tutaj również zaliczyć skutki polityczne, społeczne i oddziaływanie na środowisko naturalne. „Twarde" argumenty dają również wyniki badania opinii publicznej, jeżeli wspierają nasze zadanie. Nie ulega wątpliwości, że każdy polityk czy też działacz samorządowy w znaczący sposób uwzględnia w swoich decyzjach i działaniach opinie i nastroje społeczeństwa.

W zależności od przedmiotu lobbingu istotne znaczenie mogą mieć również argumenty o charakterze kulturowym, historycznym i etycznym. W ich stosowaniu należy zachować jednak daleko posunięty umiar i rozwagę. Nieprzestrzeganie tych zasad może w konsekwencji doprowadzić do zwrócenia się przeciwko nam opinii publicznej, ośmieszenia naszej argumentacji, a w najlepszym przypadku znacznego osłabienia siły naszych racji. Dlatego też podstawę działalności lobbingowej muszą stanowić argumenty „twarde", które powinny na każdym etapie współgrać w szerszym kontekście z tymi o charakterze kulturowym, historycznym i etycznym.

Kolejnym etapem jest planowanie narzędzi do realizacji kampanii. Działania te wymagają doświadczenia, umiejętności przewidywania i zmysłu organizacyjnego. Niekiedy nawet kolejność zlecanych analiz i ekspertyz może mieć znaczenie, np. bez ekonomicznej analizy skutków podwyższenia stawki podatkowej trudno jest przewidywać społeczne skutki takiej decyzji. Analiz, ekspertyz i opinii nie należy też zlecać na zasadzie: im więcej, tym lepiej. Ilość zdecydowanie lepiej zastąpić jakością i renomą eksperta czy też instytucji przygotowującej materiały. Doświadczenie lobbysty podpowie również, czy wskazane będzie zlecanie badania opinii publicznej w tej konkretnej kampanii. Nietrudno się jednak domyślić, że każda decyzja na „tak" będzie rodziła kolejne koszty.

Wszystkie wcześniej omówione działania związane z planowaniem strategii lobbingowej powinny ułatwić grupie podjęcie decyzji związanych ze strategią negocjacji i być z nią ściśle skorelowane. Strategia negocjacyjna nie zawsze będzie realizowana w formie bezpośrednich rozmów stron. Może

ona również wynikać z zapisów zawartych w materiale skierowanym do decydentów, w którym zaproponujemy wariant kompromisowy rozwiązania problemu albo też staniemy do otwartej konfrontacji na argumenty. Ze strategią i taktyką negocjacji ściśle wiąże się bowiem kwestia komunikacji[17].

Prace przygotowawcze dostarczają nam wskaźników, które przy opracowywaniu oferty powinny zostać wzięte pod uwagę, a relacja pomiędzy nią a żądaniami powinna być dostosowana do panujących warunków. Szczegółowa analiza sytuacji da także odpowiedź, kto i w jakiej sprawie może się okazać pomocny w podejmowanych działaniach. Gdy grupa znajduje się w wyjątkowo niekorzystnych warunkach, może wówczas zaryzykować nieproporcjonalnie rozbudowane żądania, wprowadzając tym samym zamęt i fałszując rzeczywisty obraz sprawy czy spowalniając proces. W ten sposób może przynajmniej zapewnić sobie zwrot poniesionych kosztów, ponieważ na wygraną nie ma szans. Jest to dosyć agresywne zachowanie i konieczne jest bardzo staranne dostosowanie go do spraw i osób. Jeśli grupa znajdzie się z kolei w otoczeniu, które ma do danej kwestii obojętny stosunek, bezcelowe jest wysuwanie żądań przewyższających to, co jest się w stanie zaoferować. Taką sytuację należy traktować jako szansę na zbudowanie własnego wizerunku. Jednak grupa profesjonalna dokonuje wyboru stylu działania zawsze na podstawie priorytetów, zarówno krótkoterminowych, jak i tych odnoszących się do bliżej nieokreślonej przyszłości. Jeśli grupa wysuwa zbyt wygórowane żądania, może się narazić na to, że zostanie uznana za samolubnego gracza, co z pewnością nie będzie pomocne w wypracowaniu porozumienia. Jeżeli nie ograniczy swojej oferty, grupa może być potraktowana jako zbyt łatwa, narazić się na śmieszność i zostać po prostu bezwzględnie wykorzystana. Dlatego warto mieć na uwadze, że wszystkie te scenariusze są funkcją wariantową starannie przygotowywanych działań lobbingowych[18].

B. Przygotowanie negocjacji i ich prowadzenie

Prawidłowe przygotowanie do negocjacji, jak również umiejętność ich prowadzenia, ma zasadnicze znaczenie w działalności lobbingowej, podobnie jak w każdym przypadku, gdy zachodzi konieczność uzgodnienia stanowiska adwersarzy w celu znalezienia kompromisu godzącego strony. Znajo-

[17] B. Piwowar, J. Świeca, op.cit., s. 27–29.
[18] R. van Schendelen, op.cit., s. 224–225.

mość technik i strategii negocjacyjnych jest wymogiem, a zarazem atutem, który może zwiększyć szanse powodzenia. W kontekście tym wyróżnić można kilka głównych strategii, w oparciu o które można zaplanować przyszłe działania.

Strategia współpracy polega na tym, że partnerzy od początku mają zbieżne cele albo pragną osiągnąć swój cel tak, by wszyscy na tym zyskali. Aby strategia ta okazała się skuteczna, muszą ją stosować obie strony. Inaczej zachodzi duże prawdopodobieństwo, że nikt nie osiągnie optymalnego wyniku.

Strategia rywalizacji jest nastawiona na wynik, a strona przystępująca do rywalizacji chce osiągnąć jak najwięcej. Założenia i cele tej strategii są krótkofalowe, tzn. uzyskać maksymalnie satysfakcjonujący wynik w jak najkrótszym czasie i nie dbając o konsekwencje. W ten sposób wzajemne stosunki charakteryzują się brakiem zaufania i może pojawić się syndrom wrogości i konfliktu. Rywalizacja jest przeciwieństwem strategii współpracy, w której do minimum znosi się różnice, a podkreśla analogie.

Strategia unikania stosowana jest rzadko, jednak w pewnych okolicznościach okazuje się także skuteczna. Przykładowo w sytuacji, w której negocjacje mogą być kosztowne (czas, pieniądze) i lepiej z nich zrezygnować, a rozsądek podpowiada, że może uda się osiągnąć cel, unikając rozmów.

Jeśli jednak druga strona nalega na rozpoczęcie negocjacji, a dobre stosunki są dla nas istotne, lepiej przyjąć strategię ustępstw. Jest ona przydatna zwłaszcza wtedy, gdy relacje ze stroną przeciwną są ważniejsze niż wynik negocjacji, stąd koncentrujemy się głównie na budowaniu i rozwijaniu dobrych stosunków z przeciwnikiem. W przyszłości możliwe będzie przecież domaganie się od niego czegoś innego. Co więcej, wiele relacji międzyludzkich opiera się na dość nieformalnych oczekiwaniach i zasadach wymiany. Dlatego ustępstwo wobec drugiej strony oznacza w gruncie rzeczy liczenie na rewanż. W ten sposób przegrana dzisiaj może zapowiadać wygraną jutro.

Z wyżej wspomnianych to strategia kompromisu jest najczęściej stosowana w działalności lobbingowej. Zakłada ona, że każda ze stron musi zmodyfikować swoje priorytety w kwestii wzajemnych relacji i preferowanych wyników. W obu przypadkach wybieramy kompromis, gdyż – jakkolwiek by było – obie strony zyskują i w pewnym sensie wygrywają (dlatego jest to strategia lepsza od ustępstw czy rywalizacji). Jest to strategia trudna w realizacji i zazwyczaj absorbująca czasowo. Jej ogromną zaletą jest jednak fakt, że

każda ze stron przynajmniej w części czuje się „zwycięzcą", co gwarantuje zazwyczaj dość długi okres „pokojowej" koegzystencji.

Pamiętać należy, że strategie negocjacyjne wybiera się po gruntownym przeanalizowaniu argumentów zarówno własnych, jak i przeciwników oraz ocenie szans na realizację własnego stanowiska. Błędna ocena własnych możliwości może skutkować nawet całkowitą klęską w negocjacjach. Możliwa jest także zmiana strategii w trakcie negocjacji, ale jest to zadanie dla wytrawnych negocjatorów, zawodowców[19].

Bardzo ważną dla lobbystów kwestią jest określenie potrzeby włączenia się lub stworzenia koalicji wokół interesującej kwestii. Na fakt tworzenia się koalicji dotyczącej danego zagadnienia ma wpływ charakterystyka wybranej domeny. Przede wszystkim wysoce konfliktogenne zagadnienia powodują częstsze tworzenie koalicji, ponieważ konflikt daje grupom poczucie zagrożenia, a zarazem jest zachętą do łączenia się wobec wspólnego wroga. W takiej sytuacji reprezentanci interesów muszą wykazać wobec decydentów relatywną siłę swojej pozycji w stosunku do argumentów konkurencji. Dowodzi się, że im większa skala konfliktu pomiędzy zainteresowanymi daną dziedziną, tym większe prawdopodobieństwo zawiązania się koalicji bądź dołączenia do istniejących już grup. Ponadto omawiane sytuacje sprzyjają zawiązaniu koalicji, gdyż demonstrowana szeroka płaszczyzna wsparcia jest w tym wypadku wysoce wskazana. Wreszcie kwestie, w które jest zaangażowana opinia publiczna, będą wymagać realizacji kosztownych taktyk, takich jak np. zaangażowanie w reklamę i PR, czyli zwracające uwagę opinii publicznej *eventy*/wydarzenia[20].

Po opracowaniu strategii ważnym aspektem jest kontrola poczynań poszczególnych elementów prac w odniesieniu do sytuacji zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej. Jeśli lobbysta zostanie zaskoczony rozwojem sytuacji, musimy zadać sobie pytanie, dlaczego tak się stało i jak można uniknąć podobnej sytuacji w przyszłości. Należy dokonać wielu krytycznych analiz, porównując poszczególne etapy działania, wszystkie fora aktywności oraz własną osobę z innymi konkurencyjnymi grupami. Krytyczny przegląd prac przygotowawczych dostarcza wielu nowych danych dotyczących wiedzy na własny temat czy nawet inspiracji do nowych badań z zakresu zarządzania sprawami publicznymi. Profesjonalna grupa przechowuje swoje spo-

---

[19] B. Piwowar, J. Świeca, op.cit., s. 30–31.

[20] C. Mahoney, op.cit., s. 39–40.

strzeżenia w tak zwanej pamięci korporacyjnej, która jest łatwo dostępna dla wszystkich, na przykład za pomocą intranetu. Wszystko to brzmi bardzo ambitnie i istotnie, większość grup nie zadaje sobie trudu ewaluacji prac przygotowawczych. Część z nich takich prac nawet nie prowadzi. W rezultacie pozbawiają się szansy rozpoznania i zwiększenia potencjalnej zależności pomiędzy własnymi działaniami a ostatecznym skutkiem wypracowanym na arenie europejskiej[21].

Cały czas należy także mieć na uwadze, że wpływ, jaki wywiera zorganizowana grupa interesu, zależy od relacji z innymi aktorami działającymi na tej samej arenie (także m.in. partiami/frakcjami, systemem biurokratycznym). Wskazuje się, że wpływ ten będzie ograniczany, im bliżej będzie podjęcia ostatecznej decyzji, czyli np. momentu głosowania. Nie umniejsza to jednak znaczenia zorganizowanych grup, ponieważ w polityce wiele zależy od istoty, pilności i szerszego zainteresowania kwestią, nad jaką się debatuje. Liczba takich zagadnień jest potencjalnie bardzo duża, stąd jedno z głównych wyzwań grupy interesu stanowi zainicjowanie, a następnie utrzymanie kontaktu z decydentami lub współdecydentami (np. wybranymi eurodeputowanymi, kluczowymi dla sprawy pracownikami Komisji czy konkretnymi członkami rządów państw członkowskich w Radzie). Trzeba pamiętać, że obecnie nie wszystkie grupy dążą do nadania sprawie publicznego charakteru. Zbyt duże zainteresowanie kwestią może przynieść skutki odwrotne do zamierzonych. Uważa się, że im większa aktywność grup wpływu wokół danego aktu prawnego, tym większe prawdopodobieństwo, że liczba aktorów zainteresowanych sprawą będzie wzrastać. Trudne staje się wówczas kontrolowanie wydarzeń przez jeden podmiot. Ponadto grupy interesu, których celem jest zachowanie *status quo*, nie będą dążyć do nadania sprawie rozgłosu. Wynika z tego, że uzyskanie szerszego zainteresowania daną kwestią i włączenie w strategię lobbingową aktorów publicznych jest ważnym elementem rzecznictwa interesów. Otwarte zostaje jednak pytanie, jak łączy się to z takimi modelami interakcji jak przetarg czy spór[22].

---

[21] R. van Schendelen, op.cit., s. 194.
[22] J. Bayers, *Policy issues*…, s. 95.

C. Strategia sporu sądowego

W literaturze wskazuje się, że zorganizowane grupy prywatnych interesów starają się wywierać wpływ na polityki Unii Europejskiej nie tylko stosując lobbing, ale także realizując strategię sporu[23]. W przeszłości grupy interesów wykorzystywały strategię sporu prawnego w szczególności w tych momentach lub w sferach polityki, w których nastąpił niewygodny impas. Trybunał był również źródłem istotnego promowania integracji europejskiej w okresach, kiedy instytucje nie mogły (z różnych powodów) tworzyć legislacji w konkretnej dziedzinie, gdyż interesy zainteresowanych stron były zbyt rozbieżne[24].

Stąd orzecznictwo Trybunału ma wpływ nie tylko na wykładnię prawa UE, ale też na przyjmowanie aktów prawnych zarówno unijnych, jak i krajowych[25]. Prawo UE i aktywna rola orzecznictwa TS UE wyposaża grupy interesu w potencjalnie skuteczne narzędzia prawne. Począwszy od lat 60. XX wieku, odkąd to prawo wspólnotowe (obecnie prawo unijne) wiąże tak samo osoby fizyczne, prawne i państwa członkowskie, otwarte zostały liczne możliwości prowadzenia prywatnego sporu na poziomie ponadnarodowym, z którego grupy interesu sukcesywnie, w coraz większym stopniu korzystały.

Decydując się na strategię sporu sądowego, należy wziąć pod uwagę wysokie koszty, na które mogą sobie pozwolić największe grupy bądź korporacje. Korzyści jednak często rekompensują wydatki. Pomyślne realizowanie tej strategii może także wymagać od grupy/przedsiębiorstwa długookresowej umiejętności skupienia uwagi na sprawie. W tym wypadku największy sukces grupy interesu okazuje się produktem wyrafinowanej strategii, która zazwyczaj przynosi korzyści w przypadku nie jednej sprawy, a szeregu zbliżonych kwestii. Wskazuje się ponadto, że raz wygrawszy spór przed TS UE,

---

[23] F.R. Baumgartner, B.L. Leech, *The Importance of Groups in Politics and in Political Science*, Princeton 1998, s. 152.

[24] P. Bouven, M. McCown, op.cit., s. 100.

[25] Strategia prowadzenia sporu postrzegana jest często jako środek do uchylenia obowiązującego prawa krajowego, które hamuje pewne aspekty integracji europejskiej. Orzecznictwo Trybunału, którego skutkiem jest rozszerzenie stosowania reguł unijnych przez państwa członkowskie, wskazuje także, jakie poprawki należy wprowadzić w prawie krajowym i prawie UE, aby były one dostosowane do zapisów traktatowych. W ten sposób grupy interesu, które z powodzeniem prowadzą spór przed Trybunałem w celu wprowadzenia zmian w prawie i politykach UE, wpływają przez to także pośrednio na przyszłą legislację, a zarazem po części także na zapisy prawa krajów członkowskich. Patrz ibidem, s. 94.

grupy interesu chętniej sięgają po tę strategię w przyszłości, a zarazem bardziej skutecznie realizują przez to swoje cele[26]. Strategia ta jest najefektywniejsza w sytuacji, gdy zorganizowana grupa z zawężonym mandatem i skonkretyzowanymi oczekiwaniami wyposażona jest w zasoby umożliwiające szybkie dostosowywanie się do zmiennej sytuacji, w tym gotowość do podjęcia jednocześnie więcej niż jednego sporu przed Trybunałem[27]. Nie jest jednak tak, że grupy interesu czekają do końca procesu decyzyjnego, aby zainicjować spór prawny, rezerwując tę okoliczność jako ewentualną groźbę. Nie można wszakże wykluczyć, że gotowość do wejścia w otwarty spór przed Trybunałem i jego ewentualne konsekwencje mogą być elementem branym pod uwagę przez wszystkie zainteresowane danym aktem strony procesu legislacyjnego[28].

Podkreślić należy, że strategia ta w konkretnych przypadkach jest kluczowa dla aktorów mimo tego, że efekt skutkujący w zmianie legislacji jest niepewny i trudny do osiągnięcia[29]. Ponadto znaczenie ma także forma organizacyjna grupy interesu. Fakt, czy jest to indywidualna firma, stowarzyszenie krajowe czy europejskie, ma wpływ na zależność strategii „lobbing czy spór". Grupy interesu z węższymi mandatem i skalą reprezentatywności są bardziej skore zaangażować się w spór prawny. Łatwiej im bowiem wypracować konieczny konsensus oraz gotowość stałego wsparcia dla obranej drogi. Z kolei grupy z szerszym poparciem i reprezentujące znaczną liczbę podmiotów częściej skupią się na politycznych strategiach lobbingowych[30]. Warto także zauważyć, że im szersza reprezentacja grupy, tym większe ryzyko, że w pewnych aspektach zmiana legislacji może być sprzeczna z interesem któregoś z członków. Sytuacja taka jest mniej prawdopodobna w zawężonych interesach wyspecjalizowanych grup. Zatem firmy i korporacje indywidualne częściej niż grupy wdają się w spór przed Trybunałem, tak samo jak stowarzyszenia krajowe[31].

---

[26] Ibidem, s. 95.

[27] M. McCown, *Interest Groups and the European Court of Justice* [w:] *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, D. Coen, J. Richardson (red.), Oxford 2009, s. 97.

[28] P. Bouven, M. McCown, op.cit., s. 96.

[29] Ibidem, s. 95.

[30] Szerzej K.J. Alter, *The European Union's Legal System and Domestic Policy: Spillover or Backlash*, „International Organization" 2000, nr 54 (3), s. 489–516.

[31] P. Bouven, M. McCown, op.cit., s. 98.

Dowodzi się także, że strategia sporu jest najbardziej efektywna, gdy wsparta jest profesjonalnym lobbingiem[32]. Podkreślić też trzeba, że czynniki, które umożliwiają aktorom koordynowanie prawnych i politycznych aspektów, wymagają szerszego, horyzontalnego podejścia.

Warto również pamiętać, że w perspektywie zaskarżenia aktu do TS UE istotne jest, jak szybko, a zarazem skutecznie ponadnarodowe instytucje tworzą akty prawne i ile trwa wydanie orzeczenia[33]. Dla obu kwestii odpowiedź różni się w zależności od sektora polityki. Warto także brać pod uwagę wynikające z idei integracji europejskiej nastawienie TS UE. Jest już klasyką odwoływanie się do prointegracyjnych preferencji i liberalnego podejścia. Dlatego aktorzy mający nadzieję na odejście od wspomnianej ideologii bądź przywrócenie środków cechujących protekcjonizm w wymiarze wewnętrznym raczej nie uwzględnią w swojej strategii otwartego sporu sądowego.

W tym miejscu należy wskazać, że teoria wyróżnia strategie wyłącznie lobbingowe, najczęściej stosowane ze względu na niższe koszty niż spór sądowy. Kiedy grupa interesu usiłuje wpłynąć na nieznaczne zmiany w akcie prawnym lub jeśli jej poglądy są zbieżne z możliwym do wypracowania kompromisem, skupienie się wyłącznie na strategiach lobbingowych jest rozsądnym podejściem. W tej sytuacji także struktura organizacyjna grupy będzie determinowała wybór. Skupienie się na lobbingu wymaga bowiem mniejszych zdolności organizacyjnych.

Istnieją także strategie oparte wyłącznie na sporze sądowym. To podejście jest rzadziej spotykane, gdyż cechuje je wolny proces dochodzenia racji oraz realizują je głównie duże, zasobne przedsiębiorstwa/struktury z właściwymi zdolnościami organizacyjnymi. Historia pokazuje także, że strategia ta była wykorzystywana w kwestiach, w których konsensus był niemożliwy do osiągnięcia, jak np. ochrona własności intelektualnej.

Praktyka wskazuje jednak, że najczęstszą formą są strategie łączone, w których dominuje lobbing, bądź takie, w których bardziej dominuje spór. Wynika to z optymalizacji działań i realizowanych celów. Co ciekawe, jeśli celem strategii jest przygotowanie serii spraw, które są ze sobą ściśle powiąza-

---

[32] D. Coen, J. Richardson, *Introduction* [w:] *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, D. Coen, J. Richardson (red.), Oxford 2009, s. 11.

[33] Średni okres trwania całego procesu przed TS UE systematycznie się zmniejsza, nadal jednak przy wykorzystaniu przez strony wszystkich możliwości wynosi kilka lat. Jest to jeden z powodów niewykorzystywania w pełni strategii sporu przez zainteresowane aktem prawnym grupy interesu z otoczenia procesu decyzyjnego.

ne, pierwszym etapem może być tzw. rozprawa testowa, która ma na konkretnym przykładzie sprawdzić dojrzałość kwestii oraz nastawienie i wykładnię organu sądowego. Wygrana czy przegrana, każdy wyrok dostarczy użytecznych informacji o możliwościach dalszej, bardziej zaawansowanej realizacji strategii sporu przed Trybunałem oraz pozwoli ocenić szanse i możliwości[34].

Fakt, jak szeroką płaszczyznę interesów grupa reprezentuje, ma istotne znaczenie dla możliwości osiągnięcia konsensusu na tyle wąskiego i stabilnego, aby na jego podstawie móc przygotować strategię sporu. Na przykład European Automobile Manufacturer's Association (ACEA) jest transnarodową grupą szeroko umocowaną w systemie, mogącą efektywnie lobbować w Brukseli, dostarczając informacji o kondycji przemysłu i bieżących zdolnościach. Jednak przy realizowaniu strategii sporu grupa ta musiałaby zidentyfikować pojedynczą, przekonywającą kwestię, zaaprobowaną przez wszystkich członków i niezmienną w trakcie trwania postępowania i rozprawy przed Trybunałem. Z tego powodu ACEA od powstania w 1991 r. nie realizowała tej strategii[35]. Oczywiście nie wyklucza to sytuacji, w której firmy będące członkami ACEA występowały przed Trybunałem indywidualnie.

D. Strategia przekazu informacji

Istotną kwestią rozważań nad tym, jak stworzyć skuteczną i możliwe najlepszą strategię, jest pytanie dotyczące sposobu używania regulatora dźwięku w przekazie. Wiele grup nacisku ma skłonność do robienia dużego zamieszania wokół swoich działań, a gdy czują się niepewnie, tym bardziej próbują przyciągnąć uwagę innych. W każdej chwili, reagując na bieżące wydarzenia, pragną wyrażać swoje zadowolenie lub zawód. Jeśli mają słabe poparcie w kraju, starają się eksponować swoje znaczenie na arenie międzynarodowej. W zasadzie możemy zaobserwować wiele stylów dosyć „hałaśliwego" lobbowania. Pompatyczne lub nawet aroganckie kroki są natychmiast publicznie odnotowywane, a oficjalne spotkania i pisma rejestrowane przez setki dziennikarzy zajmujących się sprawami publicznymi w UE. Nie bez znaczenia jest w tym kontekście powiedzenie, że „Bruksela jest wioską, w której nic się nie ukryje". Istnieje wiele bezpośrednich i pośrednich sposobów służących nasileniu poziomu dźwięku. Jednym z nich jest internetowa kampania nienawi-

[34] M. McCown, op.cit., s. 95.
[35] Ibidem, s. 94.

ści. Trzeba jednak zauważyć, że wiele zainteresowanych stron jest zmuszonych do jawnego działania. Jako przykład: ministerstwa i urzędy są regularnie wzywane przed oblicze krajowego parlamentu lub własną Radę Ministrów w celu złożenia wyjaśnień dotyczących ich działań bądź zamierzeń, a organizacje pozarządowe – jak Greenpeace – muszą się komunikować z tysiącami swoich członków. W takich przypadkach kontrolowanie przepływu informacji jest bardzo utrudnione[36].

W związku z tym w zarządzaniu europejskimi sprawami publicznymi zmienna, którą określimy jako poziom dźwięku, jest tak samo istotna, co ryzykowna. Zdecydowanie trudniej jest zachować w przekazie kontrolowany poziom ciszy. Z technicznego punktu widzenia wysokie natężenie dźwięku jest zmienną manipulacji działającą tylko jednokierunkowo. Z tego powodu budzi obawy rozważnych grup interesu. Na arenie, na której panuje hałas, niezwykle trudno jest kontrolować sytuację. Im bardziej arena staje się nieprzewidywalna, tym trudniej jest solidnie przygotować się do działania i tym większe znamiona niepewności niesie ze sobą każda podjęta decyzja. Jest to sytuacja niepożądana nawet dla profesjonalisty. Jednokierunkowy charakter zaznaczania swojej obecności na arenie powoduje, że wiele grup nacisku uważa, że cisza jest bezpieczniejsza, stąd wolą zachować milczenie w kwestii swojego stanowiska. Dotyczy to zwłaszcza celów i kalendarza działań, a w konsekwencji prawdziwych interesów i wartości, które za nimi stoją. Publiczne ujawnienie tych ostatnich może zmniejszyć nie tylko skuteczność, ale także spowodować zniechęcenie innych zainteresowanych, którzy mogliby zostać włączeni do współpracy czy koalicji. Znalezienie wspólnego mianownika dla cząstkowych interesów poszczególnych graczy jest ogromnym sukcesem, który łatwiej osiągnąć, działając dyskretnie[37]. Jeśli jednak podejmie się odważną decyzję, to oczywiście można nagłośnić sprawę na różne sposoby. Tak zwany lobbing zewnętrzny, często uprawiany przez rywalizujące pomiędzy sobą organizacje pozarządowe, wykorzystuje głównie siłę mediów[38].

W tym kontekście warto wskazać na rolę i funkcję manifestacji, które są często wykorzystywane i zdecydowanie wpływają na poziom dźwięku w przekazie. Jest to proceder otwarty, bardzo medialny i ma natychmiastowy

---

[36] R. van Schendelen, op.cit., s. 230.
[37] Ibidem, s. 231–232.
[38] A. Dür, op.cit., s. 120.

oddźwięk w opinii publicznej. O ile liczba form manifestacji jest niezliczona, o tyle sama technika jest dość uboga. Może ona robić wrażenie swoim zasięgiem, ale nie przekazuje żadnej innej informacji. Ponadto ma pewne wady, jak wysokie koszty organizacyjne (nawet jeśli trudno jest ustalić ich dokładną wysokość) czy ryzyko dewiacji mogące prowadzić do złamania prawa (brutalne zachowania, straty materialne, zakłócenia ruchu). Nadużywanie tej metody jest także samo w sobie metodą. Można się z tym nie zgadzać, ale nie można tego ignorować. Trzeba jednak w określonych okolicznościach przyznać tej formie również pewną skuteczność. Niemniej jest ona niepewna, gdyż nie znając szczegółów, opinia publiczna zajmuje stanowisko po stronie tego, do kogo czuje większą sympatię, lub ze względu na niedogodności, które stwarza sama manifestacja. Opinia publiczna pozytywniej zareaguje na lobbing pielęgniarek lub obrońców zwierząt niż np. kierowców ciężarówek. Zatem uniwersalna skuteczność metody jest wątpliwa. Z jednej strony manifestacje pozwalają czasami osiągnąć zamierzony cel pomimo (lub z powodu) towarzyszących im wybryków. Z drugiej strony są one zwykle opóźnione w stosunku do procesu decyzyjnego. Zauważa się także, że są one wyrazem porażki. Skoro lobby ucieka się do tak drastycznych rozwiązań, to dlatego, że nie potrafiło znaleźć skutecznego, a zarazem społecznie łagodniejszego sposobu na osiągnięcie swoich celów na wcześniejszych etapach procesu decyzyjnego[39].

3. FORMY ODDZIAŁYWANIA GRUP INTERESU NA INSTYTUCJE UNII EUROPEJSKIEJ

Gdy grupa nacisku zdecyduje się podjąć wyzwanie i zmierzyć się z nim na europejskiej arenie lobbingowej, następuje moment wyboru form działania. Stosując standardowe modele, może przystąpić do stowarzyszeń europejskich, poprosić o konsultację Komisję Europejską, spróbować przedstawić sprawę w PE, a w niektórych przypadkach zdecydować się na próbę włączenia do procedury wewnątrz kraju. Te tradycyjne metody mają swoje zalety, jak na przykład niskie koszty inwestycyjne działania, szerokie możliwości kontaktów z urzędnikami oraz łatwość monitoringu. Mają też jednak poważny minus, a mianowicie są w takim samym stopniu dostępne dla każdego,

[39] M. Clamen, op.cit., s. 147.

więc w znacznej mierze ograniczają szansę zdobycia przewagi nad rywalami. Poza tym mają charakter jednokierunkowy i nie dostarczają informacji o nas samych. Ich standardowy wymiar uniemożliwia dopasowanie działań do specyficznych potrzeb i warunków[40].

Nie da się ukryć, że wywieranie wpływu musi zawierać element nieszablonowy, niemieszczący się w standardowych wzorach zachowań zamkniętych w zaproszeniach do działania lub przyzwoleniu na nie. Pojęcie (nie)szablonowości jest jednak względne i trudne do określenia. Jak w wypadku każdego dwubiegunowego zjawiska, pomiędzy dwoma skrajnościami znajduje się szeroka szara strefa, która jest polem do zachowań o różnym stopniu nieszablonowości. Należy zresztą mieć świadomość tego, że zachowanie określane w danym momencie i warunkach jako niestandardowe jutro, na innej arenie może się okazać całkowicie zwyczajne. Lobbing jest bowiem zjawiskiem pełnym subtelności[41].

Stąd zamierzone przez lobbystę cele są realizowane przy pomocy bezpośrednich i pośrednich form oddziaływania na instytucje UE. Pierwsze z nich obejmują środki umożliwiające grupom nacisku samodzielne wywieranie wpływu na instytucje i organy UE, rządowe ośrodki decyzyjne, a czasem nawet na indywidualne osoby znajdujące się w sferze ich zainteresowania[42]. Nie wymagają one zaangażowania w te działania podmiotów trzecich, tj. mediów czy niewłączonych do tej pory w proces organizacji pozarządowych. Wydaje się, iż obecnie większą uwagę zwraca się właśnie na lobbing bezpośredni, uznawany za bardziej skuteczny, często mniej czasochłonny i w ogólnym rozrachunku przynoszący lepsze rezultaty.

Sedno tej metody koncentruje się wokół poszukiwania indywidualnego dojścia do decydentów w celu przedstawienia im swojej wizji rozwiązań. Lobbing bezpośredni można zatem określić jako szukanie różnorodnych dróg dostępu do kluczowych postaci procesu decyzyjnego. W doktrynie przytacza się przykłady wielu zachowań, które należałoby sklasyfikować jako typ działań bezpośrednich. Są to generalnie sytuacje znajome, na stałe już zadomowione w codziennej rzeczywistości. Nie ma w nich nic z tajemniczej, naukowej terminologii, za to jest dużo z życiowej prozy. Rozciągają się szerokim łukiem od osobistych wizyt, listów, telefonów i e-maili po konferencje

---

[40] R. van Schendelen, op.cit., s. 205.
[41] Ibidem, s. 207.
[42] D. Coen, *Business Lobbying*…, s. 156–158.

prasowe, a nawet bojkot czy organizowanie blokad. Wszystkie te metody mogą nosić znamiona dyskrecji lub wprost przeciwnie, cieszyć się zabarwieniem mocno nagłośnionego publicznego teatru przyciągającego uwagę wielu, często bezpośrednio niezaangażowanych stron[43].

Przy sporej gloryfikacji lobbingu bezpośredniego i traktowaniu pośredniego wymiaru działania z mniejszą uwagą, zwłaszcza przez mniej profesjonalną część lobbystów, wypadałoby zwrócić uwagę na kilka korzyści, które niesie ze sobą podejmowanie działalności pośredniej. Po pierwsze, strona podejmująca tego typu działania pozostaje niejako niewidoczna, co w pewien sposób stwarza jej większą swobodę aktywności. Po drugie, pojawia się możliwość stworzenia sytuacji, w której podmiot lobbingowych oddziaływań otrzymuje potwierdzające się w treści informacje z różnych źródeł, przez co będzie traktował je jako bardziej wiarygodne. Po trzecie, trudniej zidentyfikować źródło działalności lobbingowej wykorzystujące inne podmioty w celu oddziaływania na decydentów. W takiej sytuacji konkurencyjne grupy/interesy nie mogą podjąć natychmiastowej kontrofensywy[44].

Stosując pośrednie metody oddziaływania, przydatne okazują się specjalnie w tym celu tworzone federacje lub międzynarodowe platformy, jak np. WTO, czy nawet narodowe organizacje. Pomocne mogą się okazać również zawiązywane grupy *ad hoc*, których celem jest działanie w konkretnej, przeważnie jednostkowej sprawie, lub też inne nastawione przyjacielsko organizacje lobbingowe[45].

Warto także zauważyć, że pośrednie formy oddziaływania stosuje się, gdy grupy nacisku nie są w stanie dotrzeć do wszystkich interesujących je współtwórców decyzji inaczej niż za pośrednictwem innych podmiotów – najczęściej opinii publicznej. Grupy nacisku, wykorzystując środki masowego przekazu, dążą do zmobilizowania i pozyskania opinii publicznej dla swych koncepcji, co pozwala im pośrednio oddziaływać na politykę rządów państw członkowskich i ośrodki decyzyjne UE[46].

Należy także zauważyć, że metoda lobbingu pośredniego, jak wynika z samej nazwy, potrzebuje dla swoich celów pośredników, z pomocą których podjęte zostanie działanie. Jednymi z bardziej odpowiednich kandydatów

---

[43] R. Van Schendelen, op.cit., s. 224.

[44] Ibidem, s. 224–225.

[45] Więcej o lobbowaniu samodzielnym i lobbowaniu *ad hoc*: C. Mahoney, op.cit., s. 35–36.

[46] K. Michałowska-Gorywoda, op.cit., s. 308–309.

jawią się naukowcy, szczególnie gdy znajdując się pod wpływem grup interesu, na zewnątrz stwarzają wrażenie niezależnych fachowców. Ta sama zasada ma zastosowanie w przypadku sławnych osób, celebrytów opowiadających się za pewnym rozwiązaniem, konkretną wizją działania. Przykładem zaangażowania w sprawę właśnie takich powszechnie znanych postaci jest udział w demonstracji pod PE w 1998 r. grupy muzycznej Spice Girls. Demonstracja była wyraźnym protestem przeciwko projektowi dyrektywy[47] regulującej m.in. sprawy kopiowania, przygotowywanej wówczas ku dużemu niezadowoleniu producentów[48].

Metodę tę omawia ponadto Jasiecki[49], przyjmując jednocześnie dla niej nazwę lobbingu oddolnego. Rozszerzając ją, przyjmuje, iż zasadniczym jej celem jest wzbudzenie jak najszerszego zainteresowania. Co więcej, nie chce ograniczać jej jedynie do działania podejmowanego przez znane postacie, ale koncentruje się bardziej na zaangażowaniu w działalność zwykłych obywateli, których aktywność wywołana może być właśnie zaangażowaniem znanych osób. W takim wymiarze metoda ta przyjmuje postać nie tylko manifestacji, ale może równocześnie wyrażać się w drodze bojkotu, masowego wysyłania listów, e-maili lub przybrać też formę petycji[50].

Ważną kwestią są także wykorzystywane w przekazie kanały komunikacji. Idealnie rozpowszechniają informacje kanały nieformalne, przyjmujące najczęściej postać spotkania z urzędnikami średniego szczebla oraz prywatne kanały w postaci znajomych czy przyjaciół. Natomiast jeśli zajdzie potrzeba upolitycznienia sprawy, to nieocenione są przy tym partie polityczne.

Co ciekawe, wewnątrz Parlamentu Europejskiego przeprowadzono badania, na podstawie których powstał raport traktujący o skuteczności wykorzystywania kontaktów z wysokimi urzędnikami i eurodeputowanymi. Zwrócono w nim uwagę na cztery kluczowe sprawy. Przede wszystkim zasadniczo podkreślono rolę i znaczenie kontaktów osobistych. Reprezentujący Hiszpanię członek PE stwierdził: „utrzymuj jak najbardziej to możliwe ludzkie kontakty. Kontakty telefoniczne, e-mailowe traktuję jako zimne. Wolę poznać, porozmawiać, wyjść wspólnie na drinka czy posiłek". Kolejną sprawą

---

[47] Zob. Dyrektywa 2001/29/WE w sprawie harmonizacji niektórych aspektów praw autorskich i pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym, Dz. Urz. z 2001, L 167/10.

[48] R. van Schendelen, op.cit., s. 224–225; zobacz także K. Jasiecki, M. Molęda-Zdziech, U. Kurczewska, op.cit., s. 126–129.

[49] K. Jasiecki, M. Molęda-Zdziech, U. Kurczewska, op.cit., s. 20.

[50] Ibidem.

jest rola czasu jako podstawowego czynnika warunkującego i narzucającego ramy podejmowanych działań. Następnie zwrócono uwagę na uczciwą konkurencję. Deputowany z Niemiec radzi: „Bądź szczery. Bądź uczciwy, jak to tylko możliwe. Informacja powinna odpowiadać na pytania, a nie je tworzyć". Ostatni element, na który zwraca się uwagę, to dostarczanie informacji wynikającej z faktów, jak również informacji potwierdzonej danymi naukowymi. Jak radzi wywodzący się z Włoch członek PE: „Lobbyści powinni inwestować w badania naukowe"[51].

W związku z tym warto mieć na uwadze, że kwestie takie jak osobiste znajomości, narodowość, polityczna przynależność, jeśli zostaną odpowiednio wykorzystane, zawsze mogą wpłynąć na dostępność czy otwartość parlamentarzystów, a ogólniej mówiąc, decydentów. Stąd pomimo rozwoju technologicznego i ewolucji zjawiska reprezentacji interesów na poziomie ponadnarodowym cały czas powodzeniem cieszą się kontakty „twarzą w twarz". Pomimo że decydenci stale otrzymują najwięcej zapytań czy próśb o pomoc listownie lub e-mailem, to jednak wizyty w biurach są istotną częścią tej złożonej gry[52].

Tabela 9: Przykłady bezpośrednich i pośrednich metod lobbowania

Sposoby bezpośrednie	*Sposoby pośrednie*
osobista wizyta, list, telefon, e-mail; członkostwo w komitecie; obecność na sesji parlamentu; oficjalna wizyta; wysłanie delegacji; oficjalna petycja; folder lub broszura; polityczna reklama; konferencja prasowa; demonstracja; bojkot, blokada, strajk; postępowanie przed Sądem lub TS UE	organizacja związkowa na poziomie krajowym lub lokalnym; władze państwowe lub lokalne; wielosektorowa federacja europejska; pozaunijna sieć współpracy; zaprzyjaźnione grupy nacisku; naukowcy; popularne osobistości / celebryci; urzędnicy średniego szczebla; brokerzy i konsultanci; partie polityczne; mobilizacja mediów; działania incognito; blogerzy/internauci

Źródło: R. van Schendelen, op.cit., s. 228.

[51] K. Jasiecki, M. Molęda-Zdziech, U. Kurczewska, op.cit., s. 55.
[52] W. Lehmann, op.cit., s. 52.

Należy wyróżnić także wpływ na instytucje, który może przyjąć charakter pasywny, czyli polegający na blokowaniu polityk UE, oraz aktywny, czyli promujący jak najszerszą współpracę z instytucjami unijnymi. Warto jednak zaznaczyć, że często „buntownicza", pasywna metoda nie jest skuteczna w dynamicznym procesie integracyjnym[53]. W rzeczywistości im bardziej konkurencyjne jest środowisko, tym bardziej wywieranie wpływu jest nakierowane na zapobieganie niepożądanym wydarzeniom, nie zaś na promowanie zdarzeń pożądanych. W środowisku ostrej konkurencji, które jest niezwykle złożone i dynamiczne, zawsze łatwiej jest blokować niż popierać nowatorskie rozstrzygnięcia[54].

Ponadto warto spojrzeć na to zjawisko z perspektywy przyjętych typów działań lobbingowych. Zgodnie z nimi wyróżniamy lobbing defensywny, określany jako dążenie do zachowania swojej pozycji, sprzeciwianie się zmianom oraz chęć zachowania *status quo.* Natomiast lobbing ofensywny ma na celu ograniczanie wpływów projektów mogących oddziaływać negatywnie na interesy grupy oraz podtrzymywanie i wspomaganie projektów mających pozytywny wpływ na jej interesy.

Biorąc pod uwagę kryterium oczekiwanych rezultatów, można wyróżnić lobbing legislacyjny, którego celem jest doprowadzenie do przyjęcia lub zmodyfikowania przepisów prawa. Jeżeli zamiarem jest natomiast wpłynięcie na modyfikację struktur, to niewątpliwie należy mówić o lobbingu strukturalnym. Analogicznie przy wpływaniu na rezultaty finansowe funkcjonuje lobbing finansowy. Szczególnie interesującą formą lobbingu jest jednak tzw. lobbing fałszywy. Mówi się o nim w sytuacji, kiedy celem podejmowanych działań jest uzyskanie przez dany podmiot uprzywilejowanej pozycji w ramach obowiązujących reguł[55].

Interesującym typem teoretycznym jest tzw. lobbing prewencyjny, który można określić również jako komunikację z wybraną grupą. Wykorzystuje się w nim szereg narzędzi z zakresu komunikacji korporacyjnej. Treść przekazu najczęściej nawiązuje do polityki społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstwa. Celami tego rodzaju lobbingu są wzrost zaufania wybranych grup społecznych lub grup interesu do firm oraz profilowanie wizerunku jako firmy troszczącej się o otoczenie społeczne. Lobbing prewencyjny może

[53] M. Matyja, op.cit., s. 26.
[54] R. van Schendelen, op.cit., s. 88.
[55] B. Woszczyk, op.cit., s. 96–97.

zapobiec tworzeniu się sytuacji patowych i blokowaniu działań firmy w przyszłości. Stąd uważa się, że jest on konsekwencją globalnych przeobrażeń, w których pole interwencji lobbingowej to dramatyczne skracanie się cyklu życia rozwiązań technologicznych. Za innowacjami często nie nadążają rozwiązania prawne, takie jak ochrona własności intelektualnej. W takich sytuacjach może dochodzić do tworzenia rozwiązań *ad hoc*, które często (zwłaszcza w kwestiach kontrowersyjnych, np. farmaceutyki) bazują na roli opinii publicznej, będącej przecież nie głosem eksperta, a bardziej emocjonalną reakcją tłumu. Koncerny, które inwestują potężne sumy w badania i rozwój, są wręcz zmuszone lobbować na rzecz swoich merytorycznych argumentów. W przeciwnym razie negatywne i budzące emocje *publicity*[56] wystarczy, by przekreślić cały ich wysiłek. Należy podkreślić, że najlepszym rozwiązaniem w takich sytuacjach jest stosowanie lobbingu prewencyjnego. Odpowiednio wcześnie przeprowadzone kampanie informacyjne i intensywne działania *public relations* pomogą ukształtować lub przynajmniej „oswoić" z tematem opinię publiczną[57].

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na stopień formalizacji podjętych działań. Okazuje się, że wiele grup charakteryzuje się naturalną skłonnością do formalnych zachowań. Skoncentrowane na efekcie procesu, zabiegają o podpis wysokiego urzędnika lub organu władzy, komisarza czy członka Rady. Starają się nawiązać z nimi formalny kontakt, śląc do nich oficjalne pisma na wstępnym etapie procesu decyzyjnego. Oczywiście nie da się zaprzeczyć, że proces tworzenia prawodawstwa wtórnego jest bardzo sformalizowany, co poniekąd wymusza na lobbystach takie zachowanie. Stąd wielu uczestników procesu lobbingowego jest przekonanych o konieczności formalnego zatwierdzenia sprawy. Nie jest jednak prawdą, że podpis pod dokumentem jest zawsze konieczny czy wystarczający. Jeżeli celem działań lobbingowych jest uniknięcie decyzji w danej sprawie, to procedura zakończona podpisem nie jest istotna. Również ostateczna decyzja potwierdzona formalnym podpisem może nigdy nie zostać wprowadzona w życie z powodu braku aktów wykonawczych lub określonych restrykcji prawnych. Dla grupy przegranej jest to pocieszenie[58].

---

[56] Z ang. reklama, rozgłos. Jest to ogół działań stosowanych najczęściej przez środki masowego przekazu.

[57] A. Sławik, op.cit., s. 14.

[58] R. van Schendelen, op.cit., s. 225.

Kolejną metodą, poprzez którą członkowie stałych przedstawicielstw, politycy, zawodowi lobbyści i inni zainteresowani mogą próbować wpływać na zajmujących się daną kwestią urzędników, są nieformalne spotkania, pozostające poza płaszczyzną tzw. stosunków oficjalnych. Chodzi tu o różnorodne kontakty, do których zalicza się kameralne spotkania w mniejszym gronie i rozmowy o charakterze prywatnym. Często mają one miejsce w czasie specjalnych przyjęć wydawanych dla wyższych funkcjonariuszy UE przez międzynarodowe stowarzyszenia, szczególnie te bogatsze i bardziej wpływowe. Przyjęcia określane przez funkcjonariuszy UE terminem *apéritif*, podobnie jak organizowane imprezy o charakterze rekreacyjnym (niekiedy poza granicami Europy), weszły już niemal na stałe do zestawu form wzajemnych stosunków. W tej sferze kontaktów mieszczą się również prywatne rozmowy telefoniczne, drobne podarunki, dodatkowe wynagrodzenia dla funkcjonariuszy czy też proponowanie intratnych stanowisk po zakończeniu pracy w instytucjach UE. Stąd kontakty nieoficjalne, szczególnie pomiędzy Komisją a grupami nacisku, są cenione na forum UE przez obie strony. Wśród przedstawicieli profesjonalnego lobbingu panuje przekonanie, że stanowią one niekiedy skuteczniejszy sposób oddziaływania na uczestników procesów decyzyjnych w UE niż metody oficjalne[59].

Jakkolwiek takie działania nie mieszczą się w przyjętych normach i zasadach postępowania urzędników i lobbystów, nie można jednak twierdzić, że nie mają one miejsca. Tak samo dyskusyjną kwestią jest, czy nieformalne spotkania lub imprezy rekreacyjne zawsze mieszczą się w kanonach profesjonalnego i etycznego postępowania. Naiwne jednak byłoby założenie, że jedynie metody powszechnie akceptowane i w pełni moralne są wykorzystywane przez lobbystów w tworzeniu ich strategii wywarcia wpływu na proces decyzyjny i utrzymaniu korzystnych relacji z decydentami.

Styl lobbowania powinien być dostosowany także do danej kwestii. Jednak w przynajmniej czterech niżej opisanych sytuacjach formalny styl lobbowania jest nieodpowiedni. Po pierwsze, gdy grupie zależy, aby w danej sprawie nie została podjęta żadna decyzja. Opóźnianie procesu może odbywać się głównie za pomocą nieformalnych lub półformalnych działań. Po drugie, gdy stara się pozyskać istotne informacje. O wiele łatwiej jest je zdobyć podczas nieformalnej rozmowy czy miłego spotkania niż pisząc oficjalne listy. Po trzecie, należy mieć świadomość, że formalnie zatwierdzający

[59] K. Michałowska-Gorywoda, op.cit., s. 310–311.

podjęte decyzje zwykle nie są jej autorami. To w gabinetach pracowników dzieją się bardziej istotne rzeczy niż w gabinetach ich szefów. Drogi nieformalne są najlepszym sposobem dotarcia do ekspertów średniego szczebla, urzędników i pracowników operacyjnych. Są to ludzie, którzy często wiele mogą zdziałać indywidualnie. Po czwarte, jeśli grupa nacisku zmierza do zawarcia z innym zainteresowanym danym *dossier* jakiegoś układu, powinna najpierw przygotować do tego grunt w sposób nieformalny[60]. Jest to zazwyczaj najlepszy sposób monitorowania sytuacji i nawiązywania kontaktów. Do tego celu możemy wykorzystać restaurację czy imprezy skupiające większość urzędników i lobbystów, których w Brukseli nie brakuje. Po nawiązaniu nici porozumienia w sytuacji nieformalnej możemy przenieść nasze działania na poziom półformalny, czyli spotkanie *ad hoc* grupy roboczej, komitetu czy grupy eksperckiej. Na tym etapie należy zadbać o wytworzenie przekonania wspólnoty interesów. Oczywiście rozsądnym zachowaniem jest powstrzymanie się od zaprezentowania oficjalnego stanowiska przedwcześnie. W przeciwnym razie nasza pozycja negocjacyjna ulegnie znacznemu osłabieniu. Ponieważ właśnie od urzędników Komisji oczekuje się przedstawienia propozycji aktu, zrozumiałe jest, że preferują oni mniej formalne kontakty. Ostatnim krokiem jest przekazanie jeszcze nieformalnej propozycji do formalnej akceptacji, co zwykle ogranicza się do postawienia na niej pieczątki[61].

Wiele grup lobbingowych dla rozpowszechniania informacji wykorzystuje środki masowego przekazu. W głównej mierze zadanie ich sprowadza się do upublicznienia informacji mających promować daną sprawę na poziomie UE. Zauważa się także, że stosowanie mediów to droga pośredniego wpływu (nazywa się ten sposób kreowaniem wizerunku), zwracając przy tym uwagę, iż kampania medialna sprzyja nie tylko rozpowszechnianiu idei, ale może być również wykorzystywana dla budowania przychylnego klimatu wokół określonych interesów. Jest to wraz ze stwarzaniem pozytywnego wizerunku dla danej kwestii postrzegane jako budowanie podstawy do dalszego działania.

---

[60] Proces taki odbywa się na podobnych zasadach, na jakich budujemy partnerstwo w życiu prywatnym. Zaczynamy od nieformalnych spotkań, w pewnym momencie wprowadzamy półformalną formę wspólnego życia, które z czasem być może legalizujemy formalnie przed ołtarzem. Postępując odwrotnie, nie osiągniemy oczekiwanego skutku.

[61] R. van Schendelen, op.cit., s. 225.

Media mogą być niezwykle przydatne w przekazywaniu zamierzonych informacji. Dla szerokiego zaprezentowania swojego punktu widzenia często doprowadza się do upublicznienia własnych poglądów i rozpowszechnienia ich właśnie przy pomocy mediów masowych. Nie należy bowiem zapominać, iż nie tylko opinia publiczna słucha środków przekazu, ale robią to również decydenci. Media są w posiadaniu władzy, którą wzmacnia wciąż panujące przekonanie o tym, iż są obiektywnym źródłem informacji. Dobre stosunki z mediami mogą być przydatne nie tylko przy wywieraniu wpływu na Parlament czy politycznych decydentów, ale również przy pozyskiwaniu informacji o działalności oponentów i ich argumentacji[62]. Dlatego kontakty i współpracę z dziennikarzami najlepiej jest zawrzeć na długo przed rozpoczęciem kampanii lobbingowej. Co więcej, współpraca taka powinna mieć charakter stały, a troska o podtrzymywanie kontaktów powinna być elementem pracy lobbystów, nawet jeśli w danym momencie wsparcie mediów nie wydaje się konieczne.

4. NEGATYWNE PRZYKŁADY DZIAŁAŃ LOBBINGOWYCH

Omówione w tej części przykłady są dowodem na to, że lobbing działający w ramach otoczenia decyzyjnego UE nie zawsze stanowi „pozytywny" wkład do systemu. Częste są bowiem przypadki, kiedy prowadzone kampanie mają na celu realizację wyłącznie prywatnych, społecznie wątpliwych interesów, które są przeciwstawne szeroko pojętemu interesowi europejskiemu. Stąd nie da się zaprzeczyć, że poniższe przykłady wskazują, iż skuteczność lobbingu na poziomie UE zależy również od potencjału, a nie tylko, jak wskazuje doktryna, od przełożenia interesów indywidualnych na poziom ponadnarodowy.

Kiedy w 2008 roku rozpoczął się kryzys finansowy, mało znane pochodne instrumentów finansowych odegrały w tej sytuacji kluczową rolę. W rezultacie coraz donioślejsze były głosy wzywające do ściślejszej ich regulacji, ale ISDA[63] oraz stowarzyszenia przedsiębiorców agresywnie lobbowały, aby upewnić się, że do tej regulacji nie dojdzie.

---

[62] K. Jasiecki, M. Molęda-Zdziech, U. Kurczewska, op.cit., s. 164–165.

[63] Ang. The International Swaps and Derivatives Association, http://www2.isda.org/ (12.08.2012).

Globalny rynek instrumentów pochodnych wyceniony został na 457 bilionów dolarów, co powodowało niestabilność gospodarczą i utratę pracy przez miliony osób na całym świecie. Rynek instrumentów pochodnych charakteryzuje się brakiem przejrzystości i odpowiednich regulacji, a w związku z tym działał bez większego nadzoru. Stąd dostępne narzędzia mają niewielką szansę regulować przyczyny kryzysu, a także są niewystarczające w łagodzeniu jego skutków. Ściślejsza regulacja wydawała się konieczna, jednak mało realna. Zainicjowana przez International Swaps and Derivatives Association i jego członków (m.in. Goldman Sachs, Deutsche Bank i BNP Paribas) strategia lobbingowa miała na celu niedopuszczenie do zmian w systemie, gdyż uniemożliwiłoby to członkom stowarzyszenia zarabianie na wspomnianych instrumentach pochodnych.

Sygnał o zagrożeniu zapisami właściwego rozporządzenia ISDA zidentyfikowało szybko i rozpoczęło skoordynowaną akcję wobec „grupy roboczej w sprawie instrumentów pochodnych" Komisji Europejskiej. Lobbowało także ze utworzeniem „grupy ekspertów" ws. instrumentów pochodnych, która została zdominowana przez członków stowarzyszenia. ISDA rozpoczęło również ofensywę informacyjną kierowaną do posłów dotyczącą uwzględnienia stanowiska grupy oraz prowadziło warsztaty w Parlamencie Europejskim mające na celu „dokształcanie" asystentów posłów. Poprzez efektywne kontrolowanie porad i ekspertyz Goldman Sachs i ISDA udało się złagodzić zapisy i w efekcie przyjęto bardzo umiarkowaną formę regulacji.

Podobna sytuacja dotyczyła działalności „alternatywnych inwestycji" firm, czyli funduszy hedgingowych, które specjalizują się w inwestycjach spekulacyjnych. W następstwie zapoczątkowania prac nad surowszymi przepisami sektor inwestycyjny rozpoczął kampanię lobbingową, twierdząc, że regulacje w tej dziedzinie obniżyłyby konkurencyjność Europy. Główna krytyka tych funduszy opierała się na braku przejrzystości ich działań, w których często mają miejsce transfery dużych ilości pieniędzy na całym rynku w poszukiwaniu krótkoterminowych zysków. Taka krótka sprzedaż i inwestycje spekulacyjne w walutach lub udziałach mogą mieć dramatyczny wpływ na ceny rynkowe, co potencjalnie destabilizuje gospodarkę.

W związku z tym, kiedy Komisja Europejska zaproponowała nowe przepisy dotyczące zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (ZAFI), projekt aktu prawnego i przedstawione wnioski spotkały się z gwałtownym atakiem części sektora finansowego. Alternative Investment Mana-

gement Association[64] (AIMA) i European Private Equity and Venture Capital Association[65] (EVCA), które to lobbowały na rzecz alternatywnych sektorów inwestycji, rozpoczęły jedną z większych bitew w historii unijnego lobby, mającą na celu ochronę obowiązujących zapisów prawnych.

AIMA i EVCA twierdziły, że ich członkowie nie odgrywali żadnej roli w powstawaniu kryzysu finansowego. Kiedy projekt ustawy był omawiany wiosną 2010 roku w Parlamencie Europejskim, około 900 ze zgłoszonych prawie 1700 poprawek pochodziło od lobbystów. Co więcej, EVCA wysłało list do Komisji, który wydawał się wystosowany w imieniu 700 małych i średnich przedsiębiorstw, ostrzegając, że dyrektywa byłaby szkodliwa dla ich interesów. Zdecydowana większość podpisów pochodziła jednak od podmiotów finansowanych lub współfinansowanych przez członków EVCA.

Sektor finansowy zaangażował również prominentnych polityków, aby ci występowali w jego imieniu. Kiedy burmistrz Londynu lobbował w Brukseli na rzecz funduszy inwestycyjnych, był oskarżony o to, że się „wykupił", gdyż ponad połowa pieniędzy przekazana na jego kampanię wyborczą miała pochodzić właśnie od sektora finansowego (w tym funduszy hedgingowych). Ponadto AIMA oskarżane było o rozpowszechnianie paniki, gdyż twierdziło, że regulacja doprowadzi do masowych zwolnień, ponieważ fundusze hedgingowe będą inwestowały za granicą i zyski np. z funduszy emerytalnych zostaną zmniejszone. Strategia okazała się na tyle skuteczna, że w rezultacie propozycje Komisji zostały znacznie osłabione.

Ciekawym przykładem jest także przemysł stalowy, wpływający na zapisy dotyczące cięć w podsystemie handlu emisjami CO_2 (ETS) przynoszącym nadzwyczajne zyski. ArcelorMittal jest jedną z największą na świecie prywatnych firm branży stalowej i obraca około 10 procentami światowej produkcji tego surowca. Jest także jednym z większych w Europie producentów zanieczyszczeń CO_2. W związku z tym naturalne jest, że koncern ten walczył z wymaganiami Unii Europejskiej dotyczącymi systemu handlu emisjami (największego na świecie rynku węgla) na rzecz utrzymania darmowych pozwoleń na zanieczyszczanie, co pozwalałoby mu na kontynuowanie dotychczasowych praktyk. ArcelorMittal skutecznie lobbował w Komisji Europejskiej, aby uniknąć płacenia za zezwolenia. Gigant stali twierdził, że to osłabi dynamikę przemysłu stalowego Europy, powodując ogromne straty

[64] Zob. http://www.aima.org/ (18.12.2012).
[65] Patrz http://evca.eu/ (18.12.2012).

i liczne zwolnienia. W tym samym czasie ArcelorMittal mógł potencjalnie generować duże zyski, gdyż otrzymawszy znacznie więcej, niż to konieczne, mógł odsprzedać dodatkowe zezwolenia na emisję.

Koncern lobbował Komisję Europejską i rządy państw członkowskich sprzeciwiających się propozycji licytacji zezwoleń. Dyrektor ArcelorMittal twierdził ponadto na spotkaniu z właściwym komisarzem, że w związku z przewidywanymi zmianami przemysł stalowy będzie zmuszony przenieść produkcję poza Europę. Po wielu zabiegach ArcelorMittal i inne strony tego sektora przemysłu przekonały Komisję Europejską do utrzymania subwencji dotyczących zanieczyszczeń. Co więcej, branża ta będzie nadal otrzymywać darmowe pozwolenia co najmniej do 2020 r. Firma próbowała także podważyć zasady dotyczące wydawania zezwoleń w postępowaniu przed Trybunałem i wystosowała roszczenia finansowe, wniosek ten został jednak odrzucony. W efekcie największy w Europie producent stali zyskał sporo po skutecznej dla niego strategii lobbingowej. W latach 2008–2009 miał ponad 50 milionów uprawnień UE o nadwyżki w emisji CO_2, które otrzymał nieodpłatnie. W związku z tym wszystkie mógł sprzedać innym firmom lub zachować na przyszłość. Szacunki wskazują także, że ArcelorMittal miał możliwości, aby do 2012 roku wygenerować ponad 1 mld € zysku ze sprawnego funkcjonowania w ramach systemu[66].

5. INTERNET I NOWE FORMY KOMUNIKOWANIA

Sieć wpływa na wiele obszarów aktywności społecznej, a Internet w wyjątkowy sposób zmienia podejście do komunikacji, *public relations*, a w związku z tym także do zjawiska reprezentacji interesów. Świat Internetu jest sferą nieznoszącą stagnacji, nastawioną na wymianę myśli, informacji i poglądów[67], czyli tych elementów, które są podstawą tworzenia każdej strategii lobbingowej.

Ostatnie lata potwierdzają ten trend, co sprawia, że zmienia się rola nowych mediów w komunikacji[68]. Dzisiaj każda marka, instytucja czy postać publiczna może rozmawiać wprost z określonymi odbiorcami danego prze-

[66] Zob. http://www.worstlobby.eu/2010/nominees (14.08.2011).
[67] D. Kaznowski, *Nowy marketing*, Warszawa 2008, s. 157.
[68] Szerzej A. Davis, *Public relations*, Warszawa 2007, s. 224–227.

kazu, czyli np. z klientami, partnerami czy fanami. Dzięki internetowym możliwościom bezpośredniego dotarcia do odbiorców (takim jak fora, grupy dyskusyjne, serwisy społecznościowe, blogi) nawet małe podmioty nie są skazane na konieczność pozyskiwania przychylności mediów tradycyjnych. Bezpośredni charakter komunikacji sprawia, że zmienia się także rola agencji reklamowych i PR[69]. Strona internetowa, fanpage czy blog to własne media każdej organizacji i tylko od sprawności osób odpowiedzialnych za ich rozwój zależy, czy potencjał nowych narzędzi zostanie prawidłowo wykorzystany[70].

Stąd to właśnie media społecznościowe[71] (ang. *social media*) zasługują na szczególną uwagę. Są to kanały komunikacji, które w przeciwieństwie do tradycyjnych (tj. telewizja, radio, prasa czy klasyczne witryny internetowe Web 1.0)[72] zapewniają komunikację dwustronną. Przekładając to na praktykę: *social media* to wszystkie serwisy internetowe, które umożliwiają użytkownikom aktywne współdziałanie. W ostatnich latach wykształciła się grupa najbardziej popularnych globalnie serwisów, które stały się cennymi markami i jednocześnie niekwestionowanymi liderami w dostarczaniu platform wymiany informacji i opinii. Zaliczyć do nich należy głównie Facebooka, Twittera, YouTube[73].

Szybki rozwój narzędzi, dynamiczny wzrost liczby osób korzystających z sieci, coraz to nowsze możliwości techniczne i technologiczne od kilku lat silnie wpływają na zmieniającą się strukturę konsumpcji mediów oraz samego wykorzystywania Internetu. Ich efektem jest zmiana podejścia do tworzenia stron internetowych, czyli model Web 2.0. Dzięki niemu współczesny użytkownik to aktywny internauta[74], który w sposób dynamiczny poszukuje informacji, wchodzi w interakcję z przekazem i wyraża własne opinie. Co

---

[69] Zob. A. Miotk, *PR online mierzalnie*, „Marketing w Praktyce" 2007, nr 10, s. 66–67.

[70] D. Kaznowski, op.cit., s. 158.

[71] Por. P. Stempniak, *Social PR – czyli nowy model komunikacji społecznej*, „Social Media Manual – Raport 2010", s. 20–22, http://annamiotk.pl/social-media-manual-raport (11.05.2012).

[72] O wpływie Internetu na media tradycyjne patrz: D. Kaznowski, op.cit., s. 65–70.

[73] Por. M. Grzechowiak, *Social media w Polsce i na świecie*, „Raport Social Media 2010", s. 5, http://www.internetstandard.pl/news/365447/Internet.Standard.prezentuje.raport.Social.Media.2010.html (11.05.2011); „Raport Social Media Standard 2012", s. 10–12, http://www.internetstandard.pl/news/379568/Internet.Standard.prezentuje.raport.Social.Media.2012.html (20.12.2012).

[74] Zob. J. Nowak, *Zrób to sam – Web 2.0 jako sfera politycznej aktywności internautów* [w:] *Nowe media i polityka,* M. Jeziński (red.), Toruń 2009, s. 165–175.

ważne, coraz częściej robi to w formie publicznej. Dlatego Web 2.0 to podejście, w którym użytkownicy mogą pełnić nawet równorzędną do projektantów i właścicieli serwisów funkcję przy ich tworzeniu. Zazwyczaj sprowadza się to do tworzenia treści, aplikacji, elementów lub wręcz całych części serwisów. Jedną z najważniejszych cech serwisów Web 2.0 jest ich otwarty charakter, zakładający możliwość stałego modyfikowania lub dodawania nowych treści bądź elementów, co może nie tylko rozszerzać ich zawartość, ale także, co ważniejsze, zmieniać kontekst czy charakter wcześniej zamieszczonych tam informacji. Sytuacja taka jest wyzwaniem dla działalności lobbingowej i marketingowej w sieci. Internet od początku był bowiem wykorzystywany do poszukiwania informacji, jednak dotychczas wynikiem wyszukiwania była najczęściej klasyczna, nieinteraktywna witryna Web 1.0. W dobie serwisów opartych na idei Web 2.0 sytuacja uległa jednak zasadniczej zmianie[75]. Liczba, szybkość i jakość treści tworzonych przez internautów sprawiają, że coraz częściej, poszukując wiadomości, internauci trafiają na oceny i opinie wyrażone w danej kwestii przez innych użytkowników[76].

Stąd mamy do czynienia z dynamicznym rozwojem blogosfery[77], dziennikarstwa obywatelskiego, telewizji internetowej i wideo online oraz rosnące znaczenie podcastu (treści audio). Wraz z popularyzacją nowych trendów w sieci zmieniają się także uwarunkowania związane z planowaniem i realizacją wszelkich działań w Internecie. Zmiany te wpływają z jednej strony na zwiększanie się możliwości w dziedzinie reprezentacji interesów, *PR & marketing*, a z drugiej – tworzą nowe wyzwania[78].

Dotychczasowe uwagi świadczą o tym, że we współczesnym świecie PR nigdy tak wiele nie zależało od nadawcy komunikatu. Co więcej, coraz częściej blogi, wideo, wiki[79] i inne formy obecności w sieci stanowią inspirację dla dziennikarzy i wydawców. Internet zmienia oblicze PR[80] i reprezentacji

---

[75] D. Kaznowski, op.cit., s. 28–29.

[76] Bezpośredni wpływ na to zjawisko mają m.in. algorytmy wykorzystywane przez wyszukiwarki do wartościowania treści stron internetowych.

[77] Zob. M. Jeziński, *Funkcje blogów politycznych* [w:] *Nowe media i polityka,* M. Jeziński (red.), Toruń 2009, s. 177–190.

[78] D. Kaznowski, op.cit., s. 31.

[79] Wiki to ogólnodostępne i tworzone wspólnie przez wszystkich chętnych internautów bazy danych. Najpopularniejszym przykładem wiki jest internetowa encyklopedia – Wikipedia.

[80] Patrz szerzej K. Fabjaniak-Czerniak, *Nowe zasady działalności PR*, „Social Media Manual – Raport 2010", s. 15–17, http://annamiotk.pl/social-media-manual-raport (11.05.2012).

interesów od zorientowanego na pozyskanie zainteresowania mediów na takie, którego podstawowym zadaniem jest bezpośrednia komunikacja z pożądanymi grupami odbiorców. Wiąże się to nie tylko z nowym podejściem do budowania strategii, ale również innym, nowym językiem komunikacji, który narzuca rewizję dwóch aspektów związanych z budowaniem relacji. Po pierwsze odnosi się do dużo większej otwartości i uczciwości, a po drugie wymaga prostego, czasami wręcz potocznego słownictwa, które jest bliskie wszystkim potencjalnym odbiorcom zainteresowanym przekazem. Zauważyć jednak trzeba, że zmiany te, a co za tym idzie – także inne niż dotychczas reguły obowiązujące w świecie PR i lobbingu, mogą przysparzać wielu problemów przedstawicielom tradycyjnego myślenia o sposobach i formach komunikacji[81].

Należy zauważyć, że większość instytucji publicznych, a zwłaszcza instytucje UE, ma bardzo bogate i aktualizowane na bieżąco strony www. Cel, jaki administracja publiczna zamierza w ten sposób osiągnąć, jest dosyć jasny. Chce lepiej informować swoich partnerów, a jednocześnie może w ten sposób lepiej reklamować samą siebie. Rezultat takiego działania przekłada się także na wielką liczbę informacji dostępnych praktycznie bez opłaty. Internet pozwala zastąpić osobiste zabiegi pracą, w której pytania są zadawane na ekranie komputera. Innym atutem Internetu są „inteligentni agenci", dzięki którym nasze czuwanie może zostać zautomatyzowane (wyszukiwarki, wyszukiwarki tematyczne, wybór serwerów, linki, indeksacja). W praktyce wystarczy wejść do Internetu i wpisać kilka kluczowych słów, by uzyskać najważniejsze informację dotyczące interesujących nas treści związanych z działalnością UE.

Dlatego biorąc pod uwagę dynamizm i istotę zachodzących zmian, spodziewany zysk na czasie i lepszy przepływ informacji – nie należy się dziwić, że zawodowi lobbyści z reguły przychylnie patrzą na nowe możliwości komunikacji przez Internet. Wymierne korzyści nie powinny jednak spowodować, byśmy zapomnieli o pewnych istotnych faktach. Zawsze konieczne jest potwierdzenie uzyskanych informacji i danych. Te pochodzące ze źródeł instytucjonalnych są wiarygodne, ale wymagają zinterpretowania. Informacje pochodzące ze źródeł prywatnych nie są już tak pewne, nawet jeśli są zamieszczone w witrynie dobrze poinformowanych osób czy organizacji (jak np. międzynarodowe agencje prasowe). Trzeba zatem podchodzić do

[81] D. Kaznowski, op.cit., s. 159.

nich z dużą ostrożnością i stale je konsultować. Pamiętać trzeba także, że Internet może być używany jako narzędzie nie tylko komunikacji, ale też manipulacji. Dlatego dobrze jest znaleźć sposoby obrony, aby mieć szerszą wiedzę na temat argumentów używanych przez przeciwników, umieć rozpoznać między nimi mające silniejszy oddźwięk oraz te, które łatwiej będzie nam ewentualnie podważyć. Warto również nauczyć się znajdować w grupach dyskusyjnych wiadomości o charakterze negatywnym, dotyczące danej działalności i bronione w nich tezy. Wreszcie, trzeba być czułym na kampanie opiniotwórcze, których celem jest poparcie przeciwnej tezy do prezentowanej przez nas[82].

A. Serwisy/portale największego wpływu

Istotne jest pytanie, czy lobbyści także działają w tzw. sferze „eLobby", a jeśli tak, to w jaki sposób. Pomimo wielu możliwości, jakie oferują portale Web 2.0, część lobbystów wolno się do nich adaptuje. Wskazuje się, że nie wszyscy reprezentanci interesów są biegli w wirtualnym świecie. Ponadto część z nich cały czas postrzega swój zawód jako dosyć tajemniczy biznes wymagający bezpośrednich interakcji z decydentami na koktajlach czy lunchach. W tym miejscu trzeba podkreślić, że taki rodzaj kontaktów jest cały czas dominujący i prawdopodobnie taki właśnie zostanie. Faktycznie dyskrecja przeważnie jest sojusznikiem lobbysty, a niepotrzebny rozgłos może częściej zaszkodzić niż pomóc. Ponadto nietrafiony tweet lub błędny wpis na Facebooku może przysporzyć problemów[83]. Biorąc jednak pod uwagę zalety: media społecznościowe są płynnym uzupełnieniem konwencjonalnych działań lobbingowych, stąd obserwujemy wzrost ich znaczenia[84]. Są doskonałym narzędziem informującym o tym, co dzieje się w Brukseli, zwłaszcza jeśli dostrzeże się, że wielu polityków, dziennikarzy, aktywistów, naukowców i postaci z szeroko rozumianego otoczenia decyzyjnego UE używa mediów społecznościowych w sposób całkowicie transparentny. Pomaga to w błyskawicznym przekazie informacji i trzymaniu „ręki na pulsie" w interesujących kwestiach. Jeśli uzna się taką potrzebę, to warto także podążać za tweetami dotyczącymi krajów spoza UE, a nawet z innych kontynentów. Taka dowolność w dostępie do

[82] M. Clamen, op.cit., s. 65.

[83] C. De Cock, op.cit., s. 184.

[84] Zob. J. Dzieduszycka-Jędrach, *Przyszłość social media*, „Social Media Manual – Raport 2010", s. 65–66, http://annamiotk.pl/social-media-manual-raport (11.05.2012).

przepływu informacji daje stały i zsyntezowany ogląd na ważne dla nas zagadnienia pochodzące od ludzi, których ekspertyzy i wiedza są dla nas wiarygodne. Jeśli fizycznie nie można uczestniczyć w ważnym wydarzeniu, dzięki właściwym portalom można dotrzeć do przekazu na żywo. Ponadto po dłuższej obecności i aktywnym uczestniczeniu w interakcjach na portalach Web 2.0 w formie nadawcy treści uzyskuje się wiarygodność i jest się rozpoznawanym przez innych użytkowników nie tylko w świecie wirtualnym, ale także realnym[85]. Jest to ciekawe przełożenie wpływu e-świata na codzienną rzeczywistość. Pojawiają się także głosy, że monitorując na bieżąco tzw. wirtualny szum informacyjny, można wyłapać niezwiązane ze sobą, wydawałoby się – nieistotne informacje, które logicznie złączone w całość, mogą dać nowe spojrzenie na interesujące nas zagadnienia.

Najpopularniejsze rodzaje serwisów wykorzystujących możliwości Web 2.0 to blogi, serwisy społecznościowe[86], serwisy treściowe, mikroblogi, społeczne bazy wiedzy. Omówione zostaną te, które mają największe znaczenie dla realizacji strategii lobbingowych na poziomie ponadnarodowym.

Warto zacząć od najbardziej popularnych blogów, które wydają się najprostszymi narzędziami w użytkowaniu i komunikowaniu. Dzisiaj prowadzeniem tego rodzaju publikacji zajmują się nie tylko osoby indywidualne, ale również politycy, instytucje publiczne, firmy i organizacje. Blogi nie są jednolitą formą komunikacji i mają zróżnicowany charakter. Można je podzielić na pięć podstawowych typów:

- blog tradycyjny (ang. *web log*) – typowy blog zawierał pierwotnie wyłącznie wpisy tekstowe; obecnie klasyczne blogi wciąż dominują w blogosferze;
- blog wideo (ang. *vlog*) – charakteryzuje się zamieszczaniem wpisów głównie w postaci nagranych wypowiedzi autora lub innego rodzaju materiałów filmowych;
- fotoblog (ang. *photoblog*) – wpisy w tego typu serwisie zawierają głównie fotografie lub innego rodzaju ilustracje;
- blog mobilny (ang. *moblog*) – to blog prowadzony za pomocą urządzeń mobilnych, zwykle także dostosowany do czytania na różnych

[85] C. De Cock, op.cit., s. 185.

[86] Zob. A. Hupa, *Społeczności w Internecie*, „Social Media Manual – Raport 2010", s. 54–57, http://annamiotk.pl/social-media-manual-raport (3.07.2011).

ekranach (smartfonach, tabletach itp.), charakteryzuje się krótszymi i bardziej zwięzłymi wpisami;
- mikroblog (ang. *microblog*) – wyróżnia się bardzo krótkimi wpisami, co wynika z ograniczonej liczby znaków przeznaczonych na treść (podobnie jak w przypadku SMS); prowadzenie mikrobloga umożliwiają takie serwisy jak Twitter czy polski Blip[87].

W kontekście działalności lobbingowej wyróżnić należy w szczególności:
- blog profesjonalny – pisany w celach zawodowych lub naukowych oraz opisujący tematy związane z pracą;
- blog relacyjny – zakładany, aby podtrzymywać kontakt z przyjaciółmi, znajomymi, partnerami biznesowymi, ludźmi z branży lub w celu propagowania pewnych idei.

Jeśli chce się podnieść świadomość istoty danej kwestii na poziomie UE, przydatna może okazać się właśnie pomoc „euro-blogerów". Czasami opłaca się przekazać im bezpośrednio swoją myśl. Pojawiają się bowiem opinie, że wypełniają oni dziennikarskie luki w przekazie informacji. Poza tym ich blogi docierają do czytelników, którzy często nie przeglądają oficjalnych oświadczeń prasowych[88]. Wskazuje się także, że odbiorcy treści internetowych różnią się w swoich oczekiwaniach od odbiorców nastawionych na media tradycyjne, tak samo jak przekaz w Internecie różni się od treści tworzonych dla mediów tradycyjnych.

Z kolei w odróżnieniu od blogów głównym celem serwisów społecznościowych (ang. *social network*) jest nie tworzenie samej treści, ale budowa platformy komunikacji pomiędzy użytkownikami i angażowanie ich wokół konkretnej idei/postaci/instytucji. Zastępując dawną korespondencję czy zwykłe rozmowy telefoniczne, Internet stał się miejscem do pielęgnowania niezobowiązujących relacji. Wirtualne więzi nie zastąpią z pewnością tych prawdziwych, ale mogą realny świat bardzo dobrze uzupełniać. Pogłębiają one relacje, budują przywiązanie czy lojalność[89]. Ich najważniejszą cechą i główną wartością jest właśnie duża interaktywność nastawiona na kreowanie sieci kontaktów i zależności. Serwisów typu *social network* nie należy jednak utożsamiać z powstaniem społeczności w wirtualnym świecie. Osoby

---

[87] D. Kaznowski, op.cit., s. 96–98.

[88] C. De Cock, op.cit., s. 147.

[89] I. Wyrzykowska, M. Sadowska, *Marka, która będzie wszędzie*, „Marketing w Praktyce" 2010, nr 6 (147), s. 44.

o podobnych zainteresowaniach czy poglądach skupiały się wokół różnych serwisów i usług sieciowych na długo przed pojawieniem się Web 2.0.

Ciężko jednak podważyć tezę, że serwisy tego typu są fizycznym przejawem funkcjonowania relacji międzyludzkich w Internecie. Standardowe narzędzia wykorzystywane przy budowie witryn społecznościowych to: profile użytkowników, fora, poczta wewnętrzna, grupy osób o podobnych zainteresowaniach, czaty czy współdzielenie plików. Częstą praktyką jest udostępnianie internautom innych narzędzi z rodziny Web 2.0 – takich jak mikroblog czy widget[90]. Należy także wyraźnie zaznaczyć, że ważną cechą rozwiązań społecznościowych jest ich powszechna i darmowa dostępność[91].

Najszerzej zaadaptowaną, globalną platformą społecznościową jest Facebook (FB), na którym poza profilami prywatnych użytkowników swoje strony fanowskie mają marki, produkty czy postacie publiczne. Użytkownik, który „polubi" dodatkowo stworzoną na tej platformie aplikację, staje się fanem strony z nią powiązanej. Właściciel aplikacji uzyskuje w ten sposób kanał komunikacji ze swoimi użytkownikami poprzez tablicę strony fanowskiej. Statusy, które pojawiają się na tablicach sympatyków aplikacji, mają szansę pojawić się również na tablicach ich znajomych, zwiększając tym samym zasięg komunikatu i potencjalnie angażując kolejne osoby w korzystanie z niej[92].

Początkowo dla lobbystów bycie członkiem *fanpage* mogło być kłopotliwe, ponieważ powinni oni być wyczuleni na ewentualne kojarzenie ich np. z konkretną grupą polityczną. Jednak pomysł „fan" ewolucyjnie został przewartościowany w sferze Web 2.0 i obecnie nie jest łączony z większym przywiązaniem emocjonalnym. Zmiany na Facebooku dopracowały jeszcze tę koncepcję i umożliwiły użytkownikom kliknięcie przycisku „Lubię to", w którym wszelkie konotacje w zasadzie zostały wykluczone. Politycy dzięki temu mają większe możliwości w zbieraniu wirtualnych „zwolenników" niż tylko fanów. Ponadto politycy, jak i instytucje, także dostrzegają więcej korzyści z posiadania zwolenników niż „przyjaciół" na swoich profilach, co związane jest z kwestiami technicznymi. Co ważne, strony fanowskie na

---

[90] Widget to element interfejsu graficznego, skrót od ang. *window gadget*.

[91] D. Kaznowski, op.cit., s. 101.

[92] M. Mizera, *Wirusowe aplikacje do zarabiania*, „Marketing w Praktyce" 2010, nr 6 (147), s. 61.

Facebooku są podobne do normalnych profili na tym portalu, tzn. mają zbliżone funkcjonalności i można załączać treść, obrazy i pliki wideo. Fani w zamian mogą zostawiać informacje na tzw. ścianie/tablicy (ang. *page wall*), a także wysyłać bezpośrednie wiadomości do administratorów strony.

Ciekawą propozycją są także grupy na Facebooku. Można je przyrównać do klubów lub stowarzyszeń w świecie realnym. Mogą być otwarte dla wszystkich chętnych lub przeznaczone tylko dla osób zaproszonych. Stworzenie grupy zajmuje więcej czasu niż klasycznej *fanpage* i wymaga większej ilości informacji. Jednak wysiłek się opłaca, ponieważ grupy na Facebooku są poręcznym i konkretnie zorientowanym narzędziem komunikacji. Administrator posiada kompletną kontrolę nad swoją grupą. Zatwierdza nowe zgłoszenia, zaprasza nowych członków, mianuje osoby mające uprawnienia do zarządzania grupą i sam określa ich poziom.

Aby zdecydować, którą formę wybrać, przydatna jest analiza kilku czynników. Po pierwsze, rozmiar, jaki ma się zamiar osiągnąć. Głównym problemem klasycznego profilu na Facebooku jest fakt, że może on zaakceptować maksymalnie 5000 przyjaciół. Ograniczeniem jest także brak statystyk oraz ilość osób, do których można wysłać jednocześnie wiadomość (nie można wysyłać masowej korespondencji do przyjaciół). Grupy także są bezpośrednio przypisane do osób, które nimi administrują. *Fanpage* z kolei nie wymienia nazw swoich administratorów.

Gdy używa się Facebooka w celu zwiększenia zasięgu podejmowanych działań, istotne jest, aby obecność *online* była wyświetlana w wynikach głównych wyszukiwarek internetowych. Dlatego pamiętać trzeba, że *fanpage* są indeksowane przez zewnętrzne wyszukiwarki (np. Google), tak samo jak profile publiczne. Inaczej jest w przypadku grup założonych na FB. Równie ważna jest możliwość szybkiego i masowego komunikowania się z użytkownikami. Dopóki grupy mają mniej niż 5000 członków, administratorzy mogą wysyłać wiadomości bezpośrednio do skrzynek pocztowych połączonych z profilami członków. Administratorzy *fanpage* mogą utrzymywać stały kontakt z członkami poprzez aktualizacje (ang. *update*), które pojawią się w specjalnej widocznej sekcji. Co najważniejsze, liczba fanów jest nieograniczona i nie ma limitów przy wysyłaniu im aktualizacji.

Ponadto warto zwrócić uwagę na kolejne czynniki. Grupy na Facebooku umożliwiają skuteczniejszą kontrolę. Dostęp do *fanpage* może być z kolei określony np. cenzusem wieku lub zamieszkania. *Fanpage* mają także rozbudowany dostęp do aplikacji, które umożliwiają personalizację, czego

nie mają grupy. Obie omawiane formy mają jednak możliwość tworzenia wydarzeń (ang. *events*) czy dodawania ogłoszeń (ang. *advertisements*).

Stąd należy zauważyć, że grupy są bardziej użyteczne przy organizowaniu interakcji między użytkownikami na poziomie bardziej osobistym i na mniejszą skalę. *Fanpage* jest lepszy do promowania marek, biznesu, szeroko pojmowanego show-biznesu, świata kultury, celebrytów, polityków, którzy w ten sposób wchodzą w interakcje ze swoimi fanami czy klientami na większej, bardziej anonimowej skali. Doświadczenie wskazuje, że dla polityków i instytucji korzystniejsze jest tworzenie *fanpage*, tym bardziej że potencjalni „zwolennicy" nie muszą teraz zostawać fanami, wystarczy kliknąć „Lubię to" na interesującej ich stronie[93].

Tabela 15: Zestawienie cech klasycznych profili, *fanpage* i grup na Facebooku

Profil	**Fanpage**	**Grupa**
Do 5000 przyjaciół	Nie ma ograniczeń w liczbie fanów/zwolenników	Nie ma ograniczeń
Przypisany do osoby	Nie jest przypisana do osoby	Przypisana do administratora
Osoba komunikuje się z przyjaciółmi	Komunikacja z fanami poprzez stronę	Administrator komunikuje się z członkami
Komunikacja poprzez e-mail ograniczona w prewencji przed spamem	Komunikaty pojawiają się w sekcji „Updates" widocznej dla każdego fana.	Masowe wysyłanie e-mail ograniczone dla grup większych niż 5000 członków
Działania przyjaciół, jak komentarze na ścianie, pojawiają się w najnowszych wydarzeniach, widocznych dla innych przyjaciół (chyba że zmieni się ustawienia konta)	Działania fanów, jak komentarze na ścianie, pojawiają się w najnowszych wydarzeniach, widocznych dla innych przyjaciół (chyba że zmieni się ustawienia konta)	Akcje podejmowane przez członków grupy widoczne są w zakładce „Wydarzenia" (ang. *highlihgts*/*events*), jeśli grupa jest otwarta. Dla grup z dostępem zamkniętym akcje widoczne są tylko dla członków
	Ograniczenia dotyczące strony mogą dotyczyć wieku lub zamieszkania fanów	Grupy mogą mieć ograniczony dostęp
Strona może być personalizowana i ma dostęp do aplikacji	Strona może być personalizowana i ma dostęp do aplikacji	Grupy nie mogą korzystać z aplikacji

[93] C. De Cock, op.cit., s. 148–151.

Profil	Fanpage	Grupa
Każdy może stworzyć profil	Strona może być tworzona w celu prezentowania osoby publicznej, artysty, marki lub organizacji i może być stworzona przez oficjalnych reprezentantów	Mogą być tworzone przez każdego użytkownika FB i na każdy temat, gdyż jest to przestrzeń, w której członkowie dzielą się opiniami w danej kwestii
Wyświetlany na liście wyników wyszukiwarek, jak Google	Wyświetlana na liście wyników wyszukiwarek, jak Google	Nie są wyświetlane na liście wyników wyszukiwarek, jak Google

Źródło: opracowane na podstawie C. De Cock, op.cit., s. 152.

Warto podkreślić, że dzielenie się treścią stanowi jeden z fundamentów działania platformy Facebook. Użytkownicy mogą udostępniać dowolne treści, które widzą następnie ich znajomi, a nawet znajomi ich znajomych. Statystyki pokazują także, że około 45% wszystkich wiadomości na tablicach użytkowników pochodzi z aplikacji. Komunikat z naszej aplikacji dociera średnio do 130 osób (tylu bowiem znajomych ma statystyczny użytkownik Facebooka). Oczywiście od atrakcyjności samego komunikatu zależy, ilu z nich zaangażuje się i zostanie użytkownikami naszej aplikacji/kliknie na nasz post. Dlatego szczególną uwagę należy poświęcić konstrukcji komunikatów i opracowaniu elementów, które mogą być atrakcyjne do udostępnienia dla użytkownika i jednocześnie wywołają reakcję u jego znajomych[94].

W związku z istnieniem coraz większej liczby profili, których fanów liczy się już w tysiącach, znaczącym problemem staje się konieczność ich bieżącej obsługi. Chodzi o utrzymanie kontaktu z fanami, o codzienną komunikację, która bywa obecnie często niezaplanowana i chaotyczna. W efekcie bierny obserwator działań nie do końca rozumie, jaki jest cel obecności danej marki, instytucji czy postaci publicznej w *social media*[95]. Podkreśla się bowiem, że komunikacji na *fanpage* nie można bagatelizować, a co więcej, zauważa się siłę wpływu nietrafionych działań na portalach społecznościowych na opinię i wizerunek w świecie rzeczywistym[96].

Poza Facebookiem bardzo ważnym serwisem Web 2.0 jest Twitter. Jest to darmowy serwis społecznościowy, zwany mikroblogiem, który umożliwia

[94] M. Mizera, op.cit., s. 61.

[95] M. Małecki, *Czarna lista zaniechań*, „Marketing w Praktyce" 2010, nr 6 (147), s. 66–67.

[96] A. Tomkiewicz, *Panele strategicznych aktywności*, „Marketing w Praktyce" 2010, nr 6 (147), s. 63.

użytkownikom wysyłanie i otrzymywanie wiadomości nie większych niż 140 liter, nazywanych zwyczajowo tweetami (ang. *tweets*). Są one wyświetlane na stronie profilowej autora i dostarczane do jego zapisanych czytelników, zwanych także zwolennikami (ang. *followers*). Użytkownicy portalu mogą ograniczyć dostęp do strony tylko przypisanym przyjaciołom, jak również utrzymać otwarty dostęp.

Jest kilka podstawowych kwestii wartych wspomnienia, zanim zacznie się korzystać z tego serwisu. Logo Twittera to mały ptaszek, który stał się bardzo rozpoznawalnym symbolem tej platformy. Przyciski i widgety mogą zostać zintegrowane m.in. ze stronami internetowymi czy Facebookiem, gdzie widoczne będzie małe logo z ptaszkiem lub litera „t", co ma zachęcić użytkowników do podążania za konkretną osobą na Twitterze. Tak jak dla poczty e-mail podstawowym znakiem jest @, dla użytkowników Twittera jest to # (tzw. *hashtag*). Trwałą konwencją stało się rozróżnianie treści poprzez używanie semantycznych etykiet (lub inaczej kluczowych słów), poprzedzanych właśnie symbolem #. Umożliwia to innym użytkownikom wyszukiwanie i filtrowanie tweetów opartych na tych etykietach (ang. *tag*). Jako przykład: związane ze sprawami Unii Europejskiej wiadomości zazwyczaj są oznaczane jako #EU, dotyczące Parlamentu Europejskiego – #ep, prezydencji – np. #eu2010 (jak było np. w przypadku prezydencji hiszpańskiej) czy #prezydencja2011 (jak było w przypadku prezydencji polskiej).

Ciekawym i przydatnym rozwiązaniem jest tweetowanie na żywo (ang. *live tweeting*). Uczestnicząc w spotkaniach, użytkownicy tweetują, co zostało powiedziane przez prezenterów czy prelegentów, notują reakcje sali, dodając często własne uwagi, przekazują dalej tweety innych użytkowników, którzy także biorą udział w danym wydarzeniu. Jest to sposób na stworzenie szumu wokół eventu. Wykorzystanie tego narzędzia powinno zostać przemyślane przez polityków, instytucje czy lobbystów przed każdym organizowanym przez nich publicznym wydarzeniem. Jest to także sposób, aby zyskać nowych zwolenników, którzy są zainteresowani konkretnym spotkaniem i doceniają fakt, że za pośrednictwem serwisu na żywo tweetuje się związane z nim informacje[97]. Co więcej, takie błyskawiczne kontaktowanie się w konkretnym momencie z całą rzeszą osób zaangażowanych może się okazać istotnym elementem realizacji strategii lobbingowych.

[97] C. De Cock, op.cit., s. 153–155.

Warto także pamiętać, że gdy jest się aktywnym na Twitterze, bezużyteczne jest czekanie, aż ktoś sam zacznie podążać za naszymi tweetami. Powinno się przynajmniej nawiązać kontakt z ludźmi ze swojej branży, którzy już korzystają z tego serwisu, tak samo jak ze źródłami ważnych dla lobbystów informacji, jakimi są np. instytucje UE, agencje prasowe, decydenci czy kluczowe postacie życia społeczno-politycznego. Cały czas pamiętać trzeba, że w przypadku tego serwisu podstawą jest wymiana idei i informacji w formie dialogu, a nie tylko upublicznianie własnych wiadomości.

Należy jednak wyraźnie podkreślić, że w przypadku Twittera można doświadczyć kwestii związanych z brakiem kontroli w użytkowaniu. To, co zostało zamieszczone w sferze, żyje już na zawsze, a zdecydowanie łatwiej jest usunąć status np. na Facebooku. Oczywiście można skasować konkretnego tweeta, ale na pewno nie zakończy się tym jego istnienia, gdyż on nadal funkcjonuje w przesłanych dalej tweetach innych użytkowników czy w zrobionych przez ostrożnych użytkowników zdjęciach strony (ang. *screenshot*). Ponadto nie ma się kontroli nad tym, co napiszą inni lub co mówią o konkretnej osobie na Twitterze. Na Facebooku możesz skasować komentarz, ale na Twitterze można tylko wyczyścić swoje własne tweety, a nie te zamieszczone przez innych.

Uważa się, że wspólnota Twittera jest cały czas dosyć specyficzna. Fani tego serwisu propagują następujące porównanie: „Facebook jest zaawansowanym narzędziem dla prostych ludzi, podczas gdy Twitter jest prostym narzędziem dla zaawansowanych użytkowników". Stąd większość zwolenników mikrobloga nie używa go w celu czytania statusów czy rzucenia okiem na ostatnie aktualizacje konkretnego użytkownika np. na YouTube. Sensem Twittera jest wejście użytkowników w konstruktywną interakcję w świecie wirtualnym. Dlatego wielu lobbystów na poziomie UE zauważa, że platforma ta staje się ich codziennym sposobem wymiany i uzyskiwania informacji.

Ponieważ działalność w świecie europejskiego lobbingu musi przejawiać się wysokim profesjonalizmem, warto zwrócić uwagę na dobre i złe praktyki działania na Twitterze. Problemy sprawiają nieoczywiste nazwy konta, wygląd profilu, niekonsekwencja w nadawaniu nazw i oprawy graficznej lokalnym profilom, czy wreszcie trudności z ustaleniem autentyczności profili.

Zwłaszcza potwierdzenie wiarygodności konta bywa trudnym zadaniem. Większość kont nie jest weryfikowana przez administratorów serwisu. Istnieją trzy główne czynniki wpływające na postrzeganie konta jako auten-

tycznego. Są to układ graficzny – czyli oficjalne logo i dostosowanie do marki, informacje o przedsiębiorstwie czy postaci, czyli poprawna nazwa, lokalizacja, opis, adres www oraz liczba „followersów", jak również zawartość, czyli jakość tweetów i odpowiedzi na nie. W celu zwiększenia wiarygodności powinno się dostosować do ustalonych dobrych praktyk. Istotne jest zamieszczenie na profilu oficjalnego znaku autoryzacyjnego Twittera, który administratorzy przyznają poprzez wypełnienie formularza i podanie wymaganych informacji o właścicielu konta.

Ważne jest także, aby opis był kompletny i zawierał informacje, że jest to konto oficjalne, prowadzone np. przez przedstawicieli konkretnego przedsiębiorstwa czy grupy. Ponadto elementem uwiarygodniającym jest posiadanie jak największej ilości obserwujących, często aktualizowanych wpisów z ciekawą treścią, dobrej jakości logo. Wszystkie te czynniki zwiększają zaufanie obecnych i potencjalnych „followersów".

W przypadku prowadzenia konta lokalnego warto stosować retweety z konta globalnego. Poszczególne oddziały firm lub partii politycznych w różnych krajach czy regionach mogą mieć inne strategie działalności w *social media*, co w pewnym sensie może burzyć spójny wizerunek. Jednak kierowanie się standardami wypracowanymi na koncie globalnym okazuje się pomocne[98].

Twitter tworzy nową jakość w komunikacji, trzeba jednak szanować różnice kulturowe i brać je pod uwagę przy zarządzaniu kontem. Odpowiedzi na kontach lokalnych muszą pojawiać się w języku ojczystym użytkowników. Ponadto zawsze należy odpowiadać na wiadomości, gdyż największym błędem jest ich ignorowanie. Odpowiedzi muszą być precyzyjne i sformułowane w sposób bezpośredni. Na często zadawane pytania warto odpowiadać w sposób widoczny dla wszystkich. Jednym słowem, należy tworzyć jak najlepszą, skondensowaną treść. Co ważne, w przypadku Twittera pamiętać trzeba, że internauta oczekuje dobrej interakcji, chce być wysłuchany i otrzymać szybkie odpowiedzi. Jego celem jest uzyskanie informacji o firmie i produktach, działalności polityka, podejmowanych akcjach, a nie czytanie czysto PR-owych treści. Użytkownik nie szuka sztywnych, „korporacyjnych" informacji, a przyjaznych wiadomości od konkretnych ludzi, którzy nawiążą

[98] *Profile firmowe na Twitterze,* „Raport Social Media 2010", s. 65, http://www.internetstandard.pl/news/365447/Internet.Standard.prezentuje.raport.Social.Media.2010.html (11.05.2011).

z nim kontakt i udzielą informacji[99]. Lobbyści z kolei dzięki tweetom mają błyskawiczny dostęp do poszczególnych działań interesujących ich osób ze świata polityki, biznesu lub konkretnych przedsiębiorstw. Dzięki takiemu poziomowi interakcji nowego znaczenia nabiera termin *monitoring sytuacji* wokół danego aktu prawnego czy wokół wszelkich akcji podejmowanych na poziomie UE.

Obok wspomnianych już serwisów istnieją także profesjonalne platformy umożliwiające profesjonalistom wzmożony kontakt, tj. LinkedIn, który nazywany jest „Facebookiem w garniturze". Jest to użyteczna platforma biznesowa ułatwiająca kontakt z dopiero co poznanymi ludźmi, z którymi nie wyklucza się kontaktów w przyszłości. Jest to także wykorzystywany serwis do wyszukiwania pracowników. Dla lobbystów jest to dobre miejsce, aby zostać zauważonym przez potencjalnych klientów, a dla polityków jest to tani sposób na utrzymanie profesjonalnych powiązań. Portal bywa także przydatny w celach reklamy organizowanego wydarzenia lub w tworzeniu grupy wokół konkretnej kwestii czy kampanii[100].

Oczywiście, każdy musi zdecydować indywidualnie, jaki zestaw mediów społecznościowych jest najkorzystniejszy i okaże się w konkretnej sytuacji najbardziej praktyczny i użyteczny. Dwie zasady zawsze powinny jednak być wzięte pod uwagę. Należy zarejestrować swoje przedsiębiorstwo, grupę polityczną czy nazwisko na tak wielu platformach, jak to możliwe, aby uniknąć tzw. dzikich lokatorów[101] (ang. *squatters*). Drugą zasadą jest używanie różnych narzędzi integrujących platformy społecznościowe (zarówno na komputerze, tablecie, jak i na smartfonie). Umożliwi to automatyczną synchronizację aktualizowanych statusów pomiędzy używanymi platformami. Można także dzięki temu konsolidować je w jedną aplikację, co ułatwia i usprawnia interakcje mediów społecznościowych. Dobrym pomysłem jest także używanie platform do propagowania działań na innych portalach, np. tweetowanie linku ze swojego ostatniego wpisu na blogu albo ostatniej notatki z Facebooka, uwidocznienie ostatniego uploadu z YouTube'a na profilu FB itp.[102]

---

[99] Ibidem, s. 66.

[100] C. De Cock, op.cit., s. 158.

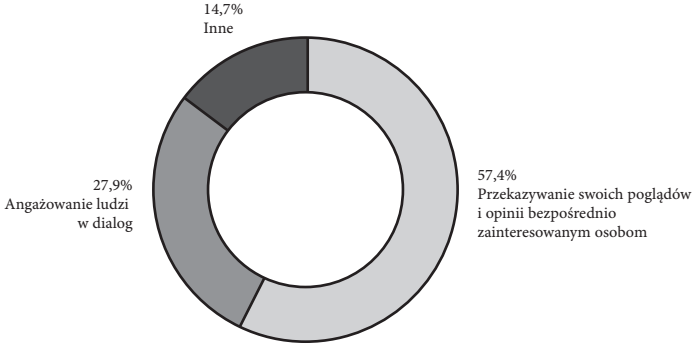
[101] W ten sposób określa się osoby, które rejestrują twoje imię lub nazwę w celu uniemożliwienia używania ich przez ciebie, odsprzedania nazwy lub po prostu wyśmiewania i stosowania tzw. czarnego PR.

[102] C. De Cock, op.cit., s. 163.

B. *Social media*/Internet w działalności instytucji UE oraz świata lobbingu

Interesującym aspektem jest badanie kwestii wykorzystywania przez instytucje UE, a w szczególności przez KE oraz deputowanych do PE, serwisów Web 2.0 i dostępnych dzięki temu narzędzi[103]. Trochę rozczarowujące jest, że to Parlament Europejski – zarówno jako instytucja, jak i jego indywidualni przedstawiciele – bardziej starał się być obecny i dostępny *online*. Dla Komisji obecność w mediach społecznościowych jest kwestią, która dopiero od niedawna jest realizowana z większym zaangażowaniem. Komisarze rzadko udzielali się interaktywnie, a oficjalne kanały używające nowych narzędzi komunikacji były raczej ograniczonym zwyczajem[104].

Tabela 11: Co dla EP jest największą zachęta korzystania z Twittera?



Źródło: *Fleishman-Hillard EP Digital trends 2009*, http://www.epdigitaltrends.eu/uploads/graphs-2011/survey_2011_200dpi_06.jpg (23.12. 2012).

W tym kontekście warto zauważyć, że Komisja Europejska przez lata borykała się z problemem kryzysu tożsamości w sferze komunikacji. Dla większości obywateli Unia i Bruksela kojarzone są z biurokratyczną materią, która jest ważna głównie wtedy, gdy przedstawiana jest przez krajowych ministrów. Aby zmienić ten wizerunek, KE stara się „połączyć" z obywatelami poprzez debaty *online*, rozbudowany proces konsultacji i kampanie pro-

[103] Patrz szerzej http://www.epdigitaltrends.eu/s2011/results-2011 (11.12.2012).
[104] C. De Cock, op.cit., s. 163.

mocyjne. Wydaje się jednak, że głównym powodem braku sukcesu w tych zamierzeniach jest fakt, że Komisja Europejska nie jest organem pochodzącym z wyborów. W analizowanym aspekcie ma to dwie zasadnicze konsekwencje. Z jednej strony trudno jest stworzyć więzi z obywatelami, jeśli nie mają oni bezpośredniego wpływu na instytucję. Z drugiej natomiast powstaje pytanie, dlaczego Komisja miałaby czuć presję na nawiązywanie ściślejszych kanałów komunikacyjnych, skoro nie obawia się bezpośredniego wyniku próby wyborczej, a przez to rozliczenia swoich poczynań przez społeczeństwo[105].

Pomimo tego mało optymistycznego założenia urzędnicy KE dostrzegają konieczność większego zaangażowania się instytucji w komunikację wykorzystującą media społecznościowe. Frustracja samych urzędników ukazana została w styczniu 2010 r., kiedy to edytorzy Web oraz administratorzy wystosowali list otwarty do przewodniczącego KE. Prosili w nim nowych komisarzy o uwzględnienie platform Web 2.0 zarówno indywidualnie, jak i w instytucjonalnej strategii komunikacyjnej[106]. Między innymi dzięki takiej postawie opracowano spójny plan komunikacji instytucji[107].

Podstawowym założeniem wyjaśniającym zwiększenie zaangażowania KE w *social media* był fakt, że coraz więcej obywateli UE aktywnie korzysta z portali społecznościowych. Dlatego Komisja Europejska, wykorzystując te platformy, zamierza dotrzeć do obywateli i włączyć aktywniej w dialog ich i wszystkie zainteresowane strony. Co jednak istotne, podkreśla się, że podejmowane działania będą uzupełnieniem strategii komunikacji, która odbywa się za pośrednictwem tradycyjnych kanałów, takich jak prasa, publikacje UE i klasyczne strony internetowe. Celem nowej strategii komunikacji jest informowanie o oficjalnych stanowiskach, politykach, programach, informacjach prasowych i wypowiedziach w sposób konsekwentny i spójny.

Warto dodać, iż uprasza się również pracowników Komisji, którzy prywatnie są aktywnymi użytkownikami serwisów społecznościowych i wskazali na własnym profilu swoje miejsce pracy, aby dodali także oświadczenie,

---

[105] Patrz szerzej J. Kociubiński, *Publiczna recepcja Unii Europejskiej i integracji europejskiej a skuteczność polityki informacyjnej realizowanej przez instytucje unijne* [w:] *Public relations w sferze publicznej – wizerunek i komunikacja*, M. Tabernacka, A. Szadok-Bratuń (red.), Warszawa 2012, s. 539–562.

[106] C. De Cock, op.cit., s. 170–172.

[107] Zob. http://ec.europa.eu/ipg/go_live/promotion/communication_plan/index_en.htm (21.12.2012).

że prezentowane tam opinie są ich osobistymi uwagami i nie są oficjalnym stanowiskiem instytucji. W celu skuteczniejszej realizacji tego założenia DG ds. komunikacji wraz z DG ds. zasobów ludzkich i bezpieczeństwa przygotowały poradnik dla pracowników dotyczący aktywności w *social media*[108].

Komisja Europejska ma oczywiście klasyczną stronę internetową, tak samo jak ma ją każdy komisarz czy Dyrekcja Generalna. Do specjalnych projektów przypisane są także osobne strony www. Wszystkie te elementy są istotne, można je jednak przyrównać do labiryntu, który utrudnia tworzenie spójnej tożsamości instytucji, jak również komplikuje przekazywanie istotnych informacji i sprawne odszukanie ich przez zainteresowanych. Może się wydawać, że w takiej sytuacji włączenie mediów społecznościowych nie poprawi tego trendu w komunikacji KE z otoczeniem. Nie jest to jednak powód, dla którego *social media* są wolniej, niż można było się spodziewać, adaptowane przez instytucję.

Używanie platform Web 2.0 nie jest jeszcze w pełni wykorzystywane na poziomie najważniejszych postaci Komisji Europejskiej. Zauważyć trzeba, że 6 komisarzy nie wykorzystuje w ogóle możliwości, jakie dają im *social media*. Z kolei 21 z nich selektywnie wybrało serwisy społecznościowe i uwzględniło je w swoich indywidualnych strategiach komunikacji. Najbardziej popularną platformą w przypadku członków Komisji Europejskiej jest Twitter[109]. Często uwzględnianymi w komunikacji serwisami społecznościowymi są także Facebook[110] i YouTube. Część komisarzy posiada również aktualizowane na bieżąco blogi. W porównaniu jednak do blogów prowadzonych przez innych polityków te przeważnie nie są interaktywne, a tym bardziej nie są „spontaniczne". Przekaz informacji na blogach komisarzy jest raczej sformalizowany i opiera się często na oficjalnych analizach i oświadczeniach. Jak wskazują jednak dane w poniższej tabeli, tylko Przewodniczący KE i 10 komisarzy aktywnie korzystają z więcej niż jednego serwisu społecznościowego.

---

[108] Patrz http://ec.europa.eu/ipg/docs/guidelines_social_media_en.pdf (21.12.2012).

[109] Ciekawostką jest, że łączna liczba obserwujących profile komisarzy UE na Twitterze przekracza 165 000.

[110] Profile komisarzy na Facebooka z kolei zainteresowały w sumie blisko 40 000 użytkowników.

Tabela 12: Wykorzystywane przez komisarzy media społecznościowe

Komisarz	Dziedzina	Twitter	Facebook	YouTube	Blog	Flickr
José Manuel Barroso	Przewodniczący Komisji	×	×			
Neelie Kroes	Agenda cyfrowa	×	×	×	×	×
Cecilia Malmström	Sprawy wewnętrzne	×	×		×	
Maroš Šefčovič	Stosunki międzyinstytucjonalne i administracja	×	×		×	
Maria Damanaki	Gospodarka morska i rybołówstwo	×		×	×	
Kristalina Georgieva	Pomoc humanitarna i reagowanie kryzysowe	×	×		×	
Janusz Lewadnowski	Programowanie finansowe i budżet		×	×		×
Janez Potočnik	Środowisko	×	×			
Connie Hedegaard	Działania w dziedzinie klimatu	×	×			
Algirdas Šemeta	Podatki, unia celna, audyt	×	×			
Andris Piebalgs	Rozwój	×			×	
Viviane Reding	Sprawiedliwość, prawa podstawowe	×				
Antonio Tajani	Przemysł i przedsiębiorczość	×				
Michel Barnier	Rynek wewnętrzny i usługi	×				
Androulla Vassiliou	Edukacja, kultura, wielojęzyczność, młodzież	×				
Siim Kallas	Transport	×				
Günther Oettinger	Energia	×				
Johannes Hahn	Polityka regionalna	×				
Štefan Füle	Rozszerzenie i polityka sąsiedztwa	×				
László Andor	Zatrudnienie, sprawy społeczne	×				
Dacian Cioloş	Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich		×			

Źródło: opracowanie własne, dane z grudnia 2012 r.

W ramach wyjaśnienia należy także skomentować nieobecność w przedstawionym zestawieniu Catherine Ashton – Wysokiego Przedstawiciela UE do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Indywidualnie postać ta nie jest aktywna w sferze *social media*, jednak decyzja ta wydaje się uzasadniona. Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ), którą kieruje Cathrine Ashton, jest bardzo aktywa w mediach społecznościowych i globalnie ma kilkadziesiąt profili w różnych serwisach. Przykładowo delegacje UE w różnych państwach prowadzą łącznie 46 profili na Facebooku (m.in. w Afganistanie, Białorusi, Egipcie, Indonezji, Indiach, Brazylii, Ukrainie). Kont na Twitterze działa w sumie 16, głównie w dużych państwach trzecich oraz prowadzonych przez delegacje przy instytucjach międzynarodowych (USA, Filipiny, Brazylia czy delegacja Unii przy ONZ). Do tego należy dodać 8 profili na Flickr, 6 kont na YouTube, po jednym na Vimeo oraz na chińskich serwisach Sina Weibo i Tencent Weibo[111]. W takiej sytuacji można stwierdzić, że wysoka specjalizacja i regionalizacja form komunikacji przy wykorzystaniu mediów społecznościowych usprawiedliwia brak podobnego działania na poziomie kierowniczym ESDZ.

Warto także wspomnieć o organizowanych prze KE i cieszących się dużym powodzeniem forach dyskusyjnych. Przedstawiciele władz organizują na nich czaty, na których w zasadzie każdy może się wypowiedzieć. Przeznaczony dla urzędników przewodnik dot. działalności instytucji Unii w Internecie wyznacza precyzyjnie kolejne etapy, jakie dana Dyrekcja Generalna musi zrealizować, decydując się na zorganizowanie czatu[112]. W pierwszej kolejności należy wyznaczyć dokładną datę oraz temat dyskusji. Należy przy tym wskazać osoby, które będą w niego zaangażowane, oraz określić główny język, w jakim będą porozumiewać się rozmówcy. Zaznacza się jednak, że dokładny plan powinien być dostosowany do konkretnego przypadku, stąd dopuszcza się pewną dowolność w ustalaniu szczegółów.

Pierwszy etap, w którym ogłasza się fakt organizowania czatu, obejmuje 4 kroki. Sporządzenie krótkiego komunikatu, przetłumaczenie go na oficjalne języki UE oraz opublikowanie we właściwych wewnętrznych sekcjach/działach stron internetowych instytucji UE, tak aby zainteresowani mogli szybko dotrzeć do informacji. Konieczne jest także stworzenie dedykowanej

---

[111] Zob. http://eeas.europa.eu/social_media/index_en.htm (21.12.2012).

[112] Pełna procedura organizowania czatu: http://ec.europa.eu/ipg/services/interactive_services/chat/chat_procedure_en.pdf (18.12.2012).

skrzynki pocztowej, której wzór wygląda następująco: „chat-<commissioner_name>@ec.europa.eu".

W kolejnym etapie organizowania czatu należy przejść do jego promocji, którą można prowadzić na kilka sposobów. Na przykład za pośrednictwem internetowego działu Press&Media, poprzez przedstawicielstwa czy delegacje. Właściwa promocja to wspólna odpowiedzialność DG organizującej chat oraz DG ds. Komunikacji Społecznej.

Praktycznym zaleceniem jest przeprowadzenie na etapie przygotowawczym briefingu, aby upewnić się, czy wszyscy uczestnicy oraz zainteresowane strony zrozumieli swoje role, doprecyzować pytania dotyczące tematu oraz wyjaśnić ewentualne kwestie techniczne.

Ważne jest, aby w trakcie samego czatu każdy wypełniał przydzielone mu funkcje. Odpowiedzi na pojawiające się pytania są rozdzielane na konkretne osoby lub zespoły, jednak to zespół komisarza odpowiada na większość pytań. Polityczny moderator dyskusji rozdziela konkretne kwestie pomiędzy komisarza i ekspertów. Moderator *online* dba o realizację harmonogramu i jakość sesji oraz współpracuje na bieżąco z tłumaczami. Maszynistka protokółuje pytania i odpowiedzi, a wsparcie techniczne musi szybko rozwiązać pojawiające się w trakcie dyskusji problemy.

Na tym etapie przydaje się także założona wcześniej dedykowana skrzynka pocztowa. Dzięki niej uczestnicy dyskusji mogli wysyłać pytania przed rozpoczęciem czatu, które następnie wstawiane są do sesji z upoważnienia moderatora *online* przez Mailbox Manager. Słowem, zadane wcześniej pytania są odbierane przez komisarza i ekspertów w trakcie czatu i wówczas udzielana jest na nie odpowiedź.

Po zakończeniu czatu pełna transkrypcja publikowana jest następnego dnia w Internecie przez Dyrekcję Generalną ds. Komunikacji Społecznej[113]. Odpowiedzi na pytania zadane przez skrzynkę pocztową, na które nie udzielono odpowiedzi w trakcie czatu, udzielane są bezpośrednio zainteresowanym osobom.

Warto jednak pamiętać, że zdarza się, iż Komisja podchodzi z rezerwą do wyników tych konsultacji, bowiem łatwa metoda negatywnego wpływu może być tu oczywista: zmobilizować masy osób prywatnych, które mają podobne zdanie. W wyniku takiego czatu organizatorzy, a przede wszystkim

[113] Patrz szerzej http://ec.europa.eu/ipg/services/interactive_services/chat/index_en.htm (19.12.2012).

sam decydent, odnoszą wrażenie, że opinia publiczna skłania się raczej w stronę takiej, a nie innej tezy. Jest to internetowy odpowiednik metody ustalania składu osób obecnych na sali. Należy jednak pamiętać, że taka forma nie będzie nigdy reprezentatywna i można łatwo zarzucić, że zbliżamy się w tym momencie do manipulacji, gdyż tworzone są sztuczne zależności wypowiadanych opinii. Posługując się pseudonimami, pewna liczba osób może działać wspólnie, tworząc wrażanie grupy niezależnych obywateli, którzy skłaniają się ku tej samej tezie[114].

Ciekawe jest również, że Komisja Europejska ma od 2006 r. własny kanał na YouTubie, nazywany EUTube, oraz internetową telewizję Eux.tv[115].

W przypadku Parlamentu Europejskiego warto rozróżnić działania samej instytucji od działań eurodeputowanych[116]. Blisko połowa MEP posiada profil, a ok. 25% *fanpage*. Strona internetowa PE przez ostatnie lata zyskała na swojej użyteczności i w przeciwieństwie do www Komisji jest zintegrowana, stąd ma przewagę w spójności tworzonej komunikacji. Jedyną postacią posiadającą oddzielną stronę od instytucjonalnej jest przewodniczący Parlamentu. Strona ta daje osobny wgląd w działalność przewodniczącego (agenda i przemówienia), jego otoczenia oraz linki do Facebooka i Twittera.

Profil PE na Facebooku[117] przyciągnął uwagę ponad 600 000 użytkowników, co można uznać za spory sukces. Warto wskazać, że dzięki niemu instytucja ta informuje głównie o bieżących wydarzeniach. PE ma od 2007 r. własny kanał na YouTubie[118], własną telewizję EuroparlTV[119]. EP jest również obecny w serwisach Flickr[120], MySpace[121] oraz Flavors.me[122].

Parlament ma kilka kont na Twitterze, które przekazują te same informacje, ale w różnych językach (#Europarl_EN dla wersji angielskiej, #Europarl_FR dla wersji francuskiej, #Europarl_DE dla wersji niemieckiej oraz #Europarl_PL dla wersji polskiej). Instytucja ta ma także osobnego Twittera dla swojej telewizji (#europarltv), który informuje o każdym nowo dodanym

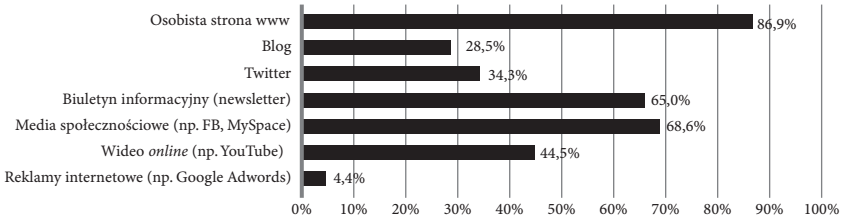
---

114 M. Clamen, op.cit., s. 156.
115 C. De Cock, op.cit., s. 164–167.
116 Zob. S. Black, *Public relations*, Kraków 2006, s. 93.
117 http://www.facebook.com/europeanparliament.
118 http://www.youtube.com/EuropeanParliament.
119 http://www.europarltv.europa.eu.
120 http://www.flickr.com/photos/european_parliament.
121 http://www.myspace.com/europeanparliament.
122 http://www.flavors.me/European_Parliament.

materiale. Co ciekawe, na stronie PE można na żywo śledzić sesje parlamentarne.

Jeśli spojrzymy na badania przez pryzmat wykorzystania mediów społecznościowych, to okazuje się, że część europarlamentarzystów nadal chowa się bezpiecznie za konwencjonalnymi stronami typu Web 1.0.

Wykres 7: Wykorzystywane przez europarlamentarzystów narzędzia internetowe



Źródło: *Fleishman-Hillard EP Digital trends 2009*, http://www.epdigitaltrends.eu/uploads/graphs-2011/survey_2011_200dpi_01.jpg (23.12.2012).

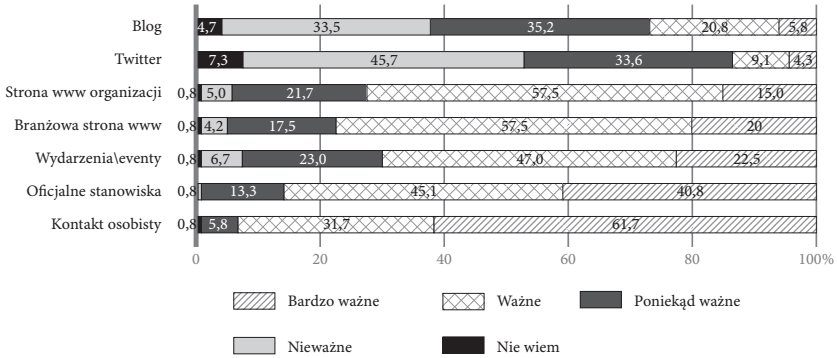
Należy jednak pamiętać, że fakt posiadania kont w mediach społecznościowych nie musi oznaczać aktywnego z nich korzystania, aktualizowania wpisów czy stwarzania możliwości wejścia w interakcję z innymi użytkownikami.

Jeśli przyjrzymy się grupom politycznym w Parlamencie Europejskim, okaże się, że korzystają one w zasadzie ze wszystkich kanałów komunikacyjnych, o których do tej pory była mowa. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że w przypadku frakcji w PE użytkowanie narzędzi Web 2.0 przybiera bardziej formę przekazywania informacji, wystąpień, komunikatów niż troski o dialog i dwustronną komunikację[123].

Co jest istotne, zauważa się, że Twitter i inne narzędzia społecznościowe zaczynają tworzyć mosty, które łączą obywateli i szeroko rozumiane otoczenie procesu decyzyjnego z urzędnikami i instytucjami UE. Zjawisko to prowadzi do bardziej bezpośredniej formy demokracji, w której obywatele mogą w każdej chwili włączyć się w dyskusje polityczne[124].

[123] C. De Cock, op.cit., s. 173–175.
[124] Ibidem, s. 180.

Wykres 8: Jak ważne i pożyteczne są poniższe metody w kontaktach europarlamentarzystów z partnerami i innymi postaciami zainteresowanymi daną polityką (przedsiębiorstwami, stowarzyszeniami)?



Źródło: *Fleishman-Hillard EP Digital trends 2009*, http://www.epdigitaltrends.eu/uploads/graphs-2011/survey_2011_200dpi_10.jpg (23.12.2012).

Lobbing, będący sztuką wywierania wpływu na decydentów, w razie potrzeby wykorzystuje wszelkie dostępne narzędzia i metody, mogące przyczynić się do powodzenia realizowanej strategii. Powyższy wykres oraz dotychczasowe uwagi świadczą, że świat lobbingu szybciej zaadaptował się do dynamicznego rozwoju mediów społecznościowych niż decydenci w UE. Pomimo starań i ewolucyjnych zmian dostosowawczych na poziomie instytucji oraz szybko rosnącej popularności Twittera to klasyczne narzędzia Web 1.0 cały czas dominują w komunikacji na tym poziomie. Należy jednak zaznaczyć, że uwaga ta odnosi się do formalnych struktur, jak komisarze czy decydenci na najwyższych stanowiskach (osoby publiczne). Fakt aktywnego działania lobbystów w Internecie umożliwia jednak bardziej interaktywny kontakt z urzędnikami, asystentami, pracownikami sekretariatów, słowem: z osobami, które pracują przy przygotowaniu treści danego aktu prawnego. O dużym znaczeniu relacji reprezentantów interesów na tym poziomie administracyjnym instytucji była już wcześniej mowa. Co więcej, błyskawiczna wymiana informacji i różnorodność dostępu do ciągle aktualizowanych danych powodują, że lobbyści mogą planować swoje strategie przy mniejszej liczbie niewiadomych, niż to miało miejsce przed internetową rewolucją.

UWAGI KOŃCOWE

Na zakończenie warto wskazać główne wnioski, jakie nasuwają się po przeprowadzonej w książce analizie. Przede wszystkim pojęcie lobbingu i istniejące modele teoretyczne są na tyle złożone i niejednoznaczne, że w praktyce rzadko kiedy występują w czystej postaci. Reprezentacja interesów gospodarczych w dzisiejszej rzeczywistości funkcjonowania systemu decyzyjnego w UE jest zjawiskiem na tyle nieszablonowym i dynamicznym, że prawdopodobnie każdą realizowaną strategię należałoby rozpatrywać indywidualnie. W związku z tym wyciągnięte wnioski z części teoretycznej należy traktować jako rozważania na poziomie ogólności, mające uporządkować dostępną wiedzę na omawiany temat. W tym aspekcie należy wyraźnie podkreślić, że reprezentacja interesów gospodarczych na poziomie UE zdecydowanie różni się od rozumienia zjawiska na poziomie krajowym. Lobbing w otoczeniu decyzyjnym instytucji unijnych cechują większa transparentność i jasne określenie „wkładu", jaki dana grupa oferuje. Stąd, aby mieć realne możliwości wywarcia wpływu i być efektywnymi, zarówno lobbyści, jak i urzędnicy/decydenci rozsądnie muszą korzystać w swoich działaniach z praktycznej realizacji idei otwartości.

Interesujące jest, że każde rozszerzenie składu członkowskiego wywierało inny wpływ na zjawisko reprezentacji interesów gospodarczych w UE. Im bardziej rozwinięty gospodarczo kraj włączał się w proces integracji europejskiej, tym więcej mógł zaoferować i szybciej dostosowywał się do wyjątkowości omawianego zjawiska na poziomie ponadnarodowym. Wynikało to z faktu, że kraje te (głównie byli członkowie EFTA) miały także w znacznym stopniu akceptowalny społecznie i uporządkowany system reprezentacji interesów na poziomie krajowym. Z kolei państwa słabiej rozwinięte gospodarczo, w których istnieje problem z akceptacją i przejrzystością funkcjonowania lobbingu na poziomie krajowym, trudniej odnajdują się w unijnych

realiach i do nich dostosowują (przykładem jest rozszerzenie południowo-wschodnie z 2004 r.).

Należy również zauważyć, że spośród instytucji UE to Komisja i Parlament Europejski wykazywały szczególne zainteresowanie relacjami ze światem lobbingu. Te dwie instytucje zaangażowały się także w rozwój regulacji prawnych dotyczących tematu i systematycznie określały realia współpracy na linii decydenci – lobbyści. Co więcej, reprezentanci interesów gospodarczych starają się wpływać na propozycje aktów prawnych głównie na etapie prac w strukturach wewnętrznych KE i PE.

Ciekawą kwestią jest analiza wzajemnych relacji lobbingu i procesu decyzyjnego. Wskazane zostało, że nie ma w tym aspekcie równowagi. To proces decyzyjny wyznacza ramy funkcjonowania zjawiska, a przepisy traktatowe precyzyjnie określają kolejne etapy procedury prawodawczej. W związku z tym reprezentanci interesów muszą przygotowywać i realizować formalnie swoje strategie w oparciu o precyzyjne postanowienia traktatów, regulaminów wewnętrznych instytucji i innych aktów regulujących ich dostęp do procesu.

Dlatego istotne znaczenie mają ramy prawne działalności lobbingowej w Unii Europejskiej. Warto zauważyć, że podczas gdy przepisy traktatowe są w tym aspekcie mało rozwinięte i nie odnoszą się wprost do lobbingu, w dobie ewolucji zjawiska reprezentacji interesów instytucje UE przyjęły szereg aktów prawnych, które w mniej lub bardziej wiążący sposób porządkowały to zjawisko i wpływały na dostępność do procesu decyzyjnego osób z zewnątrz. Warto wskazać, że głównie Komisja miała w tym aspekcie dylemat. Zdając sobie sprawę ze znaczenia wymiany informacji w ramach kontaktów z grupami interesu i wpływu tych danych na prace instytucji, zamierzała ona utrzymać lobbing jako zjawisko samoregulujące. Z drugiej jednak strony przypadki nieetycznego postępowania bądź wywierania negatywnego wpływu na proces spowodowały, że wysiłek regulacji zjawiska okazał się konieczny. Dlatego współcześnie świat lobbingu korzysta z ponad 20-letniego dorobku prawnego instytucji UE, które w sposób ewolucyjny określały wzajemne relacje. Trzeba także pamiętać o roli Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, dokonującego wykładni regulacji prawnych w tej dziedzinie, zwłaszcza dotyczących dostępu do dokumentów instytucji unijnych. Dlatego wniosek z tej części książki jest taki, że w obecnej sytuacji zjawisko reprezentacji interesów w UE należy określić jako średnio uregulowane. Określa ono bowiem zasady dostępu do urzędników i dokumentów, kodeksy

postępowania i realizuje politykę przejrzystości, cały czas jednak nie przewiduje obowiązkowego zarejestrowania się przez lobbystów. Tym samym ma ono dobrowolny charakter, choć podkreśla się, że rejestracja niesie ze sobą pewne korzyści dla zarejestrowanych grup interesu, jak również często wyklucza z procesów konsultacji podmioty niezarejestrowane.

W otoczeniu decyzyjnym Unii Europejskiej funkcjonują zróżnicowane podmioty, których efektywność działania determinują takie kwestie jak forma organizacji, jej charakter (narodowy lub ponadnarodowy), sposób podejmowania decyzji, liczba członków, interesy branży, które ma za zadanie reprezentować, oraz rola, jaką w procesie planuje przyjąć. Wnioski z tej analizy sugerują, że z jednej strony im większa liczba członków i szerszy zakres reprezentowanych w danej organizacji interesów, tym mniejsza możliwość dojścia do wspólnych stanowisk i następnie ich utrzymania. Z drugiej jednak strony szeroka reprezentatywność organizacji daje jej mandat do wypowiadania się w bardziej istotnych kwestiach, często politycznych, na wyższym poziomie ogólności. Wpływ na efektywność grupy ma także charakter jej członków. Stowarzyszenia będące konfederacjami federacji krajowych o wiele wolniej dochodzą do wspólnych stanowisk niż grupy składające się z korporacji i przedsiębiorstw skoncentrowanych wokół jednej branży lub sektora gospodarki. Należy przy tym zauważyć, że obecnie doświadczamy przewartościowania podejścia do reprezentacji interesów gospodarczych na poziomie ponadnarodowym. Można zatem wnioskować, że coraz większe znaczenie odgrywają działające raczej nieszablonowo platformy czy koalicje (zadaniowe), które grupują różne formy interesów skoncentrowane na wybranym zagadnieniu lub akcie prawnym.

Warto także podkreślić, że mimo przygotowania podstawowych założeń i strategii, realizowanych następnie przez grupy interesu na poziomie UE, nie może być mowy o istnieniu gotowych wzorców działania. Lobbing gospodarczy z istoty musi mieć charakter nieszablonowy, ponieważ tylko wtedy będzie efektywny, jeśli konkretne założenia i cele będą realizowane w oparciu o wymogi danego sektora i w zależności od punktów dostępu, które zostaną wybrane jako najbardziej korzystne w danej sytuacji. Stąd lobbyści dysponują całą gamą faktycznych możliwości wywierania wpływu. Od bezpośrednich kontaktów z urzędnikami (Komisji Europejskiej, Parlamentu, Rady) oraz decydentami (eurodeputowanymi i komisarzami, w tym ich asystentami, członkami gabinetów politycznych) po pośrednie formy, jak

wykorzystanie opinii publicznej czy szeroko rozumianych mediów. Do tego dochodzą kwestie związane z formą oddziaływania i przekazu informacji oraz wykorzystaniem odpowiednio dobranych narzędzi. Coraz istotniejszym elementem strategii lobbingowych staje się również właściwe wykorzystanie Internetu i nowych sposobów komunikacji.

Podejmując się próby podsumowania zagadnień poruszonych w książce, można zastosować regułę „5P", na którą składają się władza (ang. *power*), procedury (ang. *procedures*), ludzie (ang. *people*), cierpliwość i wytrwałość (ang. *patience*, *persistance*)[1].

Władza i społeczność polityczna na szczeblu europejskim w znaczeniu ponadnarodowych partii politycznych jest dość słaba, natomiast społeczeństwo obywatelskie na poziomie Brukseli jest *de facto* bardziej rozwinięte, spójne i rozbudowane niż w większości stolic Europy. Ponadto ważnym czynnikiem wpływającym na rolę zorganizowanych interesów w ramach integracji europejskiej jest system ograniczonej władzy w Unii Europejskiej[2]. Brak tu władzy centralnej, a międzyrządowy charakter niektórych instytucji ma wpływ na udział interesów społeczeństwa obywatelskiego. Unijny system podejmowania decyzji teoretycznie ogranicza potencjalny wkład interesów niepaństwowych w kształtowanie integracji europejskiej. System ten wydaje się względnie odizolowany od „nacisków" społeczeństwa ze względu na swoją rozczłonkowaną naturę. Procedury decyzyjne w sposób zmienny warunkują dostęp, a obowiązujące reguły gry podlegają ciągłej zmianie. Grupy interesu zmuszone są także brać pod uwagę ograniczenia polityczne i instytucjonalne zaangażowanych podmiotów publicznych i odpowiednio dostosowywać swoje działania i oczekiwania. W świetle analizy przedstawionej w doktrynie[3] układ ten pozwala Komisji Europejskiej zręcznie moderować żądania, podkreślając potrzebę wypracowania rozwiązania akceptowalnego również dla pozostałych instytucji biorących udział w procesie decyzyjnym.

Bruksela w pewnym sensie bardziej przypomina zatem Waszyngton niż Paryż, Berlin czy Warszawę. Zasadnicze pytanie dotyczy jednak kwestii, czy

---

[1] C. De Cock, op.cit., s. 64.

[2] Zob. szerzej T. Dubowski, *Zasada równowagi instytucjonalnej w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 46–91, 173–216.

[3] Por. E. Grande, *The State and Interest Groups in a Framework of Multi-Level Decision-Making: The Case of the European Union,* „Journal of European Public Policy" 1996, nr 3, s. 318–338.

unijny proces tworzenia polityki jest gotowy na krytykę, jakiej poddawany jest pluralizm amerykański i dzięki której najlepiej zorganizowane i finansowane organizacje odnoszą największe korzyści. Czy też UE przypomina bardziej państwa europejskie, w których politycy odgrywają aktywną rolę w budowaniu równowagi pomiędzy reprezentacją interesów prywatnych i publicznych[4]? Innymi słowy, jaki charakter ma zjawisko reprezentacji interesów na poziomie ponadnarodowym UE? Wnioski wynikające z przeprowadzonej analizy sugerują, że lobbing w Brukseli zdecydowanie różni się od tego, jaki funkcjonuje na poziomie krajowym. Specyfika Brukseli i jej wielonarodowego środowiska, które charakteryzuje się znaczną ilością przeciwstawnych interesów, wymusza działanie w otoczeniu, które jest transparentne, ale także bardzo wymagające. Ponieważ kontakty lobbystów i decydentów są korzystne dla obu stron, współzależność ta jest podstawą i gwarantem ewolucyjnego dostosowywania się zjawiska reprezentacji interesów do zmieniającej się dynamicznie rzeczywistości. Świadczy to, że troska o swobodny przepływ informacji w ramach procesu decyzyjnego jest wartością dla wszystkich zainteresowanych i zaangażowanych stron. Co więcej, otwartość taka wpływa także na efektywność lobbingu i fakt, że nierzadko pojawiają się głosy, iż profesjonalni reprezentanci interesów o ugruntowanej pozycji, mogą zostać uznani w pewnych aspektach nawet za „współdecydentów".

Uregulowane w przepisach **procedury** określają ramy funkcjonowania omawianego zjawiska. Są one podstawowym wyznacznikiem formalnych możliwości realizowania strategii lobbingowych i pośrednio wskazują także punkty dostępu do procesu legislacyjnego UE. Jak wskazuje przedstawiona w książce analiza, modyfikacja wyznaczonych traktatami ram jest trudna, a świat lobbingu, chcąc mieć możliwość wywierania zamierzonego wpływu, musi się do nich dostosować. Ponieważ ramy procesu decyzyjnego i kolejne jego etapy są ściśle określone, za cel działalności reprezentantów interesów należy uznać ewentualne modyfikacje projektu danego aktu prawnego. Okazuje się, że aby tego dokonać, należy sprawnie poruszać się pomiędzy strukturami, które scharakteryzować można jako formalne punkty dostępu do systemu. I tak na pierwszych etapach procedury legislacyjnej warto utrzymywać kontakty z odpowiednią Dyrekcją Generalną KE i komisją parlamentarną w PE, zaś w trakcie kolejnych etapów fundamentalne znaczenie mają konsultacje w ramach dialogu trójstronnego. Należy też uwzględnić

[4] S. Hix, op.cit., s. 251.

m.in. COREPER i prezydencję w Radzie, system komitetów w ramach funkcjonowania komitologii, jak również rolę parlamentów narodowych w procesie stanowienia prawa w UE, wzmocnioną przez Traktat z Lizbony.

Trzeba zwrócić w tym miejscu szczególną uwagę na to ostatnie zagadnienie[5]. Warto zauważyć, że obecnie kształtuje się nowa, specyficzna relacja między sferą ponadnarodową (procesem integracji europejskiej) a suwerennością państwową, polegająca na konstruktywnym uzupełnianiu się tych obszarów. Zjawisko to określa się w teorii mianem kompleksowej współzależności integracyjnej. Od wydolności struktur państwowych zależy w decydującym stopniu efektywność udziału państwa w tych relacjach, jak również jego rola w UE. Z wprowadzonej na mocy Traktatu z Lizbony reformy ustrojowej Unii wynikają istotne konsekwencje dla państw członkowskich. Co istotne, reforma ta obejmuje nie tylko samą Unię i relacje między nią a członkami, lecz pociąga za sobą również konieczność dostosowania ustrojów państw członkowskich, nakierowaną na podniesienie ich efektywności w ramach kompleksowej współzależności integracyjnej. Szczególne miejsce w tych reformach zajmuje właśnie rola parlamentów narodowych. Traktat z Lizbony wzmocnił znacznie ich możliwość oddziaływania na proces decyzyjny UE, zwłaszcza jeśli chodzi o kontrolowanie unijnej legislacji oraz prezentowanie stanowiska danego państwa członkowskiego w istotnych dla niego sprawach. To z kolei oddziałuje na mechanizm współpracy w tej dziedzinie między parlamentem a rządem danego państwa członkowskiego[6]. Dla lobbystów sytuacja taka stwarza niezbadane jeszcze możliwości wpływu, jakby „od tyłu", na proces decyzyjny w Unii Europejskiej. 28 parlamentów narodowych mogących wyrażać swoje zdanie na temat aktów prawnych przyjmowanych w unijnym procesie legislacyjnym może być ważnym elementem realizacji bardziej skomplikowanych strategii reprezentacji interesów i wywierania wpływu na proces decyzyjny w UE, wydaje się, że głównie jednak przez narodowe grupy interesu. Należy przy tym zauważyć, że wykorzystanie możliwości określonych przez TL zależeć będzie w znacznym stopniu od skuteczności funkcjonowania samych parlamentów narodowych i ich deputowanych oraz zakresu i efektywności mechanizmu współdzia-

[5] Patrz J. Maliszewska-Nienartowicz, op.cit., s. 48–52.
[6] J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, op.cit., s. 340.

łania między parlamentem narodowym a rządem w ramach kompetencji własnych danego państwa członkowskiego[7].

Trzeba także podkreślić, że w działalności lobbingowej podstawowe znaczenie dla przygotowywanej strategii ma „**czynnik ludzki**". Od relacji pomiędzy urzędnikami/decydentami unijnymi a reprezentantami interesów zależy praktyczna realizacja idei transparentności i dostępu szeroko rozumianego otoczenia decyzyjnego do procesu stanowienia prawa. Rozwinięciem tej myśli są właśnie zdiagnozowane punkty dostępu. Przypomnijmy, że w Komisji będą to urzędnicy przygotowujący wstępny projekt aktu prawnego wraz z pracownikami właściwej Dyrekcji Generalnej, jak również otoczenie nadzorującego sprawę komisarza (pracownicy gabinetu politycznego, a zwłaszcza szef gabinetu). W Parlamencie drogi dojścia do kluczowych postaci są bardziej zróżnicowane, a ich liczba zdecydowanie większa. W hierarchii ważności prym przypada posłowi sprawozdawcy i jego asystentom (jednak istotny też jest *shadow reporteur*). Nawiązanie sprzyjających relacji z tymi postaciami jest bardzo ważne, tak samo jak i kontakt z przewodniczącym właściwej komisji parlamentarnej, pracownikami sekretariatu frakcji zarówno posła sprawozdawcy, jak i przewodniczącego komisji. Następnie pozostają decydujące postacie we frakcjach politycznych, indywidualni eurodeputowani i ich asystenci. Wpływ ten i dostęp zależą jednak od wagi aktu prawnego, jego charakteru i zakresu obowiązywania, sposobów implementacji czy zainteresowania opinii publicznej. Stąd ocena ich zaangażowania w każdej kwestii musi być rozstrzygana indywidualnie. Na poziomie Rady z kolei najważniejszy punkt dostępu do procesu to COREPER, pracownicy stałych przedstawicielstw państw członkowskich przy UE. Nie należy zapominać także o zaangażowanych w dany akt prawny urzędnikach Sekretariatu Rady.

Co istotne, spoglądając na sytuację z punktu widzenia urzędników i polityków, dowodzi się, że grupy interesu mają dla nich szczególne znaczenie. W zasadzie w tych sferach, w których UE ma wyłączne uprawnienia stanowienia prawa, nie jest w stanie podejmować optymalnych decyzji bez rozwiniętego systemu konsultacji. Nie oznacza to oczywiście, że funkcjonowanie grup interesu oraz istnienie kontaktów lobbystów z urzędnikami i decydentami zapewniają podejmowanie najlepszych decyzji, ale z pewnością zwiększają prawdopodobieństwo, iż taka decyzja zostanie podjęta.

---

[7] Ibidem, s. 350–351.

Należałoby się także zastanowić, jak mierzyć sukces w procesie reprezentacji interesów gospodarczych na poziomie ponadnarodowym i czy za sukces można uznać tylko wpływ grup interesu na proces decyzyjny. Otóż wydaje się, że sukces w lobbingu nie zawsze utożsamiany jest z wywarciem przez konkretną grupę wpływu na proces. Reprezentanci interesów mogą dostrzec wynik swojego „działania", który współgra z ich celami i preferencjami, jednak w przyjętej strategii nie było konieczne podjęcie wyraźnych kroków. Sytuacja taka utrudnia zdiagnozowanie wpływu i przełożenie ewentualnych działań na uzyskany efekt. Mogło także się zdarzyć, że w realizacji swojej strategii lobbyści podejmowali liczne działania wywarcia wpływu na decydentów, ale inne związane z procesem podmioty, także oddziałując na daną kwestię, okazały się bardziej skuteczne. Stąd mimo wysiłku nie udało się wyjść zwycięsko z tej rywalizacji. Ponieważ sukces w lobbingu nie jest tym samym co wpływ, analiza tego rozróżnienia nie daje nam zawsze możliwości przyjrzenia się, kto wygrywa, a kto przegrywa (i przy jakich obranych strategiach) w dyskursie publicznym, oraz zrozumienia, dlaczego tak się dzieje[8].

Jak zostało wskazane, świat lobbingu gospodarczego na poziomie ponadnarodowym to złożona i dynamiczna sfera, w której funkcjonuje jednocześnie wielu aktorów zainteresowanych praktycznie wszystkimi obszarami działalności legislacyjnej UE. Dlatego na koniec warto dodać, że jeśli zaangażowani aktorzy w profesjonalnie przygotowanych i przemyślanych strategiach oraz przy rozsądnie wykorzystywanych kontaktach chcą osiągnąć zamierzone rezultaty, muszą dodatkowo wykazywać się także **cierpliwością i wytrwałością**.

[8] Zob. C. Mahoney, *Lobbying success*…, s. 44.

ŹRÓDŁA I LITERATURA

1. AKTY PRAWNE I DOKUMENTY

A. Traktaty i umowy międzynarodowe, protokoły i deklaracje

Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą z 25 marca 1957 r. oraz Traktat o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej z 25 marca 1957 r. – traktaty rrzymskie.

Jednolity akt europejski z 17 lutego 1986 r. i 28 lutego 1986 r., Dz. Urz. z 1987, L 169.

Traktat o Unii Europejskiej z 7 lutego 1992 r., Dz. Urz. z 1992, C 191.

Traktat z Amsterdamu z 2 października 1997 r. o zmianie Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz o zmianie innych aktów prawnych pozostających z nimi w związku, Dz. Urz. z 1997, C 340.

Traktat z Nicei z 26 lutego 2001 r. zmieniający traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty prawne, Dz. Urz. z 2001, C 80.

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. z 2007, C 306.

Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana, Dz. Urz. z 2010, C 83.

Protokół (nr 1) w sprawie roli parlamentów narodowych w UE, Dz. Urz. UE z 2010, C 83.

Protokół (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, Dz. Urz. z 2010, C 83.

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE z 2007, C 303.

Deklaracja nr 17 z 7 lutego 1992 r. w sprawie prawa dostępu do informacji, załączona do Aktu końcowego Traktatu o Unii Europejskiej, Dz. Urz. z 1992, C 191.

Deklaracja nr 35 z 2 października 1997 r. załączona do Aktu końcowego Traktatu z Amsterdamu, Dz. Urz. z 1997, C 340.

B. Akty prawa wtórnego

Rozporządzenie Komisji nr 259/68 z 28 lutego 1968 r., *Staff Regulation of Officials of the European Communities*, Dz. Urz. z 1968, L 46 (z późniejszymi zmianami).

Decyzja Rady 373/87 z 13 lipca 1987 r. ustanawiająca warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji, Dz. Urz. z 1987, L 197.

Decyzja Rady 731/93 z 26 marca 1993 r. w sprawie dostępów do dokumentów Rady, Dz. Urz. z 1993, L 340.

Kodeks postępowania dotyczący publicznego dostępu do Rady i Komisji, Dz. Urz. z 1993, L 340.

Otwarty i strukturalny dialog między Komisją a specjalnymi grupami interesu, Dz. Urz. z 1993, C 63.

Decyzja Komisji 94/90 z 18 lutego 1994 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów, Dz. Urz. z 1994, L 46.

Decyzja Rady 468/1999 z 28 czerwca 1999 r. ustanawiająca warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji, Dz. Urz. z 1999, L 184.

Decyzja Rady 881/2009 z 1 grudnia 2009 r. w sprawie sprawowania prezydencji Rady, Dz.Urz. UE z 2009, L 315.

Dyrektywa 2001/29/WE w sprawie harmonizacji niektórych aspektów praw autorskich i pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym, Dz. Urz. z 2001, L 167/10.

Rozporządzenie nr 1049/2001 z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, Dz. Urz. z 2001, L 145.

Biała Księga o zarządzaniu, COM (2001) 428.

Europejski kodeks dobrej praktyki administracyjnej, Dz. Urz. z 2002, C 72E.

Komunikat w sprawie minimalnych standardów na potrzeby konsultacji, COM (2002) 704.

Decyzja wspólna Komitetu EOG 138/2004 z 11 czerwca 2002 r. zmieniająca protokół nr 3 do Porozumienia EOG dotyczącego określonych produktów, Dz. Urz. z 2004, L 342.

Międzyinstytucjonalne porozumienie w sprawie lepszego tworzenia prawa, Dz. Urz. z 2003, C 321.

Regulamin wewnętrzny Parlamentu Europejskiego (w tym aneks X regulaminu dot. m.in. Kodeksu postępowania lobbystów), Dz. Urz. z 2005, L 44.

Komunikat Komisji do Parlamentu i do Rady w kwestii lepszych regulacji dotyczących rozwoju i zwiększenia zatrudnienia w UE, COM (2005) 97.

Decyzja Rady 512/2006 z 22 lipca 2006 r. *zmieniająca decyzję 468/1999 ustanawiającą warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji*, Dz. Urz. z 2006, L 200.

Zielona Księga – Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości, COM (2006) 194.

Zielona Księga – Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości – działania następcze, COM (2007) 127.

Komunikat Komisji Europejskiej, *Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości – zasady dotyczące stosunków z przedstawicielami grup interesu (rejestr i kodeks postępowania)*, COM (2008) 323.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 8 maja 2008 r. w sprawie określenia ram dla działalności grup interesu (lobbystów) w instytucjach europejskich, 2007/2115 (INI).

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 września 2008 r. zawierająca zalecenia dla Komisji w sprawie dostosowywania aktów prawnych do nowej decyzji w sprawie komitologii, Dz. Urz. z 2010, C 8 E/5.

C. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE

Wyrok Sądu z 4 marca 1997 r. w sprawie T-105/95, WWF UK (World Wide Fund for Nature) przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, Zb. Orz. 1997, s. II–313.

Wyrok Sądu z 17 czerwca 1998 r. w sprawie T-174/95, Svenska Journalistförbundet przeciwko Radzie Unii Europejskiej, Zb. Orz. 1998, s. II–2289.

Wyrok Sądu z 6 lutego 1998 r. w sprawie T-124/96, Interporc Im – und Export GmbH przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, Zb. Orz. 1996, s. II–231.

Wyrok Sądu z 19 lipca 1999 r. w sprawie T-188/97, Rothmans International BV przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, Zb. Orz. 1999, s. II–2463.

Wyrok Sądu z 19 lipca 1999 r. w sprawie T-14/98, Heidi Hautala przeciwko Radzie, Zb. Orz. 1999, s. II–2489.

Wyrok Sądu z 14 października 1999 r. w sprawie T-309/97, The Bavarian Lager Company Ltd przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, Zb. Orz. 1999, s. II–03217.

Wyrok Sądu z 19 października 1999 r. w sprawie T-194/94, Carvel i Guardian przeciwko Radzie, Zb. Orz. 1999, s. II–2765.

Wyrok Sądu z 8 grudnia 1999 r. w sprawie T-92/98, Interporc przeciwko Komisji, Zb. Orz. 1999, s. II–03521.

Wyrok Trybunału z 11 stycznia 2000 r. w sprawie połączonej C-174/98 oraz C-189/98, Zb. Orz. 2000, s. I–1 (apelacja od wyroku Sądu z 19 marca 1998 r. w sprawie T-83/96 Van der Wal przeciwko Komisji).

Wyrok Sądu z 13 września 2000 r. w sprawie T-20/99, Denkavit Nederland BV przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, Zb. Orz. 2000, s. II–3011.

Wyrok Sądu z 12 lipca 2001 r. w sprawie T-204/99, Olli Matilla przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich i Radzie Unii Europejskiej, Zb. Orz. 2001, s. II–2265.

Wyrok Trybunału z 12 grudnia 2001 r. w sprawie C-353/99 (odwołanie od wyroku T-14/98 Heidi Hautala przeciwko Radzie, Zb. Orz. 1999, s. II–2489).

Wyrok Sądu z 10 października 2001 r. w sprawie T-111/00, British American Tobacco International (Investments) Ltd przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, Zb. Orz. 2001, s. II–2997.

Wyrok Sądu z 11 grudnia 2001 r. w sprawie T-191/99, David Petrie, Victoria Jane Primhak, David Verzoni i inni przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, Zb. Orz. 1999, s. II–3677.

Wyrok Sądu z 17 września 2003 r. w sprawie T-76/02, Mara Messina przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, Zb. Orz. 2003, s. II–3203.

Wyrok Sądu z 16 października 2003 r. w sprawie T-47/01, Co-Frutta Soc.coop.rl przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, Zb. Orz. 2003, s. II–04441.

Wyrok Sądu z 23 listopada 2004 r. w sprawie T-84/03, Maurizio Turco przeciwko Radzie Unii Europejskiej, Zb. Orz. 2004, s. II–4061.

Wyrok Sądu z 30 listopada 2004 r. w sprawie T-168/02, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, Zb. Orz. 2004, s. II–4135.

Wyrok Sądu z 13 kwietnia 2005 r. w sprawie T-2/03, Verein für Konsumenteninformation przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, Zb. Orz. 2003, s. II–1121.
Wyrok Sądu z 17 marca 2005 r. w sprawie T-187/03, Isabella Scippacercola przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, Zb. Orz. 2005, s. II–1029.
Wyrok Sądu z 14 grudnia 2006 r. w sprawie T-237/02, Technische Glaswerke Ilmenau GmbH przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, Zb. Orz. 2006, s. II–5131.
Wyrok Sądu ze 30 stycznia 2008 r. w sprawie T-380/04, Ioannis Terezakis przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, Zb. Orz. 2008, s. II–00011.
Wyrok Trybunału z 1 lipca 2008 r. w sprawach C-39/05 oraz C-52/05, Zb. Orz. 2008, s. I–11389 (odwołanie od wyroku w sprawie T-84/03, Turco przeciwko Radzie).
Wyrok Trybunału z 15 czerwca 2010 r. w sprawie C-139/07, Zb. Orz. 2010, s. I–243, (odwołanie od wyroku Sądu w sprawie T-237/02).

2. MONOGRAFIE, PODRĘCZNIKI, ARTYKUŁY

Almond G., Powell G.B., Strom K., Dalton R., *Comparative Politics (a theoretical framework)*, New York 2001.
Alter K.J., *The European Union's Legal System and Domestic Policy: Spillover or Backlash*, „International Organization" 2000, nr 54 (3).
Andersen S.S., Eliassen K.A., *Complex Policy-Making: Lobbying the EC* [w:] *Making policy in Europe, the Europeification of National Policy-Making,* S.S. Andersen, K.A. Eliassen (red.), London 1996.
Aspinwall M., *Pressure Group Conflict and the European Community Shipping Policy*, London 1995.
Barcz J., Górka M., Wyrozumska A., *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
Baumgartner F.R., *EU Lobbying: a View From the US*, „Journal of European Public Policy" 2007, nr 14 (3).
Baumgartner F.R., Leech L.B., *Interest Niches and Policy Bandwagons: Patterns of Interest Group Involvement in National Politics*, „Journal of Politics" 2001, nr 64.
Baumgartner F.R., Leech B.L., *The Importance of Groups in Politics and in Political Science*, Princeton 1998.
Becker G., *A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence*, „The Quarterly Journal of Economics" 1983, nr 8.
Benedikt A., *Podstawy lobbingu*, Wrocław 2006.
Betts J.R., Odgers C.W., Wilson M.K., *The Effects on Unions on Research and Development: An Empirical Analyses Using Multi-Year Data*, „Canadian Journal of Economics" 2001, nr 34 (3).
Beyers J., *Policy issues, Organizational Format and the Political Strategies of Interest Organizations* [w:] *Interest Group Politics in Europe*, J. Beyers, R. Eising, W.A. Maloney (red.), London–New York 2009.
Beyers J., Eising R., Maloney W.A., *Researching Interest Group Politics in Europe and*

Elsewhere: Much we Study, Little we Know? [w:] *Interest Group Politics in Europe*, J. Beyers, R. Eising, W.A. Maloney (red.), London–New York 2009.

Beyers J., Eising R., Maloney W., *Conclusion: Embeding Interest Group Research* [w:] *Interest Group Politics in Europe*, J. Beyers, R. Eising, W.A. Maloney (red.), London–New York 2009.

Beyers J., Kerremans B., *How Do Societal Interests Gain Access to the Policy-making on Multilateral Trade in the European Union,* Bologna 2004.

Beyme K., *Interessengruppen in der Demokratie*, München 1980.

Bindi F.M., *The Eurogroups, the European Union and the EU legislative Process*, NUPI Report, nr 201, Oslo 1996.

Bindi F.M., *The Cost of Staying out of the EU: Third States and Foreign Multinationals Lobbying the EU Decision Making Processes* [w:] *The Union and the World: The Political Economy of a Common European Foreign Policy*, A. Calfruny, P. Peters (red.), London 1998.

Black S., *Public relations,* Kraków 2006.

Blavoukos S., Pagoulatos G., *Enlargement Waves and Interest Group Participation in the EU Policy-Making System: Establishing a Framework of Analysis* [w:] *Interest Group Politics in Europe*, J. Beyers, R. Eising, W.A. Maloney (red.), London–New York 2009.

Bouven P., *A Comparative Study of Business Lobbying in the European Parliament, the European Commission and the Council of Ministers*, MPIfG Discussion Paper 02/7, Köln 2002.

Bouven P., *Corporate Lobbying in the European Union: Towards a Theory of Access* „EUI Working Papers SPS" 2001, nr 5, San Domenico 2001.

Bouven P., *Corporate Lobbying in the European Union: The Logic of Access*, „Journal of European Public Policy" 2002, nr 9 (3).

Bouven P., *The European Commission* [w:] *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, D. Coen, J. Richardson (red.), Oxford 2009.

Bouven P., McCown M., *Lobbying versus litigation* [w:] *EU Lobbying, Empirical and Theoretical Studies*, D. Coen (red.), London 2007.

Brodecki Z., *Prawo integracji w Europie,* Warszawa 2008.

Broscheid A., Coen D., *Lobbying Activity and Fora Creation in the EU: Empirically Exploring the Nature of the Policy Good,* „Journal of European Public Policy" 2007, nr 14.

Castles F., *Pressure Groups and Political Culture*, London 1967.

Chari R., Murphy G., Hogan J., *Regulating Lobbyists: A Comparative Analysis of the United States, Canada, Germany and the European Union*, „The Political Quarterly" 2007, nr 78 (3).

Chodubski A., *Grupy interesu w ujęciu historycznym* [w:] *Grupy interesu, teorie i działanie*, Z. Machelski, L. Rubisz (red.), Toruń 2003.

Chryssochoou D.N., *Demokracja Unii Europejskiej i jej deficyt* [w:] *Unia Europejska, organizacja i funkcjonowanie*, M. Cini (red.), Warszawa 2007.

Cini M., *Unia Europejska, organizacja i funkcjonowanie,* Warszawa 2007.

Clamen M., *Lobbing i jego sekrety*, A. Janowska, A. Kuhn-Kinel (tł.), Warszawa 2005.
Coen D., *Business Lobbying in the European Union* [w:] *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, D. Coen, J. Richardson (red.), Oxford 2009.
Coen D., *Empirical and Theoretical Studies in EU Lobbying* [w:] *EU Lobbying, Empirical and Theoretical Studies*, D. Coen (red.), London 2007.
Coen D., *The European Business Interest and the Nation State: Large-firm Lobbying in The European Union and Member State,* „Journal of Public Policy" 1998, nr 18 (1).
Coen D., Richardson J., *Introduction* [w:] *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, D. Coen, J. Richardson (red.), Oxford 2009.
Cowles M.G., *The Changing Architecture of Big Business*, Seattle 1997.
Coxall B., *Pressure Groups in British Politics*, Harlow 2001.
Crombez Ch., *Information, Lobbying and the Legislative Process in the European Union*, „European Union Politics" 2002, nr 3.
Davis A., *Public relations*, Warszawa 2007.
De Cock C., *iLobby.eu – Survival Guide to EU Lobbyin*g, Delft 2010.
Della Porta D., *Global Democracy and The World Social Forum*, London 2007.
Doliwa-Klepacki Z.M., *Integracja europejska,* Białystok 2005.
Dubowski T., *Zasada równowagi instytucjonalnej w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
Dür A., *Interest Groups in the European Union – How Powerful Are They?* [w:] *Interest Group Politics in Europe*, J. Beyers, R. Eising, W.A. Maloney (red.), London–New York 2009.
Dür A., Mateo G., *Treaty-Making in the European Union: Bergaining, Issue Linkages, and Efficiency*, „European Integration online Papers" 2004, nr 8.
Dzieduszycka-Jędrach J., *Przyszłość social media*, „Social Media Manual – Raport 2010".
Eising R., *Clientelism, Committees, Pluralism and Protest in the European Union: Matching Patterns?* [w:] *Interest Group Politics in Europe*, J. Beyers, R. Eising, W.A. Maloney (red.), London–New York 2009.
Eising R., *Interest Groups and the European Union* [w:] *European Union Politics,* M. Cini (red.), New York 2007.
Eising R., *The Access of Business Interests to EU Institutions: Towards Elite Pluralism?* [w:] *EU Lobbying, Empirical and theoretical Studies*, D. Coen (red.), London 2007.
Fabjaniak-Czerniak K., *Nowe zasady działalności PR*, „Social Media Manual – Raport 2010".
Farhang Z., *Hume*, *Precursor of Modern Empiricism*, Hague 1960.
Gajda A., *Zasada pomocniczości* [w:] *Zasady ustrojowe Unii Europejskiej*, J. Barcz (red.), Warszawa 2010.
Grande E., *The State and Interest Groups in a Framework of Multi-Level Decision-Making: the Case of the European Union,* „Journal of European Public Policy" 1996, nr 28.
Graniszewski L., Piątkowski C., *Grupy interesu w Unii Europejskiej*, Warszawa 2004.
Greenwood J., *Reprezentacja interesów w Unii Europejskiej,* Łódź 2005.

Greenwood J., Aspinwall M., *Collective Action in the European Union: Interests and the New Politics of Associability*, London 1998.
Grosse T.G., *Europa na rozdrożu,* Warszawa 2008.
Grossman G.M., Helpman E., *Special Interest Politics*, Cambridge 2001.
Grzechowiak M., *Social media w Polsce i na świecie*, „Raport Social Media 2010".
Gueguen D., *European Lobbing: the New Coalitions,* Brussels 2007.
Gueguen D., *Lobbing europejski*, Warszawa 2011.
Hamada Y., *Japanese Firms in the EU: Europeanization Of Lobbying Strategies and Enduring National Characteristics*, London 2007.
Hayes-Renshaw F., *Least Accessible But Not Innaccessible: Lobbying the Council and the European Council* [w:] *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, D. Coen, J. Richardson (red.), Oxford 2009.
Hix S., *System polityczny Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
Hupa A., *Społeczności w Internecie*, „Social Media Manual – Raport 2010".
Ietto-Gillies G., *Transnational Coorporations: Fragmentation Amidst Integration*, London–New York 2002.
Jacobs F., Corbett R., Shackleton M., *European Parliament*, New York 1995.
Jasiecki K., Molęda-Zdziech M., Kurczewska U., *Lobbing – sztuka skutecznego wywierania wpływu,* Kraków 2000.
Jednaka W., *Proces lobbingu na wybranych przykładach* [w:] *Grupy interesu, teorie i działanie*, Z. Machelski, L. Rubisz (red.), Toruń 2003.
Jeziński M., *Funkcje blogów politycznych* [w:] *Nowe media i polityka*, M. Jeziński (red.), Toruń 2009.
Karr K., *Democracy and Lobbing in the European Union*, Frankfurt–New York 2007.
Kaznowski D., *Nowy marketing*, Warszawa 2008.
Kisiel W., *Lobbing, wnioski i propozycje legislacyjne*, „Wspólnota" 1999, nr 20.
Kociubiński J., *Publiczna recepcja Unii Europejskiej i integracji europejskiej a skuteczność polityki informacyjnej realizowanej przez instytucje unijne* [w:] *Public relations w sferze publicznej – wizerunek i komunikacja*, M. Tabernacka, A. Szadok-Bratuń (red.), Warszawa 2012.
Kohler-Koch B., *European Governance and System Integration,* Brussels 2005.
Koeppl P., *The Acceptance, Relevance and Dominance of Lobbying the EU Commission – A First-time Survey of the EU Commission's Civil Servants*, „Journal of Public Affairs" 2001, nr 1.
Konopacki S., *Neofunkcjonalistyczna teoria integracji politycznej Ernesta Haasa i Leona Lindberga*, „Studia Europejskie" 1998, nr 3.
Kowalski J., Lamentowicz W., Winczorek P., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1983.
Kozek W., *Czy grupy interesów oraz inne formy zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego mogą mięć wpływ na ograniczenia deficytu demokracji w UE?* [w:] *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów,* U. Kurczewska (red.), Warszawa 2008.
Kukułka J., *Lobbing międzynarodowy w Unii Europejskiej,* „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Gospodarki Krajowej w Kutnie" 2005, t. VII, M. Leczyk (red.).

Kukier K., *Lobbing w UE – analiza UKIE,* Warszawa 2001.
Kurczewska U., *Rola europejskich grup interesów ekonomicznych w kształtowaniu polityk sektorowych Unii Europejskiej* [w:] *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów,* U. Kurczewska (red.), Warszawa 2008.
Kurczewska U., Molęda-Zdziech M., *Lobbing w Unii Europejskiej – zarys problematyki,* „Studia Europejskie" 1999, nr 2 (10).
Kurczewska U., Molęda-Zdziech M., *Lobbing w Unii Europejskiej,* Warszawa 2002.
Lamarque G., *Le lobbing. Que-sais-je?*, Paryż 1994.
Lehmann W., *The European Parliament* [w:] *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues,* D. Coen, J. Richardson (red.), Oxford 2009.
Levine S., White P.E., *Exchange as a Conceptual Framework for the Study of Interorganizational Relationships*, „Administrative Science Quartely" 1961, nr 5 (4).
Lijphard A., *Patterns of Democracy: Government Forms & Performance in Thirty-six Countries,* Yale 1999.
Lindberg L., *Dynamics of European Economic Integration*, Stanford 1963.
Lowery D., Poppelaars C., Berkhout J., *The European Union Interest System in Comparative Perspective: a Bridge Too Far?* [w:] *Interest Group Politics in Europe*, J. Beyers, R. Eising, W.A. Maloney (red.), London–New York 2009.
Mahoney C., *Lobbying Success in the United States and the European Union,* „Journal of Public Policy" 2007, nr 78.
Mahoney C., *Networking vs. Allying: the Decision of Interest Groups To Join Coalitions in the US and the EU* [w:] *EU Lobbying, Empirical and theoretical studies*, D. Coen (red.), London 2007.
Mahoney C., Baumgartner F., *Converging Perspectives on Interest Group Research in Europe and America* [w:] *Interest group politics in Europe*, J. Beyers, R. Eising, W.A. Maloney (red.), London–New York 2009.
Maliszewska-Nienartowicz J., *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, Toruń 2010.
Małecki M., *Czarna lista zaniechań*, „Marketing w Praktyce" 2010, nr 6 (147).
Małuszyńska E., Gruchman B., *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.
Mazey S., Richardson J., *Interest Groups and EU-policy Making: Organisational Logic and Venue Shopping* [w:] *European-Union: Power and Policy Making*, J. Richardson (red.), London–New York 2001.
Mazey S., Richardson J., *The Logic of Organization* [w:] *European Union and Policy--Making,* J. Richardson (red.), London 1998.
McCown M., *Interest Groups and the European Court of Justice* [w:] *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, D. Coen, J. Richardson (red.), Oxford 2009.
McLaughlin A.M., Jordan G., Maloney W.A., *Corporate Lobbying in the European Community*, „Journal of Common Market Studies" 1993, nr 31 (2).
Michalowitz I., *Beyond Corporatism and Pluralism: Towards a New Theoretical*

Framework [w:] *Influence and Interests in the European Union: the New Politics of Persuasion and Advocacy*, A. Warleigh, J. Fairbrass (red.), London 2002.
Michałowska-Gorywoda K., *Podejmowanie decyzji w UE,* Warszawa 2002.
Milbrath L.W., *Lobbying as a Communication Process,* „Public Opinion Quarterly" 1960, nr 24 (1).
Miotk A., *PR online mierzalnie*, „Marketing w Praktyce" 2007, nr 10.
Mizera M., *Wirusowe aplikacje do zarabiania*, „Marketing w Praktyce" 2010, nr 6 (147).
Molęda-Zdziech M., *Działania lobbingowe na forum Unii Europejskiej na przykładzie aktorów regionalnych,* [w:] *Prace i materiały ISM,* K. Zbytniewska (red.), Warszawa 2005.
Molęda-Zdziech M., *Ku skuteczniejszym regulacjom lobbingu na forum Unii Europejskiej* [w:] *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów,* U. Kurczewska (red.), Warszawa 2008.
Molęda-Zdziech M., *Między pluralizmem a korporatywizmem – próba rekonstrukcji modeli lobbingu* [w:] *Kształtowanie się środowiska biznesu jako grupy interesu w Polsce,* J. Gładys-Jakóbik (red.), Warszawa 2002.
Nollert M., *Lobbying for a Europe of Big Business: the European Roundtable of Industrialists* [w:] *State-building in Europe*, V. Bornschier (red.). Cambridge 2000.
Nowak J., *Zrób to sam – Web 2.0 jako sfera politycznej aktywności internautów* [w:] *Nowe media i polityka*, M. Jeziński (red.), Toruń 2009.
Obradovic D., *Regulating Lobbing in the European Union* [w:] *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, D. Coen, J. Richardson (red.), Oxford 2009.
Olson M., *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge 1965.
Paczyński W., *ECB Decision-making and the Status of the Eurogrup in an Enlarged EMU*, „Studia i Analizy" 2003, nr 262.
Pedler R.H., *EU Lobbying – Changes in the Arena*, London 2002.
Peterson J., Bomberg E., *Decision-Making in the European Union*, London 1999.
Piechowicz M., *Lobbing na poziomie Komisji Europejskiej,* „Wspólnoty Europejskie 2009, nr 6.
Piechowicz M., *Przygotowania badań reprezentacji interesów przedsiębiorstw województwa kujawsko-pomorskiego na poziomie Unii Europejskiej,* „Przegląd Europejski" 2011, nr 1.
Piwowar B., Świeca J., *Lobbing – biznes, prawo, polityka*, Warszawa 2010.
Podedworny H., Seweryn A.A., *Lobbing – instytucja gospodarki rynkowej*, Białystok 2010.
Protas A. (red.), *Kompendium wiedzy o lobbingu*, Warszawa 2009.
Pudło A., *Udział Sejmu i Senatu w zarządzaniu sprawami Unii Europejskiej* [w:] *Ustrój Unii Europejskiej*, J. Barcz (red.), Warszawa 2010.
Ross C., *Władze lokalne a lobbying w Unii Europejskiej*, J. Papaj (tł.), Warszawa 2000.
Sabatier P., *The Advocacy Coalition Framework: Revision and Relevance for Europe*, „Journal of European Policy" 1998, nr 5 (1).

Saurugger S., *COREPER and National Governments* [w:] *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, D. Coen, J. Richardson (red.), Oxford 2009.

Saurugger S., *Interest Groups and Democracy in the European Union* [w:] *Interest Group Politics in Europe*, J. Beyers, R. Eising, W.A. Maloney (red.), London–New York 2009.

Scharpf F.W., *Legitimacy in the Multi-Actor European Polity* [w:] *Organizing Political Institutions – Essays for Johan P. Olsen,* M. Egerbers, P. Laegreid (red.), Oslo 1999.

Schmitter P.C., *Still the Century of Corporatism?*, „Review of Politics" 1974, nr 36.

Schmitter P.C., Streeck W., *The Organization of Business Interests: Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies*, Köln 1999.

Sławik A., *Lobbing w strategiach przedsiębiorstw*, Kraków 2009.

Stempniak P., *Social PR – czyli nowy model komunikacji społecznej*, „Social Media Manual – Raport 2010".

Stępka P., *Model zinstytucjonalizowanych działań lobbingowych firm telewizyjnych wobec instytucji Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

Streeck W., Schmitter P.C., *From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market,* „Politics and Society" nr 19 (2).

Tarnawska K., *Reprezentacja interesów na poziomie UE. Logika członkostwa i logika wpływu* [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Problemy globalizacji i regionalizacji*, cz. 1, M.G. Woźniak (red.), Rzeszów 2006.

Tarnawska K., *Reprezentacja interesów na poziomie UE. Logika członkostwa i logika wpływu*, [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Problemy globalizacji i regionalizacji*, cz. 1, M.G. Woźniak (red.), Rzeszów 2006..

Tarnawska K., *Rozwój lobbingu w Unii Europejskiej,* „Sprawy Międzynarodowe" 1999, nr 3.

Thorhallsson B., *The Role of the Small States in the European Union*, Ashgate 2000.

Titley S., *The Rise of NGOs in the EU* [w:] *Handbook of Public Affairs,* P. Harris, P.S. Fleisher (red.), London 2005.

Tomkiewicz A., *Panele strategicznych aktywności*, „Marketing w Praktyce" 2010, nr 6 (147).

Tosiek P., *Delegacja uprawnień w systemie decyzyjnym Unii Europejskiej – komitologia a reforma instytucjonalna* [w:] *Unia Europejska w XXI wieku. Polityczno-prawna wspólnota interesów*, R. Riedel (red.), Toruń 2010.

Tosiek P., *Europeizacja administracji narodowych państw członkowskich Unii Europejskiej na przykładzie komitologii* [w:] *Europeizacja – mechanizmy, wymiary, efekty*, A. Pacześniak, R. Riedel (red.), Toruń 2010.

Truman D.B., *The Governmental Process*, New York 1951.

Van Apeldoorn B., *The European Round Table of Industrialists: Still a Unique Player?* [w:] *The Effectiveness of EU Business Associations*, J. Greenwood (red.), London 2001.

Van Apeldoorn B., *Transnational Business: Power Structures in Europe's Political Economy* [w:] *Transnational European Union vol. 2*, W. Kaiser (red.), London–New York 2005.

Van Schendelen R., *Machiavelli w Brukseli – sztuka lobbingu w Unii Europejskiej,* J. Bojko, K. Bolesta (tł.), Gdańsk 2006.
Warleigh A., Fairbrass J., *Influence and Interests in the European Union* [w:] *Europa Publications,* A. Warleigh, J. Fairbrass (red.), London 2002.
Wilson G., *Corporate Political Strategies*, „British Journal of Political Science" 1990, nr 20 (2).
Wiszowaty M.M., *Regulacja prawna lobbingu na świecie*, Warszawa 2008.
Witkowska K., *Pozycja prawna Komisji Europejskiej w systemie instytucjonalnym Wspólnot Europejskich*, Toruń 2008.
Wool C., *Lobbying in the European Union, From Sui Generis to a Comparative Perspective,* „Journal of European Public Policy" 2006, nr 13 (3).
Woll C., *Trade Policy Lobbying in the European Union: Who Captures Whom?* [w:] *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues,* D. Coen, J. Richardson (red.), Oxford 2009.
Woszczyk B., *Lobbing w Unii Europejskiej*, Toruń 2004.
Wyrzykowska I., Sadowska M., *Marka, która będzie wszędzie*, „Marketing w Praktyce" 2010, nr 6 (147).
Zetter L., *Lobbying the Art of Political Persuasion*, Hampshire 2008.

3. INTERNET

http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=12&app=docs&action=get&iid=3394
http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/docs/v_en.pdf
http://ec.europa.eu/news/justice/091028_pl.htm
http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/100326_komitologia_pl.htm
http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/gp_pl.pdf
http://ec.europa.eu/ipg/services/interactive_services/chat/chat_procedure_en.pdf
http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/index_en.htm
http://ec.europa.eu/transparency/docs/323_pl.pdf
http://europa.eu.int/comm/secretariat_ggeneral/sgc/lobbies/code_consultant/codecon_en.htm
http://europa.eu/lobbyists/interest_representative_registers/index_pl.html
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:17:01:32001L0029:PL:PDF
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0704:FIN:en:PDF
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0097en01.pdf
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0012en01.pdf
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0127:FIN:PL:PDF

http://evca.eu/
http://www.aima.org/
http://www.alter-eu.org/
http://www.beuc.org
http://www.businesseurope.eu
http://www.businesseurope.eu/content/default.asp?PageID=602
http://www.cius.org/
http://www.ecas-citizens.eu
http://www.euractiv.com/29/images/Interest%20Groups%20in%20a%20Global%20Contest_tcm29–164090.pdf
http://www.euractiv.com/en/pa/transparency-initiative-linksdossier-188351
http://www.euractiv.com/en/pa/transparency-initiative-linksdossier-188351
http://www.eurochambres.eu/content/Default.asp?PageID=31
http://www.europarl.europa.eu/code/information/guide_en.pdf
http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=PL&reference=ANN-10
http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6--TA-2008–0197+0+DOC+XML+V0//PL
http://www.epdigitaltrends.eu/uploads/graphs-2011/survey_2011_200dpi_01.jpg
http://www.etuc.org
http://www.ert.be/working_groups.aspx
http://www.facebook.com/europeanparliament
http://www.fooddrinkeurope.eu/
http://www.flickr.com/photos/european_parliament
http://www.flavors.me/European_Parliament
http://www.internetstandard.pl/news/365447/Internet.Standard.prezentuje.raport.Social.Media.2010.html
http://www.internetstandard.pl/news/379568/Internet.Standard.prezentuje.raport.Social.Media.2012.html
http://www.jhubc.it/ecpr-bologna/docs/497.pdf
http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+V0//EN&language=EN
http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+V0//EN&language=EN
http://www.europarltv.europa.eu
http://www.kartaprawpodstawowych.org.pl/?link=5
http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp02–7.pdf
http:// www.myspace.com/europeanparliament
http://www.ombudsman.europa.eu/pl/resources/code.faces/pl/3510/html. bookmark
http://www.socialmediamanual.pl/docs/Social-Media-Manual-2010.pdf
http://www.unesda.org/
http://www.vimeo.com/user2682029/videos
http://www.youtube.com/EuropeanParliament