

SYLWIA MROZOWSKA ▶

## Interesy regionalne a lobbying w Unii Europejskiej

Unia Europejska jest organizacją wyjątkową (*sui generis*) w znaczeniu funkcjonalnym, organizacyjnym, instytucjonalnym i politycznym. Wyjątkowość ta przejawia się m.in. w złożoności relacji pomiędzy obywatelami Unii Europejskiej a instytucjami unijnymi. Ważną rolę w budowaniu tych relacji odgrywają grupy interesu jako organizacje pośredniczące. Wyzwaniem badawczym stała się w tym kontekście problematyka obywatelstwa unijnego, demokracji i jej deficytu oraz wpływu grup interesu na proces stanowienia prawa europejskiego. Szczególnie interesujący badawczo jest proces formowania się terytorialnych, w tym regionalnych grup interesu.

Ilość grup chcących wywierać wpływ na procesy decyzyjne w Unii Europejskiej stale wzrasta. W największym stopniu reprezentowane są interesy biznesowe. Wśród mniej licznych grup znajdują się reprezentacje interesów terytorialnych, głównie regionalnych. Biura te reprezentują interesy władz związkowych, rad regionalnych oraz innych formalnych organów zdecentralizowanych państw unitarnych. Polskie przedstawicielstwa regionalne to przede wszystkim reprezentacje poszczególnych województw lub jak w przypadku Domu Polski Wschodniej grupy województw. Najwięcej przedstawicielstw regionalnych w Brukseli powstało na skutek reform polityki regionalnej pod koniec lat 80. Wówczas zaczęło się nawiązywać

partnerstwo pomiędzy Komisją Europejską a regionami. W konsekwencji regiony zaczęły „omijać” rządy narodowe. Wielu badaczy twierdzi, że sytuacja ta wpłynęła na powstanie systemu rządów wielopoziomowych.

Proces formowania się reprezentacji regionów w Brukseli bezpośrednio związany jest z problematyką grup interesu i lobbingu w Unii Europejskiej.

Zgodnie z teorią instytucjonalną instytucje polityczne, z jakimi mamy do czynienia w UE, kształtują postępowanie organizacji grup interesów. Z tej perspektywy problematyka grup interesu w Unii Europejskiej posiada dwa istotne punkty wyjścia. Po pierwsze, cel działalności grup interesu; po drugie, specyfikę struktury politycznej organizacji. Unia Europejska realizując politykę przejrzystości musiała wyraźnie określić swoje stanowisko względem roli grup interesu w procesie tworzenia prawa. W wymiarze praktycznym stanowisko Unii Europejskiej w tym zakresie wpływa na proces formowania, role, funkcje, strategie i taktyki grup interesu, które często poprzez dostosowanie do warunków unijnych chcą zachować szanse na realizację wytyczonego celu. Przeważają działania nastawione na skuteczność nad działaniami nastawionymi na wspólny europejski interes.

Początkowo zjawisko lobbingu w UE zaczęto postrzegać poprzez pryzmat korporacjonizmu. Jednak bardzo szybko zaniechano tej perspektywy badawczej uznając, że krajowe tradycje korporatystyczne nie zostały przeniesione na poziom unijny<sup>1</sup>. Obecnie większość obserwatorów lobbingu uznaje, że sposób reprezentacji interesów na poziomie ponadnarodowym powinien być opisywany jako pluralizm<sup>2</sup>. Część badaczy koncentruje się na analizie funkcjonowania grup interesu w wielopoziomowym systemie UE dochodząc do wniosku, że skuteczne zbiorowe działania na poziomie ponadnarodowym są niezwykle trudne, nawet dla tak dużych i mocnych podmiotów jak firmy, nie mówiąc już o organizacjach społecznych<sup>3</sup>. Inne

---

<sup>1</sup> Zobacz m.in.: W. Streeck, P. Schmitter, *From national corporatism to transnational pluralism: organized interests in the Single European Market*, „Politics and Society” 1991, nr 19(2), s. 133–152.

<sup>2</sup> Zobacz w: D. Coen, *The evolution of the large firm as a political actor In the EU*, „Journal of European Public Policy” 1997, nr 4(1), s. 91–108.

<sup>3</sup> G. Jordan, A. McLaughlin, *The rationality of lobbying In Europe: why are Euro-groups so numerous as so weak? Evidence from the car industry*, [w:] *Lobbying in the European Community*, red. S. Mazey, J.J. Richardson, Oxford 1993; M. Aspinwall, J. Greenwood, *Collective Action in the European Union: Interests and the New Politics of Associability*, London 1998.

z kolei badania dotyczą grup interesu z perspektywy systemu politycznego UE<sup>4</sup>, potencjału grup interesu do przewyższenia deficytu demokracji w Unii Europejskiej<sup>5</sup> czy europeizacji grup interesu<sup>6</sup>. Kolejna grupa badań koncentruje się na identyfikacji warunków, które powodują występowanie lobbingu, w konkretnym miejscu i z określonym skutkiem. Autorzy tych badań starają się rozpoznać jakie podmioty mają potencjał wpływu na proces polityczny<sup>7</sup>, próbują zidentyfikować te fazy procesu politycznego, gdzie lobbing może być skuteczny<sup>8</sup>, przyczyny korzystania z różnych kanałów reprezentacji<sup>9</sup> czy warunki, które umożliwiają podmiotom prywatnym uzyskanie dostępu do procesu politycznego<sup>10</sup>. Inny kierunek badań obejmuje porównanie lobbingu amerykańskiego i unijnego oraz wskazanie wpływów tego pierwszego na drugi<sup>11</sup>.

Lobbing w Unii Europejskiej ma specyficzną genezę i specyfikę. Jako strategia organizacyjna grup interesu – ewoluje w Europie razem z procesem integracji europejskiej i zmianami zachodzącymi w samych grupach interesu.

---

<sup>4</sup> B. Kohler-Koch, R. Eising, *The Transformation of Governance in the European Union*, London 1999.

<sup>5</sup> A. Warleigh, *Democracy In the European Union: Theory, Practice and Reform*, London 2003.

<sup>6</sup> D. Coen, *The European Business Interest and the Nation State: Large-firm Lobbying in the European Union and Member States*, „Journal of Public Policy” 1998, nr 18(1), s. 75–100; A. Wilts, *Europeanization and means of interest representation by national business associations*, „European Journal of Industrial Relations” 2001, nr 7(3), s. 269–286; J. Beyers, *Gaining and seeking access: the European adaptation of domestic interest associations*, „European Journal of Political Research” 2002, nr 41(5), s. 585–612.

<sup>7</sup> I. Michalowitz, *EU Lobbying-Principals, Agents and Targets: Strategic Interest Intermediation In EU Policy-making*, Münster 2004.

<sup>8</sup> C. Crombez, *Information, lobbying and legislative process in the European Union Politics*, „European Union Politics” 2002, nr 3(1), s. 7–32.

<sup>9</sup> R. Eising, *Multilevel governance and business interests in the European Union*, „Governance”, nr 17(2), s. 211–246.

<sup>10</sup> P. Bouwen, *Corporate lobbying In the European Union: the logic of Access*, „Journal of European Public Policy” 2002, nr 9(3), s. 365–390.

<sup>11</sup> D. Coen, *Environmental and business lobbying Alliance In Europe: learning from Washington?*, [w:] *Business in International Environmental Governance: A Political Economy Approach*, red. D. Levy, P. Neval, Cambridge 2004, s. 197–220; McGrant, *Lobbying in Washington, London and Brussels: The Persuasive Communication of Political Ideas*, New York 2005.

Wśród czynników wpływających na specyfikę lobbingu w UE znajdują się: rozszerzanie obszarów, w jakich decyzje podejmowane są na szczeblu ponadnarodowym oraz procedury decyzyjne umożliwiające wywieranie wpływu. Lobbing podlega również procesom europeizacji. W konsekwencji badacze zjawiska zauważają złożone relacje pomiędzy transferem kompetencji z poziomu państwa narodowego na poziom ponadnarodowy, mechanizmami adaptacji oraz europeizacją aktywności lobbingowej.

Teza o tym, że integracja europejska wywiera wpływ na sposób reprezentowania interesów w UE związana jest z pojawieniem się nowego, wielowarstwowego systemu grup interesów, odzwierciedlającego wielopoziomowy układ instytucjonalny UE. Chociaż UE stawia grupy interesów przed dylematem wynikającym z wielości możliwych dróg dostępu do jej struktur, oferuje jednocześnie tym organizacjom istotny wpływ na europejski proces legislacyjny, ponieważ chce podejmować decyzje w drodze konsensusu. Poza tym rozwój systemu artykułowania i reprezentowania interesów na szczeblu europejskim związany jest z faktem, iż aktorzy niepaństwowi w coraz większej mierze domagali się dopuszczenia ich do unijnego procesu politycznego, zaś dostępność urzędników pracujących w strukturach unijnych jest w porównaniu do poziomu państwowego stosunkowo duża. Grupy nacisku dążą do wyników politycznych bliskich ich interesom, a urzędnicy unijni chcą zajmować bardziej wpływową pozycję w procesie podejmowania decyzji w UE<sup>12</sup>.

Popularna jest opinia, że organizacje lobbingowe przyczyniły się do powstania i funkcjonowania Wspólnot, wprowadzenia większości wspólnotowych polityk i wspólnego rynku, a także realizacji Unii Gospodarczo-Walutowej<sup>13</sup>. Już w 1958 r. E. Haas<sup>14</sup> sugerował, że to aktywność grup interesu może prowadzić do zjednoczenia i rozwoju wówczas Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i wskazywał na przekazywanie kompeten-

---

<sup>12</sup> S. Hix, *System polityczny Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 270.

<sup>13</sup> U. Kurczewska, M. Mołęda-Zdziech, *Lobbing w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 15; J. Greenwood, *Representing Interests in the European Union*, London 1997, s. 2.

<sup>14</sup> T. Haas, *The Uniting of Europe. Political, Economical and Social Forces, 1950–1957*, California 1958.

cji z ośrodków narodowych na poziom europejskiej debaty tzw. ponadnarodowych grup interesu<sup>15</sup>.

T.G. Grosse potwierdza, że fuzja interesów geopolitycznych państw członkowskich oraz ich interesów gospodarczych wspierała rozwój wspólnego rynku, zwłaszcza w początkowym okresie integracji europejskiej. Przyczyniała się również do delegowania uprawnień państwowych do instytucji technokratycznych, mających poprawić skuteczność funkcjonowania wspólnego rynku i przyczynić się do maksymalizowania korzyści zarówno dla elit rządowych, jak również interesów gospodarczych. W rezultacie rozwoju procesów integracyjnych nastąpił stopniowy wzrost znaczenia transeuropejskich interesów ekonomicznych oraz wykrystalizowanie celów biurokracji unijnej. Oba typy interesów przyczyniły się do dalszej instytucjonalizacji wspólnego rynku oraz wzmocnienia mechanizmów zarządzania technokratycznego. Jednocześnie najsilniejsze interesy gospodarcze w coraz mniejszym stopniu były ograniczane przez regulacje narodowe, a także coraz słabiej identyfikowały się z krajowymi elitami politycznymi i interesami społecznymi<sup>16</sup>.

Początkowo na poziomie Unii Europejskiej charakterystyczny był tzw. *lobbying fusionnel*, kiedy priorytety współpracy skupione były wokół konkretnych celów, w dużej mierze służących zażegnaniu tematu wojny i wypracowaniu wspólnej polityki rolnej oraz zniesienia opłat celnych. Następnie pojawił się *lobbying diplomatique* koncentrujący się na promowaniu konkretnej osoby, czy firmy; lobbyści zatrudniani byli głównie przez poszczególne partie polityczne. Od końca lat 80. mamy do czynienia z *lobbyingiem stratégique*. Wówczas biura lobbystów zostały przeniesione do Brukseli wychodząc z założenia, że warunkiem skuteczności lobbingu jest umiejętność wpływania na unijne procesy decyzyjne.

Komisja Europejska wyraźnie określiła swój stosunek do grup interesu w grudniu 1992 r. w komunikacie „Otwarty i uporządkowany dialog między Komisją a grupami interesów”<sup>17</sup>. Wskazano wówczas, że regularna

---

<sup>15</sup> R. Wiszniowski, *Grupy interesy w Unii Europejskiej*, [w:] *Grupy interesu. Teorie i działanie*, red. Z. Machelsi, L. Rubisz, Toruń 2003, s. 413.

<sup>16</sup> T.G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, Warszawa 2008, s. 463.

<sup>17</sup> An open and structured dialogue between the Commission and special interest groups (93/C63/02), [http://ec.europa.eu/civil\\_society/interest\\_groups/docs/v\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/docs/v_en.pdf) (dostęp 20.08.2012).

wymiana poglądów z zainteresowanymi stronami może mieć pozytywny wpływ na kształt jej polityki i jakość przedstawianych przez nią wniosków legislacyjnych. W kolejnym komunikacie – „Europa 2010: partnerstwo na rzecz odnowy europejskiej”, określono cele strategiczne na lata 2005–2009 podkreślając, że obywatele Europy muszą mieć możliwość aktywnego uczestnictwa w procesie budowy struktury europejskiej oraz, że pojęcia konsultacji i uczestnictwa są nierozłącznie związane z ideą partnerstwa. W kontekście europejskiej inicjatywy na rzecz przejrzystości postanowiono określić minimalne ramy tych relacji. Zawarte one zostały w trzech dokumentach: „Zielonej księdze – Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości” z 3 maja 2006 r.<sup>18</sup>; „Zielonej Księdze – Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości – działania następcze” z 21 marca 2007 r.<sup>19</sup>; Komunikacie „Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości: zasady dotyczące stosunków z przedstawicielami grup interesu (rejestr i kodeks postępowania)” z 27 maja 2008 r.<sup>20</sup>

Komunikat Komisji Europejskiej (Zielona księga – „Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości – działania następcze”) został wydany 21 marca 2007 r. Jego celem była konieczność określenia ram dla działalności lobbystów; informacji zwrotnych na temat minimalnych standardów Komisji dotyczących konsultacji oraz obowiązkowego ujawniania informacji na temat beneficjentów funduszy unijnych przyznanych w ramach zarządzania dzielonego.

Komisja Europejska rozpoczynając temat lobbingu wyjaśniła nieporozumienia związane z terminologią i wyraźnie określiła swoje rozumienie lobbingu jako „działań mających na celu wywarcie wpływu na procesy kształtowania polityki i podejmowania decyzji przez instytucje europejskie”.

---

<sup>18</sup> Zielona księga „Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości” (przedstawiona przez Komisję) COM(2006) 194 wersja ostateczna, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0194:FIN:PL:PDF> (dostęp 20.08.2012).

<sup>19</sup> Komunikat Komisji – Zielona księga „Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości” – działania następcze – KOM(2007)127 wersja ostateczna, [http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/com\\_2007\\_127\\_final\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/com_2007_127_final_pl.pdf) (dostęp 20.08.2012).

<sup>20</sup> Komunikat Komisji – Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości – Zasady dotyczące stosunków z przedstawicielami grup interesu (rejestr i kodeks postępowania) – COM(2008)323 wersja ostateczna, [http://ec.europa.eu/transparency/docs/323\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/docs/323_pl.pdf) (dostęp 20.08.2012).

skie<sup>21</sup>; przedstawiła propozycje stworzenia nowych ram działalności lobbingsowej, które obejmowałyby: motywacyjny system dobrowolnego rejestrowania się, zachętach do rejestracji; wspólnym kodeksie postępowania dla wszystkich lobbystów lub wspólnych wymogach minimalnych oraz system kontroli i sankcji stosowany w przypadku niewłaściwej rejestracji lub naruszenia zasad kodeksu postępowania.

Problem współdziałania instytucji unijnych rozwiązano m.in. poprzez ustanowienie przez Parlament Europejski oraz Komisję Europejską grupy roboczej ds. grup interesu, która otrzymała zadanie utworzenia wspólnego rejestru tych dwóch instytucji oraz przeglądu wspólnego kodeksu postępowania grup interesu.

W 2009 r. uruchomiona została strona internetowa, które umożliwiła dostęp do odrębnych rejestrów KE i PE<sup>22</sup>. W 2011 r. utworzono wspólny rejestr Komisji i Parlamentu<sup>23</sup>, w którym zmieniono kategorie lobbystów poszerzając tym samym dotychczasową listę grup określanych tym mianem.

„Rejestr służący przejrzystości” – wspólny rejestr lobbystów Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego dzieli organizacje i samozatrudnione osoby, uczestniczące w opracowaniu i realizacji polityki Unii Europejskiej na sześć grup wraz z podaniem cech, które muszą spełniać, aby zostać zaliczone do jednej z nich.

Rejestr służący przejrzystości ma na celu rejestrowanie i kontrolowanie organizacji i osób samozatrudnionych zaangażowanych w opracowywanie i realizację polityki Unii Europejskiej. Został utworzony w oparciu o istniejące systemy rejestracji ustanowione i uruchomione przez Parlament Europejski w 1996 r. oraz przez Komisję Europejską w czerwcu 2008 r. Obejmuje on wszelkie rodzaje działalności prowadzonej w celu wywarcia bezpośredniego lub pośredniego wpływu na procesy opracowywania lub realizacji polityki oraz podejmowania decyzji przez instytucje UE, bez względu na używane środki lub kanały komunikacyjne, na przykład zlecenie usług na zewnątrz, media, umowy z profesjonalnymi pośrednikami, ośrodki analityczne, platformy, fora, kampanie i inicjatywy obywatelskie.

---

<sup>21</sup> Komunikat Komisji Europejskiej – Zielona księga – „Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości – działania następcze”, 21.03.2007 r., Bruksela, s. 3.

<sup>22</sup> [http://europa.eu/lobbyists/interest\\_representative\\_registers/](http://europa.eu/lobbyists/interest_representative_registers/) (dostęp 15.04.2010).

<sup>23</sup> [http://europa.eu/transparency-register/index\\_en.htm](http://europa.eu/transparency-register/index_en.htm) (dostęp 20.08.2012).



Działalności te obejmują m.in. kontakty z posłami, urzędnikami lub innymi pracownikami instytucji UE, opracowywanie i przekazywanie pism, materiałów informacyjnych lub dokumentów do dyskusji lub zawierających stanowiska, organizowanie wydarzeń, posiedzeń lub działań promocyjnych i wydarzeń społecznych lub konferencji, na które wysyłane są zaproszenia do posłów, urzędników lub innego personelu instytucji UE. Do powyższych rodzajów działalności zalicza się również dobrowolny wkład w formalne konsultacje w sprawie planowanych aktów ustawodawczych lub innych aktów prawnych konsultacjach.

W zasadzie oczekuje się rejestracji ze strony wszelkich organizacji lub samozatrudnionych osób zaangażowanych w działalność wchodzącą w zakres rejestru, niezależnie od ich statusu prawnego. Wyjątki lub doprecyzowania dotyczące tej zasady odnoszą się do: kościołów i wspólnot religijnych, partii politycznych, władz lokalnych, regionalnych i gminnych.

Władze lokalne, regionalne i gminne nie są objęte rejestrem. Oczekuje się jednak rejestracji ze strony biur przedstawicielskich lub podmiotów prawa, biur i sieci utworzonych w celu ich reprezentowania w kontaktach z instytucjami UE, a także ich stowarzyszeń<sup>24</sup>. Artykuł ten został doprecyzowany: „Rejestrem nie będą objęte zatem służby stanowiące integralną część organów administracji, w których pracują lokalni, regionalni lub gminni urzędnicy i które prowadzą działalność związaną z ich instytucjonalnymi lub konstytucyjnymi uprawnieniami. Rejestracji podlegają jednak struktury autonomiczne o prywatnym statusie prawnym, które obejmują organy publiczne szczebla niższego niż krajowy, w którym pojawia się jednak również interes prywatny, stworzone w celu prowadzenia działalności objętej zakresem rejestru<sup>25</sup>.”

Grupy interesu w Unii Europejskiej możemy podzielić według różnych kryteriów. Najczęściej stosowany jest podział ze względu na zakres działania. U. Kurczewska dzieli europejskie grupy interesu na: europejskie organizacje zawodowe, europejskie stowarzyszenia ekologiczne, europejskie

---

<sup>24</sup> Art. 13. Porozumienie między Parlamentem Europejskim a Komisją Europejską w sprawie utworzenia „Rejestru służącego przejrzystości” dotyczącego organizacji i samozatrudnionych osób, zaangażowanych w opracowanie i realizację polityki Unii Europejskiej (Dz.U. L 191/29 z 22.07.2011).

<sup>25</sup> [http://europa.eu/transparency-register/your-organisation/who-register/index\\_pl.htm](http://europa.eu/transparency-register/your-organisation/who-register/index_pl.htm) (dostęp 20.08.2012).



organizacje konsumenckie, ugrupowania regionalne, organizacje reprezentujące interesy społeczne, agencje lobbingowe i firmy prawnicze<sup>26</sup>. J. Greenwood z kolei stosuje podział na: formalne grupy nacisku reprezentujące: biznes, interes publiczny (organizacje pozarządowe), grupy zawodowe, związki zawodowe, sektor publiczny; indywidualne firmy w Brukseli, biura regionów z państw członkowskich w Brukseli, narodowe grupy nacisku w Brukseli, wyspecjalizowane firmy konsultingowe w Brukseli, firmy prawnicze wyspecjalizowane w prawie unijnym z siedzibą w Brukseli<sup>27</sup>.

System reprezentacji grup interesów jest bardzo niesymetryczny, gdyż ponad cztery piąte wszystkich grup reprezentuje interesy świata biznesu, a zaledwie jedna piąta społeczne interesy rozproszone.

W miarę postępu integracji: kolejnych akcesji zwiększających obszar Unii Europejskiej oraz przechodzenia przez kolejne fazy integracji aż do unii politycznej coraz więcej podmiotów domagało się uznania swojej podmiotowości w prawie unijnym, przede wszystkim poprzez uzyskanie dostępu do procesu decyzyjnego, a tym samym w dalszej perspektywie uznania za podmiot mający prawo wzięcia udziału w tworzeniu polityki unijnej. Historia integracji europejskiej pokazuje wzrost aktywności regionów europejskich i ich walkę o uznanie za faktyczne podmioty w prawie wspólnotowym. Jednostki poniżej szczebla centralnego szukają różnych sposobów na artykulację swoich interesów i zamieszkujących je społeczności regionalnych. Reformy procesu podejmowania decyzji wspólnotowych oraz decentralizacja i regionalizacja w państwach unijnych powodują, że regiony europejskie domagają się większego udziału w stanowieniu prawa europejskiego, powstaje coraz więcej różnych form współpracy regionalnej: zwiększa się ilość sieci międzyregionalnych<sup>28</sup>, aktywizuje się lobbing regionalny<sup>29</sup>. Formy reprezentacji regionów w Unii Europejskiej przedstawia rysunek 1.

---

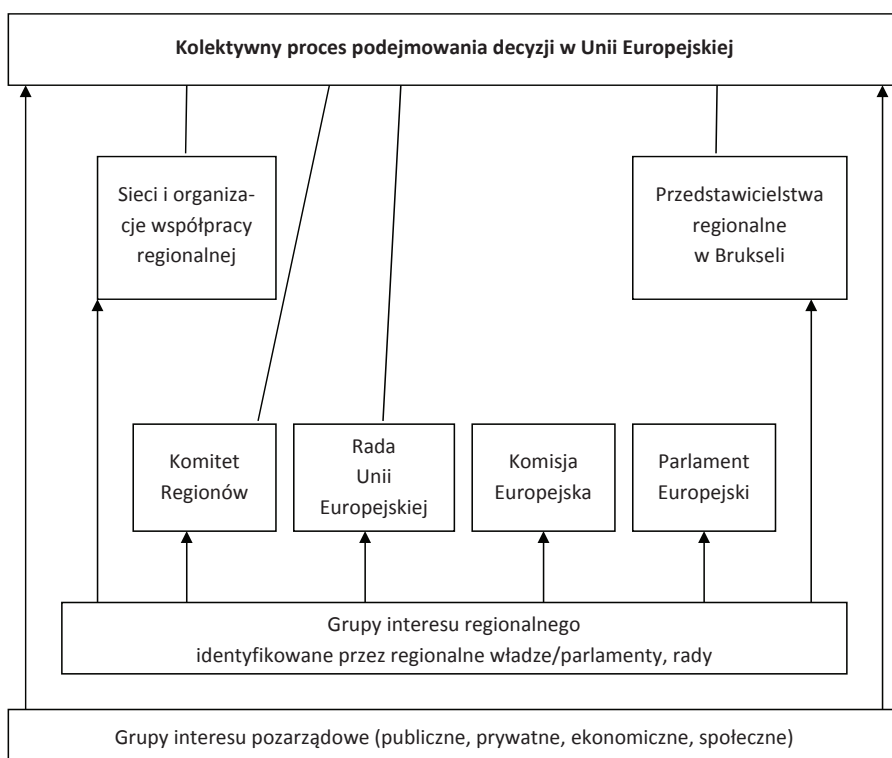
<sup>26</sup> U. Kurczewska, *Europejskie grupy interesów*, [w:] U. Kurczewska, M. Mołęda-Zdziech, *Lobbing w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 61–132.

<sup>27</sup> J. Greenwood, *Interest Representation in the European Union*, London 2003.

<sup>28</sup> Zobacz więcej w: H. Dumala, *Transnarodowe sieci terytorialne w Europie*, Lublin 2012.

<sup>29</sup> Zobacz więcej w: U. Kurczewska, *Lobbing i grupy interesu w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011; U. Kurczewska, M. Mołęda-Zdziech, *Lobbing w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002.

Rysunek 1. Bezpośrednia reprezentacja regionów w Unii Europejskiej



Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Tatham, *Going Solo: Direct Regional Representation in the European Union*, „Regional and Federal Studies” 2008, vol. 18, nr 5, s. 498.

Wzrost ilości biur przedstawicielskich regionów w Brukseli związany jest również z procesem europeizacji. Proces ten odbywa się dwukierunkowo: z poziomu europejskiego do krajowego i odwrotnie. W pierwszym przypadku mamy do czynienia ze sprawą, która powstała w jakimś państwie członkowskim lub na forum unijnym a następnie przeniknęła do systemu wewnętrznego tworząc obowiązek dostosowania się do podjętych postanowień. W drugim przypadku sprawa powstaje w realiach wewnątrzpaństwowych a następnie jest przenoszona do innego państwa członkow-

skiego lub na szczebel europejski. W tej sytuacji krajowa grupa nacisku bierze czynny udział w procesie kształtowania polityki europejskiej<sup>30</sup>.

Funkcjonowanie przedstawicielstw regionalnych w Unii Europejskiej można również analizować w związku z ponadnarodowością w systemie politycznym Unii Europejskiej. Wówczas uwaga skupiona zostaje na kwestii tzw. „pomijania państw” poprzez działanie na poziomie regionalno-ponadnarodowym jako formie ponadnarodowego wpływu. Egzemplifikacją tego procesu są bezpośrednie kontakty pomiędzy regionami a instytucjami ponadnarodowymi, do których dochodzi na jednym z poziomów rozmytych, jakim jest poziom regionalno-ponadnarodowy. Działalność biur regionalnych w Brukseli jest przykładem pominięcia poziomu narodowego przez regiony, które dostrzegają własne interesy w stałej obecności w Brukseli oraz potrzebę lobbingu i szybkiej wymiany informacji<sup>31</sup>.

The Brussels European Liaison Office prowadzi rejestr przedstawicielstw regionalnych. Są to zarówno przedstawicielstwa władz związkowych; rady regionalne i inne formalne organizacje zdecentralizowanych państw unitarnych; lokalne rządy państw unitarnych; stowarzyszenia pośredniczące pomiędzy władzami lokalnymi, wspólnotami, gminami, miastami, regionami czy mniejszymi grupami w ramach danego społeczeństwa.

A. Heichlinger na pytanie<sup>32</sup> o przyczyny wzrostu ilości biur przedstawicielskich regionów w Brukseli odpowiada, że powody były dwa: po pierwsze, polityczna obecność w Brukseli ułatwia przedstawicielom szczebla regionalnego i lokalnego udział w europejskim procesie politycznym i jest uznana za przedsięwzięcie rentowne, ze względu na ilość funduszy, jakie można tu uzyskać, drugim czynnikiem była kwestia zaniedbania informacyjnego regionów.

Początkowo stałe przedstawicielstwa państw członkowskich w Brukseli nie akceptowały biur przedstawicielskich jednostek terytorialnych. W niektórych przypadkach, tak jak w Hiszpanii wszczęto procedury prawne. Uważano, że działalność, jaką prowadziły biura są domeną dyplomacji i prawa międzynarodowego, a nie są w kompetencjach jednostek teryto-

---

<sup>30</sup> R. van Schendelen, *Machiavelli w Brukseli. Sztuka lobbingu w Unii Europejskiej*, Gdańsk 2006, s. 27–28.

<sup>31</sup> J. Ruskowski, *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 402.

<sup>32</sup> Wywiad opublikowany w „Biuletynie Komitetu Regionów” 2006, nr 50.

rialnych poniżej szczebla centralnego. Obecnie można mówić o radykalnej zmianie stanowiska. Stałe przedstawicielstwa wielu państw członkowskich ściśle współpracują ze swoimi biurami regionalnymi i przepływ informacji jest swobodny.

Różnice w strukturach, środkach, rodzajach działań podejmowanych przez biura regionalne są bardzo duże. Niektóre biura sprowadzają się do działalności jednej osoby, podczas gdy inne określane są mianem mini ambasad, korzystających z pomocy specjalistów w każdej dziedzinie politycznej. W opinii A. Heichlingera biura działają z poszanowaniem takich parametrów, jak struktura państw członkowskich, zakres kompetencji regionów oraz ich charakter formalny czy nieformalny, jak również kanały umożliwiające im uczestnictwo w europejskim procesie decyzyjnym. W większości przypadków biura działają na zasadzie jedno biuro na jednostkę terytorialną. Uznane są one wobec tego za przeniesienie bezpośrednich działań i strategii poszczególnych regionów na płaszczyznę europejską. W tym modelu samorządy lokalne i regionalne same podejmują inicjatywy. Jest on najbardziej reprezentatywny dla państw typu federalnego czy o strukturze opartej na podziale regionalnym. Do innych modeli należą: konsorcjum, stowarzyszenie, parasol, partnerstwo, regionalne biura transgraniczne<sup>33</sup>.

Wiceprzewodnicząca Rady Regionalnej Nord-Pas-de-Calais<sup>34</sup> uważa, że obecność przedstawicielstwa regionu w Brukseli ma wielkie znaczenie strategiczne. „W 1989 r., kiedy zakładaliśmy nasze biuro, toczyły się żarte dyskusje, czy konieczne jest otwieranie przedstawicielstwa w Brukseli. Nasz region znajduje się przecież tak blisko stolicy belgijskiej. Ostatecznie zwyciężyły głosy za. Dziś panuje zupełna jednomyślność w tej sprawie. Prawodawstwo unijne ma coraz większy wpływ na prawo francuskie, poszczególne samorządy terytorialne zainteresowane są odrębnymi zagadnieniami europejskimi, a z punktu widzenia finansowego istotne jest posiadanie informacji o możliwościach składania projektów europejskich. Biuro regionalne wykonuje bardzo ważną pracę polegającą na zbieraniu informacji i monitorowaniu prawodawstwa: śledzenie spraw bieżących, polityk unijnych wchodzących w zakres kompetencji regionów, stanowiska przyjmowanego przez regiony partnerskie (Nadrenia-Północ-

---

<sup>33</sup> Ibidem.

<sup>34</sup> Majdouline Sbai.

na Westfalia, Kent, Śląsk, Rogaland, Flandria, Walonia). Biuro prowadzi prawdziwą działalność lobbingową. Określamy ważne dla regionu tematy i staramy się stworzyć sieć kontaktów z komisarzami, eurodeputowanymi z naszego regionu, jak również członkami Komitetu Regionów”. Oczekiwania regionów i samorządów lokalnych czy regionalnych wobec ich biur są bardzo różne. Tradycyjnie ich rola polega na śledzeniu terminarza, prac prawodawczych i programów opracowywanych na szczeblu europejskim. W tym kontekście biura te same określają się jako placówki „wczesnego ostrzegania i kontroli”. Pozyskana informacja jest następnie przekazywana i „kanalizowana” do organizmów macierzystych. Prowadzi to do powstania powiązań i specyficznych działań następczych ze strony grup terytorialnych sytuujących się na poziomie niższym niż krajowy. Mając na celu wyjaśnienie stanowiska regionu, a następnie wpłynięcie na to, by podejmowane decyzje były w miarę możliwości dlań korzystne, na wczesnym etapie tego procesu biura te uruchamiają lobbing. Konieczne jest tu nawiązanie kontaktów z innymi przedstawicielstwami regionalnymi i lokalnymi. Ściśle związana jest z tym funkcja promocyjna biur. Należy do niej intensywne prowadzenie stosunków z różnymi podmiotami przy jednoczesnym odgrywaniu roli wizytówki kulturalnej i społecznej regionów w Brukseli. Ponadto zakres kompetencji biur regionalnych powiększył się w wyniku szerszego uznania podmiotów szczebla regionalnego i lokalnego oraz ich większego udziału w życiu UE oraz umocnienia się wpływów Komitetu Regionów. Znajduje to często wyraz w formalnym poparciu, jakiego udzielają one politykom i urzędnikom pochodzącym z ich regionów, kiedy uczestniczą oni w posiedzeniach Rady, sesjach plenarnych KR itd.<sup>35</sup>

Biura regionalne odróżniają się wyraźnie od klasycznych grup interesu i lobby. Motywacje do tworzenia przedstawicielstw w Brukseli częściowo pokrywają się z motywacjami biznesowych grup interesu.

Regiony tworzyły i tworzą biura w Brukseli z wielu powodów. Tylko jednym z nich jest poszukiwanie wsparcia finansowego z Brukseli. Bardziej interesującym motywem dla politologów jest wzrost znaczenia politycznego regionu.

---

<sup>35</sup> „Biuletyn Komitetu Regionów”.

Obecność przedstawicielstw władz niższego szczebla w Brukseli rozpoczęła się w połowie 1980 r. od otwarcia biura w Birmingham (1984 r.). Biura brytyjskie i niemieckie jako pierwsze zaznaczyły swą obecność w Brukseli.

Przedstawicielstwa brytyjskie powstawały „naturalnie”. Wielka Brytania jako państwo, w którym od dawna funkcjonował lobbying nie stawiała przeszkód w dążeniu regionów do rozwijania własnych kontaktów z UE. Niemieckie przedstawicielstwa powstały przede wszystkim w odpowiedzi na rosnący wpływ przepisów europejskich na uprawnienia landów. Nieformalne przedstawicielstwo niemieckich landów istnieje od 1957 r. (Beobachter der Länder bei der EU). Kraje związkowe zaczęły tworzyć biura regionalne w połowie 1980 r. W 1992 r. urzędy te zostały oficjalnie uznane przez niemiecki rząd federalny.

W państwach, w których władze regionalne mają uprawnienia ustawodawcze regiony reagowały na zwiększający się wpływ UE na ich kompetencje. Kolejnym bodźcem do tworzenia przedstawicielstw regionalnych był Jednolity Akt Europejski oraz reformy i rozwój funduszy strukturalnych. Dążenie do wpływu na dystrybucję tych środków było przyczyną powstania m.in. przedstawicielstw: Katalonii, Kraju Basków, Bretanii. Kolejnym ważnym bodźcem był Traktat z Maastricht, który wzmocnił regionalny wymiar integracji europejskiej poprzez wprowadzenie zasady pomocniczości, a w konsekwencji dalszy wzrost wydatków strukturalnych, utworzenie Funduszu Spójności w celu wsparcia najmniej uprzywilejowanych regionów, utworzenie Komitetu Regionów.

Badania M. Huysseune'a i T. Jansa pokazują, że władze regionalne, które mają szerokie uprawnienia (Austria, Belgia, Hiszpania, Niemcy) pierwsze utworzyły swoje przedstawicielstwa.

Władze lokalne rzadko otwierają swoje przedstawicielstwa: tylko niewielka ilość stolic i większych miast posiada swoje indywidualne reprezentacje w Brukseli.

Przedstawicielstwa regionalne z państw złożonych powstawały m.in. dlatego, że miały nadzieję na upodmiotowienie swoich regionów w prawie unijnym i zwiększenie wpływu na proces stanowienia prawa.

Główne funkcje biur regionalnych można sprowadzić do kilku obszarów działalności: zarządzanie informacją, tworzenie sieci współpracy po-

między władzami lokalnymi, regionalnymi i UE oraz wpływanie na politykę unijną.

Jednym z głównych zadań biur przedstawicielskich jest gromadzenie, przetwarzanie i filtrowanie informacji dotyczących polityki UE. Ilość informacji wpływająca z instytucji UE jest tak ogromna, że funkcja wyłapywania informacji istotnych dla regionu staje się niezwykle ważna.

Polityka przejrzystości sprawia, że wiele dokumentów politycznych jest bezpośrednio dostępnych na stronie internetowej europa.eu, pomimo tego regiony decydują się na utrzymanie przedstawicielstw. Bezpośrednia obecność w Brukseli pozwala na monitorowanie rozwoju debaty na tematy ważne z punktu widzenia regionów oraz nawiązywanie kontaktów z urzędnikami unijnymi. Przedstawicielstwa regionalne najbardziej zainteresowane są informacjami związanymi z kompetencjami, które należą do władz lokalnych i regionalnych: polityką regionalną, polityką społeczną, rolnictwem, środowiskiem, transportem, przemysłem i polityką energetyczną. Gromadzenie informacji jest punktem wyjścia do interwencji biur regionalnych. Biura identyfikują możliwości finansowania, udział w ponadnarodowych sieciach i wpływania na politykę unijną. Jednocześnie dostarczają informacje instytucjom unijnym, które traktują biura regionalne jako ważne źródło wiedzy na temat regionów. Kluczową funkcją regionów pozostaje również pośredniczenie pomiędzy regionem a instytucjami unijnymi. Pracownicy przedstawicielstw są w ścisłym kontakcie z urzędnikami z regionu.

Od momentu utworzenia pierwszego biura reprezentującego miasto Birmingham w 1984 r. oraz pierwszego biura reprezentującego region Saary w 1985 r. następuje systematyczny wzrost ilości tego typu biur<sup>36</sup>.

Dokładna liczba lobbystów w Brukseli nie jest znana. Wskazuje się na ok. 15 000. 70% z nich pracuje dla korporacji, 20% dla regionów, miast, organizacji międzynarodowych, 10% reprezentuje organizacje pozarządowe włączając organizacje reprezentujące pracodawców i zajmujące się ochroną zdrowia i środowiska.

---

<sup>36</sup> C. Jeffrey, *The Regional Dimensions of the European Union*, London 1997; G. Marks, F. Nielsen, *Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union. Governance in the European Union*, London 1996.



Innowacyjny charakter reprezentacji władz regionalnych w Brukseli nie jest przedmiotem szczególnego zainteresowania badaczy lobbingu w UE, choć zauważalny jest w ostatnich latach wzrost publikacji na ten temat<sup>37</sup>. Badawcze podejmujący jednak tę problematykę zakładają, że warto wyjaśniać konsekwencje przemian, jakim podlega współcześnie państwo, a wraz z nim regiony, które, jak w przypadku państw unitarnych – niejako wbrew kompetencjom ustrojowym – uprawiają dyplomację.

---

<sup>37</sup> Zobacz w: L. Badiello, *Regional Offices in Brussels: lobbying from the Inside*, [w:] *Lobbying, pluralism et intégration européenne*, red. P.-H. Claeys, C. Gobin, I. Smets, P. Winand, Brussels, s. 328–344; A. Heichlinger, *A regional representation in Brussels: The Right Idea for Influencing EU Policy Making?*, Maastricht 1999; M. Huysseune, T. Jans, *Representations of local and regional authorities at the European Union, Final Reports*, Brussels 2005; C. Jeffery, *Regional information Offices in Brussels and Multi-level Governance in the EU: A UK-German Comparison*, „Regional and Federal Studies” 1996, nr 6 (2), s. 183–203; F. Nielsen, J. Salk, *The Ecology of Collective Action and Regional Representation in the European Union*, „European Sociological Review” 1998, nr 14 (3), s. 231–254.