

# **LOBBING RZĄDOWY W INSTYTUCJACH UNII EUROPEJSKIEJ NA PRZYKŁADZIE REPUBLIKI FEDERALNEJ NIEMIEC**

**Tezy / 2**

**Wstęp / 3**

## **I. PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA FUNKCJONOWANIA LOBBINGU W UNII EUROPEJSKIEJ / 4**

1. Lobbying – definicja i funkcjonowanie w instytucjach UE / 4
2. Działania lobbyingowe i obieg informacji / 5

## **II. LOBBING NIEMIECKI W INSTYTUCJACH UNII EUROPEJSKIEJ / 11**

1. Wpływ formalny i nieformalny na tworzenie prawa wspólnotowego na przykładzie Republiki Federalnej Niemiec / 11
2. Promowanie obywateli Niemiec w instytucjach Unii Europejskiej / 16

**Rekomendacje / 22**

**Przypisy / 24**

**Aneksy / 28**

1. Procedury tworzenia aktów legislacyjnych / 28
2. Struktura personalna przedstawicielstw niemieckich krajów związkowych w Brukseli / 30
3. Komisje w Parlamencie Europejskim i liczba posłów z Niemiec / 31
4. Posłowie Parlamentu Europejskiego według krajów i frakcji parlamentarnych / 32

## Tezy

**1.** Lobbying w instytucjach Unii Europejskiej jest dla Niemców jednym z podstawowych narzędzi kształtowania polityki europejskiej. To instrument bardzo ważny i od dawna uznany. Rząd niemiecki przywiązuje ogromną wagę do skutecznego praktykowania oraz kształtowania lobbyngu RFN w instytucjach międzynarodowych. Za pomocą tego narzędzia dokonywana jest promocja interesów niemieckich w instytucjach UE. Przy użyciu lobbyngu RFN pomaga również obywatelom własnego kraju ubiegającym się o etaty w instytucjach UE.

Rozbudowane zaplecze administracyjne i intelektualne oraz znaczące miejsce dla lobbyngu w strukturze administracyjnej RFN świadczą o niezwykle ważnej roli działań lobbyngowych. Zapisy dotyczące tych zagadnień znalazły miejsce w umowie koalicyjnej rządu CDU/CSU/SPD.

**2.** W działaniach lobbyngowych w instytucjach Unii Europejskiej rząd RFN duży nacisk kładzie na:

- promowanie obywateli Niemiec ma stanowiska w UE,
- systemową pomoc państwa w zapewnieniu obywatelom RFN dostępu do ofert pracy w instytucjach unijnych,
- utrzymanie rozbudowanego zaplecza intelektualnego służącego działaniom lobbyngowym w UE,
- współpracę ze specjalistami biznesowymi i naukowymi w celu tworzenia rzeczowych ekspertyz,
- możliwie wczesny i dokładny dostęp do informacji o planowanych czy wdrażanych działaniach organów decyzyjnych,
- powiązania personalne urzędników niemieckich w instytucjach Unii Europejskiej.

System federacyjny RFN umożliwia wykorzystywanie różnych kanałów wpływu na decydentów w instytucjach Unii Europejskiej. Z jednej strony rząd federalny reprezentuje interesy Niemiec na płaszczyźnie UE, z drugiej zaś strony każdy kraj związkowy, znacznie bardziej autonomiczny niż polskie województwa, prowadzi działania lobbyngowe na własną rękę. Wzmoczone wielostronne działania lobbyngowe przynoszą wymierne efekty w prowadzeniu polityki państwa na arenie UE, choć czasem wydłużają czas podejmowania decyzji w Niemczech, ze względu na konieczność szukania kompromisów między przedstawicielami władzy federalnej a parlamentami krajów związkowych RFN.

**3.** Działania lobbyngowe RFN w instytucjach Unii Europejskiej owocują wymiernymi efektami, takimi jak:

- bardzo liczna obecność Niemców na wysokich szczeblach w instytucjach UE, a przez to większe możliwości wpływu na podejmowane decyzje i kształt zapisów legislacyjnych;
- relatywna większość przedstawicieli Niemiec w trzech podstawowych instytucjach UE, mających decydujący wpływ na kształt ustawodawstwa unijnego: w Parlamencie Europejskim, w Komisji Europejskiej i Radzie UE;
- szerokie kręgi niemieckich urzędników powiązanych poprzez wspólne interesy w tzw. sieciach;
- osiągnięte korzyści finansowe dla całego państwa, kraju związkowego Niemiec czy konkretnych gałęzi nauki lub przemysłu;
- wykreowanie własnego wizerunku jako partnera kompetentnego i godnego zaufania.

Wymierne efekty lobbyngu powodują zainteresowanie działaniami lobbyngowymi ze strony ośrodków intelektualnych i biznesowych, które wspomagają promocję RFN w instytucjach międzynarodowych.

## Wstęp

Lobbing w instytucjach Unii Europejskiej jest praktyką powszechną, społecznie i instytucjonalnie uznaną za przejaw dialogu obywatelskiego i regulowanego wpływu grup interesów na proces kształtowania europejskiego prawa. W Brukseli lobbing traktowany jest niejednokrotnie jako zajęcie prestiżowe, w Polsce natomiast wywołuje on często jeszcze skojarzenia negatywne. Rok po przystąpieniu Polski do struktur unijnych w stolicy UE działały już regionalne biura samorządowe i przedstawicielstwa wielu polskich przedsiębiorstw. W praktyce okazuje się, że wpływ na kształtowanie prawa w UE wymaga nie tylko dużych nakładów finansowych, lecz także szerokich kontaktów, systematycznych, skomplikowanych działań systemowych oraz wiedzy i dużego doświadczenia, których często Polsce jeszcze brakuje. Lobbing jest w międzynarodowych instytucjach procesem koniecznym do efektywnego reprezentowania interesów własnego kraju. Niniejsze opracowanie wynika z potrzeby analitycznego spojrzenia na proces lobbingu prowadzonego przez państwo w strukturach decyzyjnych UE. Szkic ten opiera się na analizie działań lobbingowych Niemiec.

Opracowanie zawiera próbę odpowiedzi na pytanie: w jaki sposób rząd może efektywniej wpływać na kształtowanie prawa UE oraz wzmocnić reprezentację własnych obywateli w strukturach Unii. Temat pracy z założenia nie obejmuje przedsięwzięć prowadzonych przez przedsiębiorstwa i prywatne grupy interesów. Konsultacje eksperckie rządu z prywatnymi grupami wpływów są jednak najczęściej wskazane, również z punktu widzenia promocji rodzimych produktów, przedsiębiorców oraz dokonań naukowych kraju w Unii Europejskiej. Publiczne źródła informacji oraz metody pracy są często tożsame dla rządu i pozarządowych grup interesów.

Jeśli przyjąć RFN za wzorzec do czynności lobbingowych, należy pamiętać, że struktura federalna Niemiec gwarantująca krajom związkowym wysoki stopień autonomii różni się od systemu politycznego Polski. Autonomiczność niemieckich landów pozwala jednocześnie przeprowadzać bardziej dalekosiężne przedsięwzięcia w dziedzinie *public relations* i *public affairs* oraz wskazuje dodatkowe ścieżki dostępu do europejskiego ustawodawcy.

Niniejsza analiza opiera się na obserwacjach działań *public affairs* prowadzonych przez struktury rządowe Niemiec. Znaczącą pomoc w realizacji projektu stanowiły rozmowy z ekspertami w dziedzinie lobbingu i zagadnień związanych z Unią Europejską, ale najistotniejsze były relacje osób pracujących w instytucjach narodowych i europejskich w Brukseli – Polaków i Niemców, lobbystów i parlamentarzystów, pracowników placówek dyplomatycznych i przedstawicielstw regionów.

Wiedza o sposobie funkcjonowania instytucji UE jest oczywistym warunkiem koniecznym do prowadzenia w nich lobbingu. Jest niezbędna do zrozumienia procesów kształtowania prawa oraz specyfiki pracy doradców i ekspertów w Brukseli. W niniejszym opracowaniu informacje tego rodzaju ograniczone jednak zostały do koniecznego minimum i często umieszczone w przypisach lub aneksie.

# I. PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA FUNKCJONOWANIA LOBBINGU W UNII EUROPEJSKIEJ

## 1. Lobbying – definicja i funkcjonowanie w instytucjach UE

### 1.1. Definicja

Przez lobbying rozumie się wpływ grup interesów na decydentów w celu osiągnięcia zmian prawnych korzystnych dla tych grup. Lobbying to proces nieformalnego wpływu (ale w ramach prawa) na kształtowanie zapisów aktów prawnych. Wpływ dotyczyć może także obsadzania wakujących stanowisk. Lobbying odbywa się w sposób bezpośredni lub pośredni (poprzez innych, bardziej wpływowych lobbystów lub przy pomocy mediów), przy wykorzystaniu możliwie wielu odpowiednich dla konkretnej sprawy kanałów informacji. Zawiera w sobie także działania przygotowujące, jak monitoring, analizę, określenie własnego stanowiska itd. Lobbying polega przede wszystkim na obiegu informacji między organem decyzyjnym (lub do niego zbliżonym) a zainteresowaną grupą. Wymiana informacji pożądana jest przez obie strony. Ustawodawcom stwarza ona możliwość konsultacji z ekspertami i praktykami z danej dziedziny, pozwala na zapoznanie się z ich opiniami oraz wynikami badań dotyczącymi efektów wprowadzenia danych zapisów; lobbystom zaś daje możliwość wpływu na ostateczną treść aktu prawnego w interesującej ich sprawie.

### 1.2. Funkcjonowanie lobbyingu w instytucjach UE

Lobbying w instytucjach Unii Europejskiej jest otwartym dialogiem organów ustawodawczych z grupami interesów, sami zaś lobbysci – pozatraktatowym partnerem w procesie legislacyjnym. Lobbyści postępują się działaniami z zakresu polityki, dyplomacji, ekonomii, psychologii społecznej i *public relations*. „Komisja Europejska tradycyjnie przeprowadza konsultacje z zewnętrznymi grupami interesów podczas kształtowania jej polityki. Konsultacje zewnętrzne są częścią rozwoju niemalże wszystkich obszarów polityki”<sup>1</sup>.

O lobbyingu mówi się jako o najszybciej rozwijającej się gałęzi usług w Brukseli. Działa tu około 1800 agencji lobbyingowych, ponad 2600 grup interesów oraz 15–18 tysięcy lobbystów. Oprócz oficjalnie zarejestrowanych lobbystów działalnością tą trudnią się także kancelarie prawne, biura konsultingowe, koncerty itp. Roczne dochody lobbystów w Brukseli szacuje się na 60–120 milionów dolarów. Decyzje podejmowane w Brukseli mają wpływ na kształt około 80% ustaw narodowych państw członkowskich UE.

W instytucjach UE nie ma prawomocnych przepisów regulujących lobbying. Istnieją jednakże regulacje wewnętrzne, stworzone przez konkretne agencje lub związki; niestosowanie się do nich nie pociąga jednak za sobą żadnych konsekwencji. Parlament Europejski (PE) zawarł w swoim regulaminie wytyczne dotyczące działalności grup lobbyingowych w PE<sup>2</sup>, zaś Stowarzyszenie Lobbystów Akredytowanych przy Parlamencie Europejskim opracowało zasady etyczne pracy lobbystów w Unii Europejskiej<sup>3</sup>. Komisja Europejska proponuje wprowadzenie jednego kodeksu dla przedstawicieli lobbyingu przy wszystkich instytucjach europejskich<sup>4</sup>.

Zdarza się, że lobbing w Brukseli wywołuje złe skojarzenia<sup>5</sup>. Konieczność większej przejrzystości działań lobbystów w UE podkreślana jest od dawna<sup>6</sup>. Lansowana od marca 2005 roku przez estońskiego komisarza Siima Kallasa, a uruchomiona przez Komisję Europejską (KE) 9 listopada 2005 roku „Europejska Inicjatywa Transparencji”<sup>7</sup> jest odpowiedzią m.in. na często pojawiające się niejasności związane z finansowaniem lobbystów, na problem ukrytych wpływów na osoby z kręgów ustawodawczych oraz kwestię łamania przepisów pracy lobbystów (w Parlamencie Europejskim rzadko można spotkać lobbystę z identyfikatorem). W Brukseli przedstawiciele grup interesów nie dotyczą restrykcje takie jak wprowadzono w Waszyngtonie, np. zobowiązanie do opublikowania informacji o tym, z jakimi osobami z kręgów ustawodawczych dany lobbysta miał do czynienia oraz kto jest zleceniodawcą lobbingu. KE dostrzega potrzebę regulacji lobbingu w UE. Pod koniec listopada 2005 roku na stronach internetowych KE opublikowana została lista formalnych i nieformalnych ekspertów oraz grup eksperckich (które tworzą naukowcy, nauczyciele akademicki, przedstawiciele gospodarki i organizacji pozarządowych) zapraszanych do konsultacji w procesie legislacyjnym i mających wpływ na treść regulacji prawnych<sup>8</sup>.

Mimo różnych opinii o praktykach lobbystycznych, możliwość wpływu na ustawodawcę w instytucjach Unii Europejskiej jest postrzegana jako integralny element procesu legislacyjnego, niezbędny i pożądany, przynoszący obustronne korzyści. Jest to więc spojrzenie odmienne od polskiego, w którym lobbing widziany jest jeszcze przez pryzmat afer i realizacji prywatnych interesów w Sejmie. Złe doświadczenie lobbingu w kraju działa hamująco na polską praktykę lobbingu w Brukseli.

## 2. Działania lobbingowe i obieg informacji

Obiektywna ocena skuteczności działań lobbingowych (rozumianych tu jako dostarczenie odpowiedniej informacji odpowiedniej osobie w odpowiednim czasie) jest trudna. Efekty lobbingu mogą ujawnić się znacznie później (np. podczas pracy nad innymi projektami legislacyjnymi) lub w innym wymiarze niż początkowo zakładano. Na zwiększenie skuteczności lobbingu wpływa z pewnością stosowanie się do przyjętych w instytucjach UE zasad komunikowania własnego stanowiska oraz wypracowany „system wczesnego ostrzegania”, dzięki któremu zainteresowana grupa wpływu stosunkowo wcześniej dowiadyuje się o mających nastąpić procesach legislacyjnych. Wczesne zdobycie informacji pozwala na gruntowniejsze przygotowanie się do lobbingu.

Wyróżnić można kilka podstawowych etapów lobbingu:

1. monitoring – obserwacja zdarzeń i procesów zachodzących na płaszczyźnie europejskiej, w instytucjach UE oraz w środowiskach tematycznie powiązanych z grupą nacisku;
2. analiza informacji – ocena zebranych informacji oraz stanowisk zajętych przez inne strony biorące udział w konsultacjach; wyciągnięcie wniosków dotyczących sposobu oddziaływania przyszłych zapisów prawnych na własne interesy;
3. pozycjonowanie – określenie własnego stanowiska na podstawie zebranych informacji i wyciągniętych wniosków;
4. wybór metod i środków, wytypowanie osób, do których należy skierować lobbing;
5. przedstawienie stronom biorącym udział w procesie legislacyjnym własnego stanowiska w sprawie projektu danego aktu legislacyjnego;
6. ocena wyników działań lobbingowych.

## 2.1. Monitoring i zdobywanie informacji

### 2.1.1. System wczesnego ostrzegania

Zdobyć informację o planowanej ustawie w jak najwcześniejszej fazie procesu legislacyjnego – to podstawowe zadanie lobbysty. Zasada ta, leżąca u podstaw działalności grup nacisku, zwała jest systemem wczesnego ostrzegania. Dokument KE z 2001 roku podkreśla wagę wczesnego rozpoczęcia negocjacji<sup>9</sup>. Jak najwcześniejsze rozpoczęcie lobbingu wiąże z mniejszym nakładem pracy włożonym we wpływ na ustawodawcę. Zanim jeszcze projekt aktu prawnego przybierze formę ustawy proponowanej do zatwierdzenia przez KE na drodze oficjalnej, tekst tego aktu przygotowywany jest przez konkretne osoby z KE. Wczesne dotarcie do informacji o planowanych działaniach legislacyjnych przyczynić się może do tego, że lobbing sprowadzi się na początkowym etapie do przedstawienia własnego stanowiska i udzielenia pomocy przy redakcji treści aktu prawnego pojedynczym urzędnikom, nie zaś zainteresowanym tematem komisarzom – jak to może być konieczne na etapach późniejszych.

Zaleca się, by rozpoczęcie lobbingu poprzedzone było tygodniami intensywnych przygotowań. Monitoring jest pierwszym etapem działań lobbystycznych (zob. też poniżej: „Źródła informacji”). System wczesnego ostrzegania tylko wtedy będzie sprawny, jeżeli śledzenie rozwoju procesu legislacyjnego będzie rzetelne i systematyczne, bez opóźnień uniemożliwiających zajęcie stanowiska lub przygotowanie ekspertyzy. W dalszych bowiem stadiach procesu legislacyjnego mają miejsce konsultacje wielostronne i trudniej o rzeczywisty wpływ. Projekty w najwcześniejszej fazie formowane są często przez urzędników niższego szczebla. Lobbing na bardzo wczesnym etapie obejmuje zatem szeregowych urzędników, a dotarcie do nich możliwe jest niejednokrotnie jedynie poprzez kontakty osobiste.

Jak najwcześniejsze przystąpienie do rozmów z ustawodawcą, a także kręgami, które zapraszane są do konsultacji eksperckich wykorzystywanych w procesie legislacyjnym<sup>10</sup>, pozwala również określić, jakie procedury będą w stanowieniu prawa zastosowane i jakie instytucje Wspólnoty Europejskiej będą uczestniczyły w danym procesie stanowienia prawa.

### 2.1.2. Źródła informacji

- Wszystkie propozycje ustawodawcze KE publikowane są w dziennikach Urzędu Publikacji Administracyjnych. Znajdują się tam także teksty wydanych aktów prawnych, plany organizacyjne Dyrekcji Generalnych, lista zapytań i skarg wniesionych do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz interpelacje parlamentarzystów. Urząd publikuje również listę orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i sądu pierwszej instancji, a także agendę pracy KE na kolejny rok (plan ten, ogłoszany w październiku roku poprzedzającego, ulega w ciągu roku zmianom)<sup>11</sup>.
- Zielone i Białe Księgi wydawane do każdego aktu legislacyjnego mają zainicjować konsultacje w środowiskach zainteresowanych omawianymi problemami. Zielona Księga odzwierciedla stanowisko KE wobec aktualnych problemów UE, Biała Księga zarysowuje możliwe sposoby ich rozwiązania.
- Stały dostęp do informacji z Dyrekcji Generalnych KE, z sekretariatu Rady UE oraz z komisji Parlamentu Europejskiego ważny jest na etapie dalszych działań lobbingowych. Informacje na temat działań podejmowanych w Unii Europejskiej uzyskać można także z innych źródeł, jak: Agence Europe ([www.agenceurope.com](http://www.agenceurope.com)), European Information Service ([www.eis.be](http://www.eis.be)) czy Euractiv ([www.euractiv.com](http://www.euractiv.com)).
- Kontakty z urzędnikami zajmującymi się daną sprawą w Komisji Europejskiej zapewniają stały dostęp do bieżącej informacji oraz dużą możliwość wpływu na kształtowanie zapisu ustawy.

- Z inicjatywy Komisji Europejskiej powstała witryna internetowa, na której biorący udział w konsultacjach mogą znaleźć ważne dla danej inicjatywy informacje i odnośną dokumentację: [http://europa.eu.int/yourvoice/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/yourvoice/index_de.htm). Komisja Europejska zwraca jednocześnie uwagę na konieczność monitoringu mediów publicznych w poszukiwaniu informacji na temat danej inicjatywy ustawodawczej.
- Komitet Regionów na stronie [www.cor.eu.int](http://www.cor.eu.int) zamieszcza: opinie i raporty prognostyczne w sprawie konkretnego aktu legislacyjnego (zanim jeszcze KE opracuje Białą i Zieloną Księgę), przegląd zajętych przez strony stanowisk, „raporty oddziaływania” – służące ocenie wpływu danego aktu prawnego lub prowadzenia określonej polityki na szczeblu lokalnym lub regionalnym.
- Państwo posługuje się specyficznymi, niedostępnymi dla innych organizacji źródłami informacji i metodami ich zdobywania. Znaczącą rolę odgrywają w tym zakresie służba dyplomatyczna czy służby wywiadowcze. W opracowaniu tym uwaga skupia się jednak na źródłach ogólnodostępnych.

Wczesne dotarcie do informacji o planowanym akcie prawnym pozwala grupom wpływów na określenie gremiów biorących udział w procesie legislacyjnym oraz ustalenie trybu ich udziału. Warunkiem koniecznym dla wczesnego uzyskania informacji są dobre, najczęściej osobiste kontakty z osobami z kręgów zbliżonych do ustawodawcy. Kontakty takie zdobywa się poprzez: udział w licznych seminariach tematycznych organizowanych w Brukseli, uczestnictwo w spotkaniach organizowanych przez przedstawicielstwa regionów i krajów członkowskich, kontakty z koalicjantami itp. Wielką wartość mają spotkania z pracownikami instytucji UE biorącymi udział w procesie legislacyjnym. Kontakty takie zapewnić można sobie poprzez:

- uczestnictwo w komisjach, grupach roboczych i eksperckich oraz komitetach,
- uczestnictwo w konferencjach, seminariach, które są organizowane z pomocą KE lub przez samą KE,
- uczestnictwo w tzw. *hearings* – wysłuchaniach (termin zaczerpnięty z polskiej ustawy lobbingowej) stanowisk ekspertów i zainteresowanych grup wpływów (Komisja Europejska, zanim wystąpi z propozycją ustawy, wielokrotnie prowadzi tzw. wysłuchania),
- bezpośrednie rozmowy z urzędnikami instytucji europejskich (nazwiska osób odpowiedzialnych za dane zagadnienia można znaleźć za pośrednictwem Internetu).

## **2.2. Komunikowanie własnego stanowiska**

### **2.2.1. Ogólne zasady komunikowania**

Poniżej przedstawionych zostało kilka znaczących wskazówek dotyczących sposobu informowania ustawodawcy i wywierania na niego wpływu.

- Na każdym etapie procesu legislacyjnego należy dotrzeć do informacji na temat stanu ustawy, zajętych wobec niej stanowisk i perspektyw jej rozwoju. Koniecznie należy dowiedzieć się, jakie strony są zaangażowane w proces legislacyjny i jakie procedury będą zastosowane (dane te wynikają często z traktatu z Maastricht; zob. też Aneks nr 1). Rzeczowa reakcja na każdą zmianę podkreśla zainteresowanie podmiotu daną sprawą. W ramach przygotowań do działań lobbingowych określić należy wizję rozwiązania idealnego, najbardziej przez siebie pożądanego oraz wizję wersji najgorszej, którą proponowany akt legislacyjny lub zmiana prawna może spowodować. Każda inicjatywa zmiany zapisu ustawy zawsze powinna zawierać konkretne propozycje rozwiązań.

- Własne stanowisko powinno być poparte ekspertyzą, która musi być:
  - dobrze udokumentowana,
  - rzeczowa,
  - napisana w zwięzły i przejrzysty sposób.

Ekspertyza powinna zawierać prostą strategię z jasno zarysowanymi skutkami wprowadzenia proponowanych zmian i zapisów. Zarys skutków proponowanych zmian jest w przypadku niektórych inicjatyw KE obligatoryjny. Komisja Europejska w publikowanej *Rocznej strategii politycznej*<sup>12</sup> lub programie pracy na kolejny rok zaznacza, czy ekspertyzy muszą zawierać zarys skutków proponowanych zmian w konkretnym akcie legislacyjnym. Dokument KE z 2002 roku w sprawie konsultacji wymienia dwa rodzaje kryteriów skutków prawa: (1) „czy propozycja KE będzie miała znaczące reperkusje ekonomiczne, polityczne, w dziedzinie środowiska naturalnego, względnie społeczne w jakimś konkretnym sektorze, lub czy będzie miała konkretne oddziaływanie na zainteresowaną stronę; (2) czy propozycja będzie skutkowała istotną polityczną reformą w jednym lub w kilku sektorach”<sup>13</sup>.

Ekspertyza powinna podkreślać niezależność i bezstronność grupy wpływu (lobbysty), oraz wagę tematu, do którego się odnosi. Niezależność opinii zostanie wzmocniona, a wartość i wiarygodność ekspertyzy oraz prezentowanego stanowiska zyskają na znaczeniu, jeżeli opinia zostanie przygotowana we współpracy z innymi ośrodkami, najlepiej z innych krajów członkowskich UE i, jeśli to możliwe, o odmiennych interesach. Podkreśli to wagę problemu oraz zgodność państw i regionów w sprawie jego rozwiązania. Stanowisko wspólne dla przedstawicieli środowisk o ewidentnie odmiennych interesach (jak np. dla przemysłu chemicznego i przedstawicieli ochrony środowiska) ma największe szanse na powodzenie. Skutki wprowadzenia pożądanego rozwiązania powinny mieć na uwadze dobro kilku stron (krajów, landów, przedstawicielstw przemysłu itp.), tj. zawierać „rozwiązanie europejskie” (*European solution*). Argumenty formułowane z pozycji większości krajów, a nie z pozycji narodowych czy nacjonalistycznych, mają ogromną wagę.

Zbytne koncentrowanie się na argumentach przeciwników, bez merytorycznego uzasadnienia własnej pozycji, doświadczeni lobbyści uznają za stratę czasu.

- Zapis proponowanych zmian nie powinien przekraczać trzech stron formatu A4, najczęściej jednak jest to jedna strona (dokument zwany *memo* lub *one-papers*). Zdarza się, że KE zleca instytutowi naukowemu lub uznanemu specjalście napisanie ekspertyzy na dany temat i są to formy najczęściej dłuższe. Nawet tutaj jednak umiar musi być zachowany, a najważniejsze treści umieszczone na początku dokumentu i w konkluzjach.

- Często stosuje się następującą formę zapisu propozycji zmian w ustawie: kartka podzielona na dwie rubryki – w jednej istniejąca regulacja, w drugiej treść proponowanych zmian, przy czym różnice w zapisach wyróżniane są kolorem.

- Propozycje zmian w ustawie powinny być sporządzone w języku zrozumiałym dla adresata, najlepiej w jego języku ojczystym – z relacji osób doświadczonych wynika, że chętniej czytane są właśnie takie wnioski. Bezwzględnie należy zadbać o jasny i precyzyjny język wniosku.



Podczas seminarium dotyczącego pracy w tzw. sieciach UE (zob. niżej „Networks”), przygotowanego przez European Forum Alpbach<sup>14</sup>, dyrektor generalny ds. rynku wewnętrznego przedstawił oczekiwania wobec partnerów w konsultacjach:

- a) świeże idee i wczesne zaangażowanie w proces legislacyjny,
- b) mocne argumenty,
- c) monitoring, wczesne informowanie i ostrzeżenie przed możliwymi komplikacjami (*whistleblowing*),
- d) gotowość do dialogu i ustępstw,
- e) uznanie innych grup interesów,
- f) zwięzły dokument zawierający priorytety i opcje,
- g) grzeczność, gotowość do współpracy, odpowiedzialność, punktualność,
- h) punkt odniesienia wspólny dla wielu stron,
- i) zdefiniowanie skutków działania proponowanych przepisów.

### 2.2.2. Special events

Szczególną formą komunikowania są przedsięwzięcia specjalne, tzw. *special events*. Organizując konferencje, wykłady lub spotkania, należy wziąć pod uwagę, nad czym aktualnie obradują instytucje UE, jaką ustawę przygotowuje KE, jak również pamiętać o aktualnym kontekście politycznym. Organizowane przez brukselskie przedstawicielstwa państw członkowskich UE konferencje i wydarzenia specjalne odbywają się w pomieszczeniach przedstawicielstw, w wynajmowanych salach hotelowych, lub na przykład w budynku Komitetu Regionów. Koszta imprez dzielone są pomiędzy przedstawicielstwo i współorganizatorów lub też ponoszą je przedsiębiorstwa, których produkty są prezentowane. Warunkiem wynajęcia pomieszczeń i zorganizowania konferencji promującej rodzimą gospodarkę (konkretny produkt, firmę lub instytucję) stawianym na przykład przez wszystkie przedstawicielstwa niemieckich krajów związkowych jest zarówno narodowe (federalne lub krajowe), jak i europejskie odniesienie tematu konferencji.

#### Przykłady:

- W połowie października 2005 roku biuro Hanse-Office (reprezentujące interesy krajów związkowych Hamburga i Szlezwicku-Holsztyna) przygotowało konferencję, na której zaprezentowane zostały szlezwickie i hamburskie instytuty badań nad chorobami zakaźnymi. Konferencja odebrana została jako ważna ze względu na zagrożenie chorobą ptasiej grypy, która w tym czasie była najważniejszym tematem medialnym.
- W kwietniu 2005 roku Hanse-Office przedstawiło projekt lasera, na którego rozwój i produkcję UE zdecydowała się w dalszym etapie przekazać specjalne fundusze. Projekt o nazwie Desi (Deutsches Elektronsynkrotron) ważny był nie tylko dla Hamburga czy Niemiec, stąd wywołał duże zainteresowanie. Projekt lasera został przedstawiony w siedzibie przedstawicielstwa na zainicjowanej konferencji. Laser prezentowali zarówno przedstawiciele kręgów politycznych Hamburga (bo w tym kraju związkowym laser będzie produkowany), jak i minister ds. badań naukowych, a także sami naukowcy, którzy pracowali nad projektem. W konferencji wzięło udział wielu ekspertów z Brukseli oraz przedstawiciele KE. Sukcesem projektu zainteresowani są nie tylko sam producent, lecz także cała gospodarka hamburska. Przykład ten pokazuje, że znalezienie sprzymierzeńców jest niezmiernie ważne (tu: przedstawiciele polityki, nauki, producenci z wielu gałęzi gospodarki). W przypad-

kach, w których przedsięwzięcia łączą reprezentantów różnych gałęzi życia społecznego łatwiej też o podział kosztów – w tym wypadku część prezentacji sfinansowana została z funduszy landu, część przez firmy współdziałające w rozwoju lasera, część z budżetu UE przeznaczonego na badania naukowe. Znalezienie sprzymierzeńców z regionów innych państw członkowskich jest niezmiernie ważne, by otrzymać dotacje z UE. Przedstawicielstwo promując takie projekty, buduje wizerunek swojego landu i firm, a przez to też całego państwa. Kraje związkowe i firmy podkreślają tym samym swój udział w gospodarczej sile kraju.

- W marcu 2005 roku biuro Meklemburgii-Pomorza Przedniego zorganizowało konferencję na temat bezpieczeństwa morskiego. Jej celem było zwrócenie uwagi Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Rady UE na znaczenie tego tematu. Gdyby wypadek tankowca Prestige, do którego doszło w 1999 roku u wybrzeży Hiszpanii, zdarzył się na Bałtyku – morze uległoby zanieczyszczeniu w stopniu tak znacznym, że turystyka zostałaby sparaliżowana na co najmniej 20 lat. Wspomniana konferencja organizowana była przez wszystkie regiony partnerskie rejonu bałtyckiego. Wzięli w niej udział: odpowiedzialny za politykę morską komisarz (w umówieniu go na spotkanie pomocne też były osobiste kontakty; dyrektor biura Meklemburgii-Pomorza Przedniego twierdzi, że znajomości to często „ostatnia deska ratunku”), przedstawiciel Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO) oraz reprezentanci armatorów tankowców i przedstawicielstw z Rosji, ponieważ większość tankowców bałtyckich wypływa z Primorska. Przygotowania do konferencji rozpoczęły się rok wcześniej. W tym czasie prowadzono intensywne rozmowy z dyrektorem generalnym ds. transportu i energii oraz przedstawicielami regionów dotkniętych skutkami wypadku tankowca Prestige. Wnioski (*conclusions*) przedstawiono wszystkim zainteresowanym, przy czym wcześniej zostały one omówione z regionami partnerskimi (poddane pod głosowanie) oraz z Komisją Europejską.

## II. LOBBING NIEMIECKI W INSTYTUCJACH UNII EUROPEJSKIEJ

### 1. Wpływ formalny i nieformalny na tworzenie prawa wspólnotowego na przykładzie Republiki Federalnej Niemiec

Rząd federalny Niemiec oraz rządy niemieckich krajów związkowych prowadzą intensywne działania lobbujące zmierzające do zapewnienia sobie wpływu na procesy legislacyjne w instytucjach Unii Europejskiej. Działania lobbujące ze strony Niemiec podejmowane są zarówno w Brukseli, jaki i w RFN (gdzie następuje ich przygotowanie oraz koordynacja).

#### Niemieccy lobbyści w Brukseli<sup>15</sup>:

- 100 niemieckich przedstawicielstw związków podmiotów gospodarczych
- 40 niemieckich przedstawicielstw sektora przemysłowego
- 20 przedstawicielstw niemieckiego sektora bankowego
- 30 przedstawicielstw niemieckiego sektora usług
- 9 niemieckich biur komunalnych (ponad 20 pracowników)<sup>16</sup>
- 5 biur z dziedzin szkolnictwa wyższego i badań naukowych (ok. 30 pracowników)<sup>17</sup>
- 15 przedstawicielstw niemieckich krajów związkowych (Hamburg i Szlezwik-Holsztyn prowadzą wspólne biuro Hanse-Office)

#### 1.1. Podstawa prawna wpływu państw członkowskich na proces legislacyjny UE

Z punktu widzenia prawa UE, Republika Federalna Niemiec formalnie reprezentowana jest w Brukseli przez rząd federalny w Radzie UE oraz przez stałe przedstawicielstwo RFN przy UE, podporządkowane Ministerstwu Spraw Zagranicznych RFN<sup>18</sup>.

Uczestnictwo parlamentów narodowych krajów UE w kształtowaniu unijnej polityki jest zagwarantowane m.in. w „Protokole w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej” z 2004 roku<sup>19</sup>, który reguluje szczegóły obiegu informacji między Brukselą a krajami członkowskimi. Do wzmocnienia konsultacji i dialogu w UE zobowiązała się poza tym Komisja Europejska w Białej Księdze z 2001 roku, dotyczącej sprawowania władzy w Unii Europejskiej<sup>20</sup>.

Parlament federalny Niemiec uczestniczy w procesie kształtowania stanowiska RFN na arenie Unii Europejskiej (w szczególności poprzez komisję ds. UE oraz Izbę Europejską ds. EU), wyrażając swą opinię przed rządem federalnym (zob. Ustawa o współpracy rządu federalnego Niemiec i Bundestagu w sprawach Unii Europejskiej<sup>21</sup>). Rząd federalny odpowiednio wcześniej przekazuje parlamentowi federalnemu projekty ustaw i przepisów unijnych oraz poucza go o aktualnym ich stanie, tj. o stanowiskach KE, PE oraz innych państw członkowskich w danej sprawie czy też o podjętych dotychczas decyzjach. Kraje związkowe koordynują działania odnoszące się do UE poprzez Bundesrat oraz Stałą Konferencję Ministrów ds. Europejskich Krajów Związkowych.

Artykuł 23. niemieckiej Ustawy Zasadniczej daje krajom związkowym RFN prawo zajęcia stanowiska w kwestiach zawartych w aktach prawnych proponowanych przez KE, które dotyczą bezpo-

średnio danych landów (jak np. polityka regionalna, oświatowa, socjalna, ochrona środowiska, infrastruktura, zatrudnienie, kultura itd.)<sup>22</sup>. Kraje związkowe RFN zajmują stanowisko poprzez Bundesrat (Radę Federalną) – izbę parlamentu będącą przedstawicielem landów. (Reforma systemu federalnego w Niemczech przewiduje, że wymienione obszary, w których Bundesrat będzie miał prawo zajęcia stanowiska, zostaną zawężone). W przypadku zmiany prawa pierwotnego Unii Europejskiej Bundesrat obligatoryjnie musi wyrazić na to zgodę. W przypadkach dziedzin polityki podlegających kompetencji landów (jak np. szkolnictwo i kultura), rząd federalny jest zobowiązany do uwzględnienia stanowiska krajów związkowych (a więc Bundesratu), reprezentując RFN na płaszczyźnie europejskiej w Radzie Ministrów. Rząd Niemiec musi złożyć sprawozdanie przed Bundesratem, jeśli nie zdołał obronić w Radzie UE stanowiska wypracowanego przez Bundesrat. Współpracę landów w kształtowaniu europejskiej polityki Niemiec regulują artykuły 50, 53 i 52 ustęp 3a Ustawy Zasadniczej oraz Ustawa o współpracy między rządem federalnym i krajami związkowymi w sprawach Unii Europejskiej<sup>23</sup>. Przepisy te zapewniają niemieckim krajom związkowym możliwość znacznego wpływu pośredniego na kształtowanie polityki Unii Europejskiej na drodze formalnej. (Nieformalny wpływ landy niemieckie zapewniają sobie poprzez działalność swoich przedstawicielstw w Brukseli). Spośród krajów członkowskich Unii Europejskiej większe oddziaływanie na kształtowanie prawa UE mają jedynie regiony Belgii, które bezpośrednio delegują po jednym przedstawicielu do Rady UE.

## **1.2. Struktura przedstawicielstw niemieckich krajów związkowych w Brukseli**

### **1.2.1. Współpraca państwa z podmiotami biznesowymi i naukowymi**

Efektywne reprezentowanie własnych interesów w Brukseli łączy się nieodzownie ze wspieraniem i promocją rodzimych osiągnięć na polu naukowym i gospodarczym, tj. współpracą państwa z podmiotami reprezentującymi te dziedziny. Promowanie przez państwo (względnie przedstawicielstwa regionów) rodzimych produktów jest jak najbardziej pożądane. Wiele przedstawicielstw landów niemieckich dzieli budynki z rodzimymi firmami (np. Badenia-Wirtembergia z Boschem, Meklemburgia-Pomorze Przednie oraz Saksonia-Anhalt z Commerzbankiem). Sytuacje takie wynikają też z dążenia do podziału kosztów. Mimo, że współdzielenie budynków nie wpływa bezpośrednio na możliwości wywierania nacisku na ustawodawcę, to ułatwiać może wymianę informacji między pracownikami różnych instytucji oraz organizację imprez specjalnych (zob. „Special events”).

### **1.2.2. Struktura personalna przedstawicielstw**

Struktura personalna przedstawicielstw krajów związkowych przedstawiona została w Aneksie nr 2. Pracownicy przedstawicielstw to najczęściej osoby delegowane – zatrudnione w ministerstwach własnego kraju związkowego i odesłane do pracy na określony czas w przedstawicielstwie w Brukseli. Nieskuteczne i nieskoordynowane wykorzystywanie umiejętności pracowników po ich powrocie do kraju stanowi zarzut pojawiający się od lat ze strony niemieckich obserwatorów i personelu. W większości przypadków pracownicy przedstawicielstw wyrażają obawę o stanowisko pracy po powrocie do Niemiec. W dużych biurach, np. takich krajów związkowych jak Bawaria czy Nadrenia Północna-Westfalia, każde ministerstwo landu reprezentowane jest w brukselskim przedstawicielstwie przez jedną osobę. W przypadku Hanse-Office, które jest reprezentantem dwóch landów – Hamburga i Szlezwiku-Holsztyna – stosowana jest tzw. struktura integrowana: zatrudniony specjalista pochodzący z administracji jednego z tych krajów zobowiązany jest również do reprezentacji tego samego sektora drugiego landu, a tym samym do współpracy z dwiema administracjami. W Hanse-Office reprezentowane są też nie wszystkie ministerstwa, a jedynie te, które na płaszczyźnie europejskiej odgrywają jakąś rolę (np. w przypadku Hamburga jest to polityka morska, ale już nie szkolnictwo).

**Koszta funkcjonowania biura przedstawicielstwa na przykładzie Hanse-Office:**

- 1,5 mln euro rocznie – wszystkie koszty, włączając w to administrację, koszty personalne, *special events*;
- ok. 50% – pensje personelu delegowanego;
- ok. 50% – koszty bieżące (pensje personelu lokalnego (ok. 30%), czynsz, bilety komunikacyjne itp.);
- ok. 60 tys. euro rocznie (10–15% wydatków reprezentacyjnych) – organizacja imprez naukowych, kulturalnych, politycznych.

**1.2.3. Lobbying ze strony niemieckich krajów związkowych****Niemieckie kraje związkowe mają kilka możliwości współdziałania w polityce europejskiej:**

1. poprzez Bundesrat:
  - Komisję ds. Unii Europejskiej
  - Izbę Europejską ds. UE (Europakammer); każdy kraj związkowy odsyła do Izby Europejskiej jednego przedstawiciela, który ma tyle głosów, ile cały kraj związkowy w Bundesracie. Izba Europejska powoływana była dotychczas niezwykle rzadko – w przypadku, gdy uchwalana regulacja wymagała natychmiastowej reakcji;
2. poprzez Stałą Konferencję Ministrów Europejskich Krajów Związkowych;
3. poprzez grupy robocze w Radzie UE;
4. poprzez komisje w KE;
5. poprzez ekspertów narodowych;
6. poprzez posłów PE;
7. poprzez przedstawicieli w Komisji Regionów.

W instytucjach UE kraje związkowe RFN, jak i regiony innych krajów członkowskich, w procesie legislacyjnym nie mają wiążącego głosu. Ich wpływ jest nieformalny, a ich przedstawiciele traktowani są jako lobbyści. To samo dotyczy przedstawicielstw polskich regionów<sup>24</sup>. Parlamente krajów związkowych często nie znajdują porozumienia z niemieckim rządem federalnym w zakresie polityki europejskiej, stąd też m.in. wynika ich duże zaangażowanie w działania w Brukseli. Działalność przedstawicielstw niemieckich landów w Brukseli w każdym procesie legislacyjnym, w którym przedstawicielstwa te występują jako grupy wpływu, następuje natomiast zawsze w porozumieniu z rządem własnego kraju związkowego (były wprawdzie przypadki, kiedy przedstawicielstwa próbowały realizować politykę bez porozumienia i na przekór stanowisku własnego landu, ale wszyscy odradzają taką praktykę). Również działalność niegodna z interesami rządu federalnego nie powinna się zdarzać. Współpraca przedstawicielstw krajów związkowych Niemiec z rządem federalnym i ze stałym przedstawicielstwem jest bardzo ważna – w innym wypadku przedstawicielstwo staje się niewiarygodnym partnerem w konsultacjach. Wiele biur krajów związkowych Niemiec jest małych (jak np. przedstawicielstwo Meklemburgii-Pomorza Przedniego, które zatrudnia 4 osoby). Wysokie koszty utrzymania biura w Brukseli będą uzasadnione w oczach podatnika tylko wówczas, gdy jego działalność przyniesie wymierne (również finansowe) korzyści dla danego kraju związkowego. Małe niemieckie biura spełniają przede wszystkim funkcję informacyjną (monitorują to, co się dzieje w Brukseli, przekazują informację do własnego landu, a dla urzędników UE mogą stanowić pierwsze miejsce, do którego zwrócić się oni w przypadku niejasności wniosków, petycji, poprawek, itp. dotyczących danego landu).

Przedstawiciele krajów członkowskich UE mogą wywierać wpływ na władze ustawodawcze UE, biorąc udział w konsultacjach oraz przedstawiając projekty konkretnych rozwiązań. Biała Księga KE z 2001 roku zaznacza również, że konsultacje instytucji posiadających demokratyczną i instytucjonalną legitymację reprezentowania społeczeństwa na forum UE mogą być dopełniane konsultacjami z innymi środowiskami<sup>25</sup>.

Każdemu krajowi związkowemu zależy, aby jak najwięcej postów i urzędników z własnego landu obsadzonych było na stanowiskach w instytucjach UE – informują zatem zainteresowanych kandydatów w kraju o przeprowadzanych naborach na stanowiska unijne. Zdarza się też, że pracownik przedstawicielstwa regionu europejskiego w Brukseli zostaje urzędnikiem w jednej z instytucji (np. w przypadku Meklemburgii-Pomorza Przedniego, po zdaniu odpowiednich egzaminów, pięciu pracowników biura zostało ekspertami narodowymi w KE). Kontakty personalne z urzędnikami lub ekspertami narodowymi poszerzają kanały wpływu, a przede wszystkim zwiększają dostęp do informacji (zob. „Eksperci narodowi”). Osoby takie pomagają wskazać źródło poszukiwanej informacji lub urzędników, do których warto się w danej sprawie zwrócić<sup>26</sup>.

### **1.3. Lobbying w poszczególnych instytucjach UE**

#### **1.3.1. Lobbying w Komisji Europejskiej**

Komisja Europejska jest organem UE, który jako jedyny posiada prawo inicjatywy legislacyjnej – tylko KE może wystąpić z propozycją ustawodawczą. Z tego względu jest ona instytucją, na którą wywierany jest wpływ ze strony grup interesów. Komisarze UE składają przysięgę zobowiązującą ich do nierealizowania interesów własnego kraju. Jednakże znajomość języka oraz kultury kraju pochodzenia danego komisarza może być pomocna w kontaktach z nim. W skład gabinetu komisarza wchodzi jego najbliżsi współpracownicy (najczęściej sześć osób). Niejednokrotnie są to osoby tej samej narodowości co komisarz. Biorą oni aktywny udział w przygotowaniu posiedzeń kolegium, a zatem wpływ poprzez tych urzędników może być znaczny.

Możliwość wpływu na urzędnika zależy w dużej mierze od osoby tego urzędnika, zatem i w tym przypadku, zanim przystąpi się do negocjacji, warto poznać jego zaplecze kulturowe i językowe.

Twierdzi się, że wpływ na Komisję Europejską jest najbardziej efektywny poprzez uczestnictwo w tzw. wysłuchaniach publicznych (*hearings* lub *public hearings*)<sup>27</sup>. Wystuchania publiczne funkcjonują zarówno w Parlamencie Europejskim, jak i w Komisji Europejskiej. Są to spotkania organów ustawodawczych z grupami interesów (lobbystami). Przedstawiciele grup wpływów mają możliwość bezpośredniego kontaktu z ustawodawcą i prezentacji własnego stanowiska (*position papers*).

Do uczestnictwa w wysłuchaniach trzeba być zaproszonym, a dużą pomocą w tym mogą być kontakty osobiste. Wcześniejsze zapoznanie komisarzy z ośrodkami naukowymi własnego kraju, prelekcje na wysokim poziomie merytorycznym oraz publikacje memorandumów wypracowanych wspólnie z koalicjantami zwiększają szanse na uczestnictwo w wysłuchaniach.

#### **1.3.2. Lobbying w Parlamencie Europejskim**

W procesie współdecydowania Parlamentu Europejskiego (Traktat z Maastricht określa, w jakich sprawach PE ma prawo współdecydowania – zob. Aneks 1) lobbyści, a więc i przedstawicielstwa krajów związkowych Niemiec czy polskich województw, dążąc do uzyskania konkretnego za-

pisu aktu prawnego, mogą i powinni wpływać na parlamentarzystów. Wpływ na nich w sprawach, w których decyzje podejmuje jedynie Rada UE, jest pośrednią drogą wywierania nacisku na członków Rady – poprzez przekazanie im stanowiska, do którego wcześniej przekonano członków Parlamentu Europejskiego. Procedury dotyczące roli PE w procesie legislacyjnym, tj. procedury konsultacji, współpracy, współdecydowania lub zgody PE, mają wpływ na stopień i sposób nacisku lobbystycznego.

Wpływ w PE wywierać można poprzez:

**a)** członków zasiadających w komisjach parlamentarnych (zob. Aneks 3)

Projekty legislacyjne KE oraz inicjatywy PE kierowane są w pierwszym rzędzie pod obrady w komisjach parlamentarnych, odpowiedzialnych za dane zagadnienie. Niemcy przewodniczą czterem z dwudziestu komisji obecnego Parlamentu Europejskiego (po Francuzach, którzy mają pięciu szefów komisji, jest to najsilniej reprezentowana grupa narodowościowa). Niemcy przewodniczą następującym komisjom: Spraw Zagranicznych, Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności, Spraw Konstytucyjnych oraz podkomisji Bezpieczeństwa i Obrony. Niemcy mają też sześciu wiceprzewodniczących. Polacy stanowią mniejszą grupę – dwóch przewodniczących i czterech wiceprzewodniczących.

**b)** członków sekretariatów komisji PE

Każda komisja ma pięcio- lub sześciuosobowy sekretariat. Sekretariaty stanowią zarówno źródło informacji, jak i miejsce wywierania wpływu.

**c)** zespoły ponadfrakcyjne

To jednostki nieformalne, do których należą postawie w szczególny sposób zainteresowani jakąś sferą działalności UE. Jedynym formalnie zarejestrowanym zespołem jest Ponadfrakcyjny Zespół Przedstawicieli Lokalnych i Regionalnych. Zespoły ponadfrakcyjne mają charakter specjalistyczny i mogą mieć duży wpływ na proces legislacyjny.

**d)** sprawozdawcy komisji parlamentarnych

Sprawozdawcy to parlamentarzyści wyznaczeni przez członków poszczególnych komisji do przygotowania projektów stanowisk PE wobec propozycji ustawy przedłożonej przez KE – przygotowują więc odpowiedź na propozycję legislacyjną KE. Są to osoby postrzegane ze względu na sprawowaną funkcję jako wpływowe, a jednocześnie poddawane szczególnemu naciskowi ze strony lobbystów (w tym również przedstawicieli regionów). Zakres oddziaływania sprawozdawców parlamentarnych zależy od procedury przyjętej dla uchwalania konkretnego aktu legislacyjnego.

### **1.3.3. Lobbying w Radzie UE**

Bezpośredni wpływ na proces legislacyjny UE Niemcy mają poprzez swoją reprezentację w Radzie UE oraz w Parlamencie Europejskim. Tylko te dwie instytucje mogą zatwierdzać akty prawne. W Radzie funkcjonuje 9 formacji ministerialnych oraz 250 grup roboczych i komisji. Członkowie Rady w randze ministrów odpowiadają za swoją działalność przed parlamentem narodowym. Wiele krajów UE opiera podjęcie decyzji w Radzie na przeprowadzonym wcześniej głosowaniu w parlamencie narodowym (*ad referendum*). Podstawowym warunkiem efektywnej reprezentacji rządu w UE jest wczesne porozumienie międzyresortowe w kraju i wypracowanie wspólnego stanowiska

w danej sprawie<sup>28</sup>. Jest to w Niemczech o tyle trudne, że w wielu przypadkach osiągnięty musi zostać konsensus również między ministerstwami 16. krajów związkowych.

Wpływ na Radę UE może następować podczas każdego procesu legislacyjnego w UE, bo Rada UE jest instytucją, która jako jedyna prócz PE zatwierdza unijne akty prawne. Oddziaływanie na Radę UE następuje poprzez nacisk wywierany na ministrów krajów członkowskich, bo oni zasiadają w Radzie. Decyzje i stanowiska reprezentowane w Radzie UE są często wynikiem wielostronnych uzgodnień międzyministerialnych. Nacisk na ministrów w Radzie UE jest wskazany, bo oprócz podejmowanych tu decyzji Rada może „zmusić” KE do wyjścia z inicjatywą, do której zostanie przekonana. Praktycy podkreślają, że w Radzie UE lobbing skierowany powinien być we wzmożonym stopniu na urzędników niskiego szczebla, którzy przygotowują akty ustawodawcze.

Lobbing w Radzie UE w dużej mierze oznacza dla rządu wpływ na organy decyzyjne innych państw członkowskich UE, a dla organizacji pozarządowych oraz przedstawicielstw regionów – na decyzje ministrów własnego kraju. To oni reprezentują przyjęte stanowisko w swoim kraju przed ministrami pozostałych krajów członkowskich. Zwraca się uwagę na to, by nacisk na decydentów następował w sposób skoordynowany, na podstawie uzgodnionego, wspólnego stanowiska w danej sprawie, zarówno na poziomie europejskim, jak i poprzez działania w kraju członkowskim, z wykorzystaniem do tego celu np. mediów. Niezbędne jest zatem tworzenie ponadnarodowych „koalicji tematycznych”, by w ten sposób zyskać możliwości wpływu na decydentów innych krajów członkowskich, a przez nich – także w instytucjach unijnych.

#### **1.3.4. Lobbing w Komitecie Ekonomiczno-Społecznym i Komitecie Regionów**

Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów są jednostkami formalnego wsparcia KE, Rady UE i PE w ich pracach. Są organami doradczymi bez prawa wiążącego głosu w procesie legislacyjnym. Komisja Europejska w oświadczeniu z 2002 roku zaproponowała jednak, by komitety te mogły w imieniu KE przeprowadzać konsultacje z zainteresowanymi jednostkami<sup>29</sup>. Organizacjom i instytucjom chcącym wziąć udział w konsultacjach komitety stawiają jednak szereg wymagań<sup>30</sup>. Tylko organizacje, które spełniają te wymagania, mogą być poproszone o zabranie głosu.

Regiony niemieckie reprezentuje w Komitecie Regionów 24 członków i tyle samo zastępców. Przedstawicielami Polski w Komitecie Regionów jest 10 członków stałych i 10 zastępców reprezentujących województwa, oraz 11 członków i tyle samo zastępców reprezentujących powiaty, gminy i miasta.

## **2. Promowanie obywateli Niemiec w instytucjach Unii Europejskiej**

W działaniach lobbingowych Niemiec szczególny nacisk położony jest na wspieranie polityki zmierzającej do umocnienia pozycji obywateli niemieckich w instytucjach międzynarodowych, w tym w UE. Monitoring aktywności innych państw w tej dziedzinie, zaangażowanie szerokich gremiów ministerialnych Niemiec, działania ze strony krajów związkowych oraz współpraca z *think-tankami* owocują bardzo liczną obecnością Niemców na wysokich szczeblach w instytucjach UE. Niemieccy urzędnicy na niższych szczeblach w organach UE są proporcjonalnie do liczby mieszkańców kraju słabo reprezentowani, toteż spodziewać się można, że rząd niemiecki będzie kontynuował działania zmierzające do umacniania pozycji Niemców również na niższych stanowiskach. Działania RFN w zakresie promocji własnych obywateli w instytucjach międzynarodowych są ewaluującym procesem.



## Ogólne zasady naboru pracowników do instytucji unijnych

W zależności od rodzaju stanowiska w instytucjach Unii Europejskiej istnieją różne formy ubiegania się o wakujące etaty. Instytucje przy naborze pracowników kierują się następującymi zasadami:

1. zasada równowagi narodowościowej – liczba urzędników z danego kraju powinna być proporcjonalna do liczby mieszkańców tego kraju; zasada ta stwarza jedynie ogólne ramy rekrutacji, a liczba zatrudnionych urzędników z konkretnego kraju jest zależna też od innych czynników (jak np. atrakcyjność stanowisk wśród obywateli nowych państw członkowskich, atrakcyjność wynagrodzenia, priorytety narodowe w prowadzeniu polityki zagranicznej itp.);
2. zasada naboru otwartego i konkurencyjnego – informacje o wakujących stanowiskach są upublicznione; kandydaci muszą przejść serię egzaminów konkursowych, organizowanych przez Biuro Rekrutacji Pracowników Instytucji Unii Europejskiej (EPSO);
3. kandydatów na stanowiska dyrektorów generalnych i ich zastępców przedstawiają rządy krajów członkowskich UE;
4. wobec kandydatów na stanowiska kierownicze, tj. dyrektorów i szefów działów nie stosuje się kryterium narodowego;
5. poza konkursami obsadzone są stanowiska członków gabinetów komisarzy, asystentów posłów do Parlamentu Europejskiego, stanowiska doradców politycznych oraz ekspertów narodowych.

W rezultacie o objęciu stanowiska przez kandydata decydują jego umiejętności i wiedza merytoryczna, w mniejszym zaś stopniu narodowość.

### 2.1. Systemowa pomoc rządu niemieckiego w promocji obywateli RFN w instytucjach Unii Europejskiej

Wraz z rozszerzaniem Unii Europejskiej maleje siła głosów pojedynczych rządów krajów członkowskich w instytucjach unijnych. Wiele środowisk w RFN i duża część społeczeństwa niemieckiego dostrzega w tej malejącej pozycji własnego rządu niepokojącą sytuację<sup>31</sup>. Wpływ na prawodawstwo UE państwa członkowskie próbują zapewnić sobie poprzez obejmowanie stanowisk w instytucjach UE. Piastowanie niektórych funkcji zapewnia lepszy (tj. wcześniejszy i dokładniejszy) dostęp do informacji o planowanych czy wdrażanych działaniach organów decyzyjnych. Zapis w umowie koalicyjnej rządu CDU/CSU/SDP: „Chcemy troszczyć się o jednorodną i efektywną reprezentację niemieckich interesów w europejskich instytucjach”<sup>32</sup> – jest przejawem polityki państwa, któremu zależy na tym, by jego obywatele byli wystarczająco reprezentowani w UE.

Niemcy to demograficznie najliczniejsze spośród państw Unii Europejskiej – populacja tego kraju stanowi ok. 18% ogólnej populacji UE<sup>33</sup>. Ponieważ odsetek niemieckich urzędników w instytucjach UE wynosi 9% (wrzesień 2005 r.) Niemcy uważają, że są zbyt słabo reprezentowani<sup>34</sup>. Przyznają jednocześnie, że liczba Niemców w instytucjach UE jest jednak dość wysoka<sup>35</sup>. W trzech podstawowych instytucjach UE, mających decydujący wpływ na kształt ustawodawstwa unijnego, tj. w Parlamencie Europejskim, w Komisji Europejskiej i Radzie UE Niemcy stanowią relatywną większość (zob. Aneks 4)<sup>36</sup>. Wynika to w dużym stopniu ze wspomnianej wcześniej zasady równowagi narodowościowej,

ale również z zaangażowania Niemiec w politykę promującą własnych obywateli w instytucjach i organizacjach międzynarodowych. Wyraża się ona m.in. przez monitoring polityki prowadzonej w tej dziedzinie przez duże państwa członkowskie UE<sup>37</sup> oraz przez szeroko zakrojoną pomoc kandydatom własnej narodowości w obejmowaniu stanowisk. Promowanie Niemców w UE jest przedmiotem działań rządu federalnego, przy czym szczególną uwagę przykładają się do kształcenia przyszłych urzędników – kompetencje bowiem mają największe znaczenie przy obsadzie wakujących miejsc w instytucjach UE.

- Od 1970 roku działa obradująca raz do roku międzyministerialna komisja ds. personelu niemieckiego w organizacjach międzynarodowych (APIO).
- Przy szefie niemieckiego Urzędu Kanclerskiego funkcjonuje również krąg sekretarzy stanu z różnych ministerstw mających za zadanie dbać o promocję obywateli Niemiec na najwyższych stanowiskach UE (za rządów Gerharda Schrödera tzw. Steinmeier-Runde). Thomas de Maizière, obecny szef Urzędu Kanclerskiego, kontynuuje politykę swego poprzednika.
- Stałe przedstawicielstwo RFN w Brukseli śledzi na bieżąco rozpisywane konkursy i przekazuje informacje o wakujących stanowiskach do kraju i poszczególnych landów. Zadaniem stałego przedstawicielstwa jest też doradztwo i wsparcie niemieckich urzędników europejskich w rozwoju ich kariery zawodowej oraz w budowaniu kontaktów i płaszczyzn wymiany doświadczeń i informacji między niemieckimi pracownikami w Brukseli. W tym celu też pracownicy przedstawicielstw krajów związkowych utrzymują stały kontakt z niemieckimi pracownikami KE.
- Również przedstawicielstwa niemieckich krajów związkowych w Brukseli śledzą ogłaszane przez KE konkursy na stanowiska w instytucjach UE, przekazują te dane do stolicy landu w kraju, konsultują na miejscu niejasności, dbają o prawidłowość złożonych wniosków, a czasem organizują preselekcje kandydatów. Niektóre kraje członkowskie organizują kursy doszkalające i symulacje egzaminów unijnych w formie testów wielokrotnego wyboru (*multiple choice tests*).
- Niemieckie Ministerstwo Spraw Zagranicznych w Berlinie regularnie przeprowadza kursy na stanowiska unijne i egzaminy sprawdzające w ramach funkcjonujących od lat programów podwyższenia konkurencyjności niemieckich kandydatów na stanowiska w instytucjach międzynarodowych. Z oferty tej skorzystać mogą również kraje związkowe. W seminariach przygotowywanych przez niemiecki MSZ referentami są często urzędnicy pracujący w KE, a współpracujący w niemieckich „sieciami” (*networks* – zob. podrozdział poniżej)<sup>38</sup>. Statystyki pokazują, że odkąd niemiecki MSZ wprowadził kursy przygotowawcze, znacznie wzrosła liczba kandydatów z Niemiec, którzy pozytywnie przeszli egzaminy unijne. Kandydatom, którzy zdali egzaminy, „sieciami” Niemców w UE – pomagają w znalezieniu odpowiedniego stanowiska. Osobom, które czekają na zatrudnienie (zdany pomyślnie egzamin oznacza wpisanie kandydata na listę oczekujących, nie zaś angaż, do którego może w ogóle nie dojść) – niejednokrotnie oferowana jest do momentu zatrudnienia w UE praca związana z tematyką unijną w kraju (od rozpisania konkursu do podjęcia przez kandydata pracy mija około 2–5 lat). Angaż przyszłych pracowników instytucji UE we własnych strukturach stwarza parlamentom (federalnemu lub krajów związkowych) oraz niemieckim instytucjom rządowym możliwość nawiązania kontaktu, które mogą w przyszłości odgrywać rolę w procesie legislacyjnym UE lub też być pomocne w zdobyciu poszukiwanych informacji.

- Na stronach internetowych niemieckiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych utworzona została baza ofert pracy w UE i w organizacjach międzynarodowych oraz baza kandydatów na stanowiska polityczne i menedżerskie<sup>39</sup>.
- Na federalnym MSZ spoczęła koordynacja promowania Niemców w instytucjach UE, co sprawia, że promocja Niemców jest częścią polityki międzynarodowej RFN. Decyduje to także o szybkim wypracowywaniu stanowiska państwa w tej dziedzinie.
- Raport z forum zorganizowanego przez *think tank* Berliner Initiative na temat polityki personalnej w UE wspomina o innych koncepcjach, jakie rząd federalny podejmuje, by umożliwić wysokokwalifikowanym Niemcom objęcie stanowisk w instytucjach UE. Są to m.in.: poszerzenie środków finansowych w Ministerstwie Spraw Zagranicznych przeznaczonych na wsparcie niemieckiej reprezentacji, powołanie przy MSZ koordynatora działań promujących niemieckich obywateli w instytucjach międzynarodowych oraz zintensyfikowana kampania MSZ promująca wśród własnych obywateli stanowiska w organizacjach międzynarodowych (dla Niemców nie zawsze są one atrakcyjne finansowo) i promująca obywateli RFN jako kandydatów na te stanowiska<sup>40</sup>.
- Niemcy dążą do stworzenia modelu zbliżonego do brytyjskiego programu European Fast Stream – kilkunastu najlepszych absolwentów szkół wyższych w kraju otrzymuje zatrudnienie w brytyjskiej administracji publicznej lub w przedstawicielstwie w Brukseli, zwiększając tym samym swoje szanse na pomyślne przejście unijnych konkursów. Nawet jeśli kandydaci ci nie otrzymają pracy w jednej z instytucji UE, otrzymują zatrudnienie o podobnym charakterze w kraju.

*Szczególną wagę należy przykładać do silnej niemieckiej obecności w europejskich organach i innych instytucjach zarówno przy rozpisywaniu planów stanowisk w kraju i krajach związkowych, jak i przy doradztwie w sprawach budżetu Unii Europejskiej, a także do dobrze funkcjonującej europejsko-niemieckiej wymiany urzędników.*

*Deutsche Personalpolitik in und für Europa: Empfehlungen und Anregungen an Bund, Länder, Wirtschaft und Zivilgesellschaft, raport Berliner Initiative, 2001.*

## **2.2. Działania wspomagające promowanie niemieckich obywateli w instytucjach UE ze strony innych organizacji**

Promocja niemieckich obywateli w UE oraz systemowa pomoc państwa w zapewnieniu obywatelom dostępu do ofert pracy w instytucjach międzynarodowych są przedmiotem wielu konferencji (organizowanych przez ośrodki o różnych profilach, m.in. przez Fundację Roberta Boscha, przez Niemiecki Instytut Polityki Rozwojowej, czy przez wspieraną przez niemiecki rząd grupę Berliner Initiative). Promowanie niemieckich obywateli w obsadzie stanowisk w instytucjach międzynarodowych, nie tylko unijnych, jest ważną częścią działalności rządu RFN. Berliner Initiative organizuje spotkania dyskusyjne nt. promocji i wspierania Niemiec i niemieckiego personelu kierowniczego w organizacjach międzynarodowych. Jako pierwsza w cyklu dyskutowana była w październiku 2001 roku polityka personalna Niemiec w Unii Europejskiej. Przedstawiciele świata polityki, nauki i gospodarki wzięli

udział w debacie pod tytułem: „Niemiecka polityka personalna w Europie i dla Europy”. Również konferencje Berliner Initiative dotyczące promocji Niemców w organizacjach międzynarodowych cieszyły się dużym zainteresowaniem. Jako efekt sympozjum z 2002 roku powstały obszerne analizy: „Wspieranie niemieckiej obecności w systemie Narodów Zjednoczonych”, „Wspieranie niemieckiej obecności w instytucjach Bretton Woods (Międzynarodowy System Walutowy i Bank Światowy)” oraz „Wspieranie niemieckiej obecności w OECD”. Berliner Initiative zaleca w swoich dokumentach, by w celu polepszenia efektywności promocji Niemców w UE silne było współdziałanie w tym kierunku państwa, krajów związkowych, a także przedstawiciele gospodarki i nauki kraju. Zalecenia te są godne uwagi również i dla polskiej administracji państwowej.

*Warunkiem pomyślnego obsadzania najwyższych stanowisk jest stałe wywieranie wpływu rządu federalnego na odpowiednie gremia, jak i gotowość do politycznego lobbingu. Jeśli niemieccy pracownicy w organizacjach międzynarodowych mają w ramach swojego statusu wziąć pod uwagę niemieckie interesy, to interesy te muszą zostać jasno sformułowane i przekonująco zakomunikowane.<sup>41</sup>*

Ergebnisbericht 2002. Berliner Initiative für mehr Internationalität in Bildung, *Ausbildung und Personalpolitik*, wyd. Berliner Initiative, 2002.

### 2.3. Niemcy w instytucjach Unii Europejskiej

Politycy niemieccy w RFN i w Brukseli obawiają się, że po zmianach na stanowiskach dyrektorów generalnych w KE, które mają nastąpić w 2006 roku, utracą pozycję i wpływ w Brukseli. Autor artykułu opublikowanego na łamach „Financial Times Deutschland”<sup>42</sup> obarczył za to winą po części rząd federalny i opozycję w Bundestagu, którzy zajęci kampanią wyborczą w kraju niewystarczająco naciskali (lobbowali), wstawiając się za kandydaturami niemieckich polityków. Okazuje się jednak, że najwyższe pozycje obejmą przedstawiciele krajów anglosaskich oraz Niemcy. Już teraz mówi się, że strategiczne stanowisko szefa w Dyrekcji Generalnej (DG) ds. energii i transportu ma objąć Matthias Ruete. Jako podwładny francuskiego komisarza Jacques’a Barrota kierować będzie zespołem składającym się z około tysiąca osób<sup>43</sup>. Również funkcje szefa DG ds. rynku wewnętrznego oraz dyrektora generalnego Departamentu Gospodarki i Finansów KE sprawują Niemcy – Alexander Schaub i Klaus Regling. Głównym rzecznikiem KE został także Niemiec – Johannes Laitenberger (od 1 czerwca 2003 r. szef gabinetu komisarz Viviane Reding). Porozumienie między europejskimi socjalistami i chadekami (które zakładało podział czasu sprawowania prezydencji w PE między J. Borrella a H. G. Pötteringa) pozwala przypuszczać, że kolejnym przewodniczącym Parlamentu Europejskiego od stycznia 2007 r. zostanie Niemiec Hans Gert Pöttering. Istnieje jednak możliwość, że spory wewnętrzne w EPP-ED doprowadzą do rozpadu tej frakcji i sprawią, że Pöttering nie zdoła zebrać koniecznej liczby głosów<sup>44</sup>. Wśród Niemców na wysokich stanowiskach w UE należy też wymienić komisarza ds. przemysłu Güntera Verheugena, który mocno wspierał działania Gerharda Schrödera<sup>45</sup>.

Dyrekcją Generalną ds. przemysłu również kierował Niemiec – Horst Reichenbach, jednak musiał zrezygnować z tego stanowiska, gdyż uznano, że komisarz i jemu podwładny dyrektor generalny nie mogą być tej samej narodowości. Reichenbach objął stanowisko sekretarza generalnego

Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju w Londynie<sup>46</sup>. W obecnym składzie sześciu z trzydziestu dziewięciu dyrektorów generalnych to Niemcy<sup>47</sup>. Poza tym Niemiec Eckart Guth piastuje stanowisko sekretarza generalnego KE, a ambasadorem UE w Japonii jest Bernhard Zepfer. W sumie Niemcy piastują 13 kierowniczych pozycji w instytucjach UE, tj. więcej niż jakikolwiek inny kraj członkowski<sup>48</sup>. Panuje jednak zgoda, że w porównaniu do reprezentacji francuskiej Niemcy są zbyt słabo reprezentowani na stanowiskach niższych niż dyrektorzy generalni<sup>49</sup>. W Komisji Europejskiej wśród 10942 urzędników na najwyższych szczeblach, a tym samym o najwyższej sile wpływu, jest 1287 Niemców, 1383 Francuzów, 218 Polaków (stan na styczeń 2006 r.)<sup>50</sup>. Trzeba jednakże pamiętać, że część urzędników grupy stanowią naukowcy, inną zaś tłumacze – są to osoby nie mające wpływu na decyzje legislacyjne. Zauważalna jest też mała reprezentacyjność w tych kategoriach obywateli z nowych państw członkowskich – KE dąży do tego, by w przeciągu 7 lat od rozszerzenia UE o 10 nowych państw członkowskich, liczba urzędników z tych państw stanowiła od 20% do 25% ogólnej liczby urzędników. Najsprawniejsza w realizacji tego przepisu jest DG ds. polityki regionalnej.

## **2.4. Eksperci narodowi**

Na proces legislacyjny w UE można wpływać także poprzez tzw. ekspertów narodowych (nationale Experten, Sachverständigen). Konkursy na stanowiska eksperckie ogłaszane są przez Komisję Europejską. KE w postanowieniu z 2002 roku (oraz zmianach z 2003 i 2004 r.) określa warunki udziału ekspertów narodowych w konsultacjach<sup>51</sup>. Do delegowania ekspertów uprawnione są jednostki administracji publicznej każdego szczebla krajów członkowskich, organizacje międzynarodowe, ale również pracownicy sektora prywatnego – jeśli dysponują fachową wiedzą odpowiadającą oczekiwaniom wobec kandydata. Eksperci przez okres swojego zatrudnienia (od 6 miesięcy do maksymalnie 4 lat; w PE od miesiąca do maksymalnie 3 lat) opłacani są z budżetu instytucji delegującej oraz otrzymują diety za pracę z odpowiedniej instytucji UE. Zadaniem ekspertów narodowych jest pomoc pracownikom danej instytucji. Po upływie okresu swojej delegacji ekspert narodowy może ponownie zostać przyjęty do służby w UE, ale dopiero po upływie 6 lat od daty zakończenia swojej ostatniej delegacji w charakterze eksperta narodowego.

Eksperci narodowi przez okres swojej służby w instytucji UE pozostają zatrudnieni w jednostce, która ich oddelegowała do pracy w instytucji unijnej. Już sam ten fakt może budzić wątpliwości co do ich bezstronności. Oddelegowani pracownicy pracują w Komisji Europejskiej, mogą jednak również towarzyszyć urzędnikowi KE w posiedzeniach lub podróżach służbowych. KE w swoim rozporządzeniu podkreśla, że eksperci narodowi w żadnym wypadku nie mogą występować samodzielnie jako jej przedstawiciele czy też w jej imieniu prowadzić rokowań. Kwestią uczciwości ekspertów jest powstrzymanie się od wydawania opinii w sprawie, z której opiniujący może wyciągnąć osobiste korzyści<sup>52</sup>. Mimo że eksperci zobowiązani są do kierowania się w swoich działaniach jedynie interesem instytucji, do której zostali oddelegowani, to jednak nieufnie mogą być traktowani w tej roli pracownicy wielkich korporacji (jak np. PriceWaterHouse).

## **2.5. Networks – powiązania sieciowe grup interesów**

Netzwerke, networks – tak określana jest współpraca lobbystów, ekspertów i parlamentarzystów w Brukseli i regularnie spotykające się grupy osób wymieniających informacje na dany temat. Powiązania sieciowe istnieją niezależnie od kraju pochodzenia, przynależności partyjnej oraz języka

osób uczestniczących w takich spotkaniach. Stanowią tym samym dobrą podstawę do rozszerzania zakresów swoich wpływów, dają możliwość wpływu na przedstawicielstwa regionów innych krajów oraz ułatwiają tworzenie koniecznych koalicji i wzmacniają pozycję danego lobbyisty (tu: członka „sieci”). Troszcząc się o zdobycie sojuszników, warto pamiętać, że w ramach wymiany informacji wszyscy partnerzy powinni otrzymywać te same wiadomości. Im lepiej skoordynowani są koalicjanci i im więcej informacji zostanie wymienionych, tym większa jest szansa na sukces takiej współpracy<sup>53</sup>. W UE funkcjonują naturalnie również sieci powiązane według innego klucza, np. byłych członków KE, osób, które ukończyły tę samą uczelnię lub tej samej narodowości.

Niemcy podkreślają, że kooperacja między osobami niemieckiego pochodzenia jest słabsza niż w przypadku Francuzów i Brytyjczyków, bo silnie daje o sobie znać przynależność partyjna lub sympatie polityczne Niemców. Powiązania niemieckich urzędników pracujących w Komisji Europejskiej odzwierciedlają w większości również ich polityczną przynależność, która wśród Niemców ogrywa znaczną rolę<sup>54</sup>. Podział na frakcje w PE odpowiada niemal idealnie strukturze frakcji w Bundestagu (chrześcijańscy demokraci, socjaliści, liberałowie i Zieloni). Ekspertki zalecają, by sieci były możliwie niezależne od podziałów partyjnych, a powiązane tematycznie.

Pracownicy niemieckich przedstawicielstw w Brukseli należą do „sieci” (niejednokrotnie wielu) związanych z zakresem obowiązków. Wymieniają się informacjami na temat wypracowanych w parlamentach landów stanowisk w określonych sprawach. Personalne powiązania sieciowe Niemców w Dyrekcjach Generalnych oraz KE przyczyniają się do wzmocnienia pozycji niemieckich kandydatów do pracy w instytucjach europejskich, a kandydatom, którzy pomyślnie przeszli egzaminy – oferują pomoc w uzyskaniu odpowiedniego stanowiska. Dla lobbyistów kontakty z tego typu grupami interesów w instytucjach UE są niezastąpionym źródłem wiedzy.

## Rekomendacje

Aby móc wpływać na ustawodawcę w Unii Europejskiej, trzeba przede wszystkim mieć świadomość, że taki wpływ jest nieodzowny i wymaga poniesienia znacznych kosztów. Chcąc efektywnie dbać o reprezentację interesów własnego państwa w instytucjach Unii Europejskiej, lobbying (pojmowany jako wymiana informacji) jest narzędziem obligatoryjnym. By lobbying mógł stać się narzędziem w dyskusji politycznej, w Polsce konieczne jest przewartościowanie pojęcia lobbyngu politycznego.

W praktyce lobbyngu w UE zaleca się:

- troskę o silną reprezentację własnych obywateli na stanowiskach unijnych; dbałość ta wyrażać się powinna w zintensyfikowanych, ciągłych i skoordynowanych działaniach rządu, zmierzających do podnoszenia kwalifikacji osób zainteresowanych objęciem określonego stanowiska, oraz do monitoringu rynku pracy w instytucjach unijnych i pośrednictwa w przekazywaniu wiedzy o rozpisanym konkursach i wakujących etatach;
- zintensyfikowaną współpracę z przedstawicielstwami polskimi przy Unii Europejskiej. Intensywna wymiana informacji i regularne obustronne brifingi pozwalają na rzetelny i wielostronny monitoring zdarzeń i procesów zachodzących w Brukseli; reakcje decydentów w niemieckich krajach związkowych są zwykle odpowiedzią na wielostronną obserwację procesów w UE, popartą wiedzą ekspertów i analityków;

- szybkie i adekwatne reagowanie na uruchomione procesy legislacyjne; im szybciej zajęte zostanie stanowisko, tym mniej pracy trzeba włożyć w działania lobbujące i tym większe efekty mogą one przynieść;
- rzeczowe ekspertyzy jako formę ustosunkowania się do konkretnej propozycji legislacyjnej (zob. „Ogólne zasady komunikowania”, str. 7); krótka ekspertyza zawierać może propozycję zmiany zapisu ustawy i wskazywać na konsekwencję tych zapisów; należy unikać argumentacji z pozycji narodowych, na gruncie idei nacjonalistycznych;
- obiektywną współpracę i konsultacje ze specjalistami biznesowymi i naukowymi w wielu dziedzinach, a także z uznanymi ośrodkami badawczymi w kraju i za granicą; tylko dzięki takiej współpracy państwo może wejść w posiadanie merytorycznych argumentów niezbędnych do obrony własnych interesów w instytucjach międzynarodowych; wpływ na ustawodawcę trzeba rozumieć jako formę dialogu zainteresowanych stron połączoną z wymianą doświadczeń i wiedzy eksperckiej w konkretnej dziedzinie;
- monitoring i przestrzeganie skomplikowanych procesów i różnorodnych procedur stosowanych przy stanowieniu aktów legislacyjnych. Rodzaj zastosowanych procedur warunkuje miejsce lobbingu, zawęży krąg osób mających wpływ na treść ustawy oraz grono partnerów biorących udział w konsultacjach;
- dbanie o dobre kontakty i zawiązywanie merytorycznych koalicji z partnerami niezależnie od kraju ich pochodzenia, poglądów politycznych i konkurencyjnych stanowisk w innych dziedzinach; konkurenci w jednych sprawach mogą być naszymi sojusznikami w innych;
- uświadomienie sobie, że jest się jednym z wielu uczestników skomplikowanego procesu prawodawczego;
- dbanie o pozytywny wizerunek kraju w Brukseli.

*Jacek Frączek*

---

## Przypisy

<sup>1</sup> *Hin zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs – Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission*, Kom (2002) 704 endgültig, 11.12.2002, str. 3; [http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2002/com2002\\_0704de01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2002/com2002_0704de01.pdf)

<sup>2</sup> Art. 9 regulaminu działania Parlamentu Europejskiego zawiera kodeks postępowania grup lobbingowych w PE; <http://www.europarl.eu.int/parliament/expert/staticDisplay.do?id=65>

<sup>3</sup> Christian D. de Fouloy, *EU principles for the ethical conduct of lobbying*, <http://www.eulobby.net/eng/Modul/Document/ViewDocument.aspx?Mid=1486&ItemID=380>

<sup>4</sup> *Mitteilung vom Präsidenten, Frau Wallström, Herrn Kallas, Frau Hübner und Frau Fischer Boel an die Kommission. Vorschlag für eine europäische Transparenzinitiative*, [http://europa.eu.int/comm/commission\\_barroso/kallas/doc/etik-communication\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/commission_barroso/kallas/doc/etik-communication_de.pdf)

<sup>5</sup> Na postrzeganie takie miał niemały wpływ casus niemieckiego komisarza Martina Bangemanna, który jeszcze w czasie pełnienia swojej służby w Komisji Europejskiej rozpoczął pracę w hiszpańskiej firmie telekomunikacyjnej Telefonica. Do wypaczenia pojmowania lobbingu w Niemczech przyczyniło się wiele zdarzeń z areny politycznej RFN: doradztwo byłego kanclerza Niemiec Helmutha Kohla dla potentata medialnego Leo Kircha dotyczące „strategicznego politycznego rozwoju w Niemczech i w Europie”, afera z ujawnianymi z początkiem 2005 r. drugich źródeł zarobków polityków niemieckich, a także objęcie przez Gerharda Schrödera stanowiska przewodniczącego rady nadzorczej spółki budującej niemiecko-rosyjski gazociąg. To tylko niektóre ze zdarzeń, które wpłynęły na fakt, iż w opinii społeczeństwa niemieckiego lobbing opiera się przede wszystkim na wykorzystywaniu własnej pozycji do realizacji partykularnych interesów.

<sup>6</sup> We wrześniu 2004 r. przewodniczący Komisji Europejskiej José Manuel Barroso skorzystał z darmowego rejsu po morzu, na zaproszenie greckiego towarzystwa okrętowego i bankowego Spiro Latsis. Zdarzenie to spotkało się z jednoznaczną krytyką. Przypuszcza się, że rejs miał związek z zapowiadanymi działaniami KE w sprawie wykreślenia zapisów o szczególnym traktowaniu żeglugi. W kwietniu 2005 r. na wniosek komisarza Barroso Komisja Europejska zdecydowała o utrzymaniu szczególnych praw dla żeglugi w kwestiach konkurencyjności, które obowiązują niemalże od 20 lat. Obecnie KE pracuje nad nową propozycją, która ma zwiększyć konkurencję w żegludze morskiej (*Brüssel liberalisiert den Schiffstransport*, 15.11.2005, FAZ). Kodeks obowiązujący w UE zabrania komisarzom przyjmowania prezentów o wartości większej niż 150 euro.

Związek Organizacji Pozarządowych ALTER-EU zapowiedział, że „przywilejom przedsiębiorców i niejawności lobbingu w UE zostanie położony kres”; <http://www.euractiv.com/Article?tcmuri=tcm:31-142830-16&type=News> Z przeprowadzonej w maju i czerwcu 2005 r. przez Corporate Europe Observatory ankiety wynika, że tylko nieliczne europejskie *think tanki* i sieci (*networks*) upubliczniają finansowe źródła swojej działalności. Wiele z nich robi to jedynie częściowo. W przyszłości prawdopodobnie wszystkie organizacje działające w Belgii będą musiały ujawnić źródła swojego finansowania; <http://www.lobbycontrol.de/blog/index.php/2005/08/umfrage-zur-finanzierung-europaischer-denkfabriken/>

<sup>7</sup> Siim Kallas, estoński komisarz ds. zwalczania nadużyć finansowych, odpowiedzialny także za sprawy administracyjne i audyt, opowiedział się za stworzeniem centralnego elektronicznego banku informacji na temat zarejestrowanych lobbystów w UE oraz zapisu jasno sprecyzowanych przepisów dotyczących funkcjonowania lobbystów. Bank informacji o lobbystach zawierałby informacje o tym, dla kogo dany lobbysta pracuje i przez kogo jest finansowany. Poza tym publikowane miałyby być m.in. wszystkie pisma napływające do KE. Prace nad „Europejską Inicjatywą Transparencji” są w toku, a Zielona Księga w tej sprawie będzie opublikowana w początkach 2006 roku; [http://europa.eu.int/comm/commission\\_barroso/kallas/transparency\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/commission_barroso/kallas/transparency_de.htm)

<sup>8</sup> [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/regexp/search.cfm?l=all](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/regexp/search.cfm?l=all)

<sup>9</sup> „Jeśli konsultacje mają być efektywne, muszą następować tak wcześnie, jak to tylko możliwe. Zainteresowane strony powinny zostać włączone w rozwój polityki w fazie, w której mają jeszcze wpływ na określenie ważnych celów, metod postępowania, kryteriów oceny i względnie głównych zarysów tej polityki. Konieczne mogą okazać się



konsultacje w więcej niż jednej fazie”; *Mitteilung der Kommission. Hin zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs – Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission*, Kom (2002) 704 endgültig, 11.12.2002, str. 17–18.

<sup>10</sup> [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/regexp/search.cfm?l=all](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/regexp/search.cfm?l=all)

<sup>11</sup> [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/sgc/acc\\_doc/index\\_de.htm#](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_de.htm#)

<sup>12</sup> *Roczną strategię polityczną na rok 2006* można znaleźć na stronie: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0073:PL:HTML>

<sup>13</sup> *Hin zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs – Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission*, Kom (2002) 704 endgültig, 11.12.2002, str. 15; [http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2002/com2002\\_0704de01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2002/com2002_0704de01.pdf)

<sup>14</sup> *Networking in the European Union*, European Forum Alpbach, Special Seminar, 2004.

<sup>15</sup> Na podstawie materiału szkoleniowego biura Meklemburgii-Pomorza Przedniego w Brukseli: Reinhard Boest, *Die Wahrnehmung der Interessen des Landes in EU-Angelegenheiten. Die Rolle des Informationsbüros Brüssel*.

<sup>16</sup> Do reprezentowanych w Brukseli biur komunalnych należą: Samorząd Niemieckich Miast i Gmin (Deutscher Städte- und Gemeindetag); Samorząd Niemieckich Powiatów (Deutscher Landkreistag); Związek Miast i Gmin (Städte- und Gemeindebund); Związki komunalne Badenii-Wirtembergii, Bawarii, Saksonii; Obszary wielkomiejskie Stuttgart i Frankfurt nad Menem („Großräume“ Stuttgart, Frankfurt/Rhein-Main); Związek Przedsiębiorców Komunalnych (Verband Kommunalen Unternehmen); Ubezpieczyciele komunalni (Kommunalversicherer).

<sup>17</sup> Biuro koordynacji nauki (Kordinierungsstelle der Wissenschaft, KOWI), Towarzystwo im. Maxa Plancka (Max-Planck-Gesellschaft), Fraunhofer-Gesellschaft, Helmholtz-Gesellschaft, DLR.

<sup>18</sup> <http://www.eiz-niedersachsen.de/themen/pdf/euzblg.pdf>, § 8

<sup>19</sup> [http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/pl/oj/2004/c\\_310/c\\_31020041216pl02040206.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/pl/oj/2004/c_310/c_31020041216pl02040206.pdf)

<sup>20</sup> [http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001\\_0428en01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0428en01.pdf)

<sup>21</sup> <http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/euzbbg/gesamt.pdf>

<sup>22</sup> Art. 23 Ustawy Zasadniczej RFN: „(2) W sprawach Unii Europejskiej współdziałają Parlament Federalny i poprzez Radę Federalną kraje. Rząd Federalny informuje Parlament Federalny i Radę Federalną obszernie i w możliwie najkrótszym terminie. (...) (4) Radzie Federalnej należy umożliwić udział w kształtowaniu woli politycznej Federacji na ile winna ona współdziałać w odpowiedniej wewnątrzpaństwowej sprawie, albo na tyle, na ile kraje byłyby wewnątrzpaństwowo właściwe“.

<sup>23</sup> <http://rw22big3.jura.uni-sb.de/BGBl/TEIL1/1993/19930313.1.HTML>

<sup>24</sup> Wartościowe kompendium wiedzy o możliwościach wpływania na ustawodawcę europejskiego zawiera strona internetowa przygotowana przez Związek Gmin Wiejskich RP, [www.gminyrrp.pl/ue/kompendium/1211.html](http://www.gminyrrp.pl/ue/kompendium/1211.html)

<sup>25</sup> „Konsultacja zainteresowanych kręgów [...] zawsze może być jedynie uzupełnieniem a nie zastępstwem dla procesów i decyzji ustawodawczych i demokratycznie uprawnionych instytucji; w procesie ustawodawczym jedynie Rada i Parlament mogą wspólnie podejmować odpowiedzialne decyzje“ – PE o Białej Księdze na temat sprawowaniu rządów w UE, A5-0399/2001, za: *Hin zu einer verstärkten Kultur...*, op. cit., str. 5.

<sup>26</sup> **1)** Regularne spotkania z parlamentarzystami własnego kraju związkowego odgrywały szczególnie ważną rolę w początkach pracy dyrektora biura Meklemburgii-Pomorza Przedniego. Również teraz regularnie raz w miesiącu pracownicy biura spotykają się z parlamentarzystami, by wymienić informacje na aktualne tematy, wiedzę o otrzymanej korespondencji (np. z Izby Przemysłowo Handlowej), m.in. uzgadniając sposób odpowiedzi. Zastanawiają się również, czy warto w jakiejś sprawie wspólnie wystąpić do KE z wnioskiem o jakąś inicjatywę. Mimo że parlamentarzystów z Meklemburgii jest tylko trzech (na 99 Niemców), kontakty z nimi odgrywają bardzo ważną rolę.

**2)** Bawaria przekazuje swoim posłom (CSU) regularne briefingi z konkretnymi stanowiskami w określonych sprawach. Polityka europejska Bawarii postrzegana jest jako najbardziej wydajna spośród landów niemieckich.

Dla przedstawicielstwa Hanse-Office (Hamburga i Schlezewiku-Holsztyna), dla którego polityka morska jest priorytetowa, jednym z partnerów do rozmów jest sprawozdawca ds. liberalizacji usług portowych, pochodzący z Hamburga Georg Jarzembowski (PPE-DE). Wydawałoby się, że to sytuacja idealna, jednak w przypadku liberalizacji usług portowych, za jaką opowiada się KE, poseł Jarzembowski prezentuje odmienne stanowisko niż rząd w Hamburgu. Rząd ten reprezentujący również interesy przemysłu portowego, wyraźnie występuje przeciwko liberalizacji, a tym samym za odrzuceniem całości projektu KE. Poseł nie podziela dążeń parlamentu własnego landu, a kieruje się swoim przekonaniem, do czego się zresztą posłowie zobowiązują. Poseł nie reprezentuje potrzeb jednej grupy (tu przemysłu portowego), a większej społeczności. Jest to jednocześnie przypadek obrazujący, że ponad narodowość i powiązania kulturowo-językowe (mimo iż te są ważne) stawiać należy fachową, merytoryczną ekspertyzę i dobrze wyważyć interesy, szukając przy tym sprzymierzeńców.

<sup>27</sup> Bank danych CONECCS udostępnia informacje na temat komisji i innych gremiów zapraszanych do konsultacji, w ramach których przedstawiciele społeczeństwa są zapraszani w sposób formalny i strukturalny do zabrania stanowiska w określonej sprawie: [http://europa.eu.int/comm/civil\\_society/coneccs/index.htm](http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index.htm)

<sup>28</sup> Informacje nt. aktualnej działalności Rady UE znaleźć można na stronie internetowej [www.consilium.eu.int](http://www.consilium.eu.int), która zamieszcza m.in. zapis spotkań i najważniejsze dokumenty robocze Rady, a także wiele ważnych informacji. Istnieje również możliwość otrzymywania miesięcznego zestawienia aktów przyjętych przez Radę UE ze wskazaniem na kraje, które głosowały przeciwko danej decyzji oraz stanowiskiem tych krajów w określonej sprawie.

<sup>29</sup> *Hin zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs – Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission*, Kom (2002) 704 endgültig, 11.12.2002, str. 15; [http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2002/com2002\\_0704de01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2002/com2002_0704de01.pdf)

<sup>30</sup> „Aby być stroną w konsultacjach organizacja europejska musi od dłuższego czasu działać na arenie Wspólnoty; mieć bezpośredni dostęp do ekspertyz jej członków, a tym samym móc zapewnić szybką i konstruktywną konsultację; reprezentować ogólne interesy odpowiadające interesom Wspólnoty europejskiej; składać się z organizacji, które na poziomie danego kraju członkowskiego uznane są za reprezentatywne dla ich interesów; dysponować organizacjami członkowskimi w większości krajów członkowskich UE; zobowiązać się do złożenia sprawozdania wobec członków organizacji; dysponować mandatem do reprezentacji i działania na arenie europejskiej; być niezależny i niezwiązany wskazówkami z zewnątrz; być transparentny przede wszystkim w kwestiach finansowych i strukturach decyzyjnych”; *Stellungnahme des WSA zum Thema „Europäisches Regieren – ein Weißbuch vom 20. März 2002; CES 357/2002)*, w: *Hin zu einer verstärkten Kultur...*, op.cit., str. 11.

<sup>31</sup> Por. Hanns Seidel Stiftung, Peter M. Huber, *Die Rolle der nationalen Parlamente bei der Rechtsetzung der Europäischen Union. Zur Sicherung und zum Ausbau der Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages, oraz Deutsche Personalpolitik in und fuer Europa: Empfehlungen und Anregungen an Bund, Länder, Wirtschaft und Zivilgesellschaft*, Berliner Initiative; [http://www.bosch-stiftung.de/download/02030303\\_berliner\\_initiative.pdf](http://www.bosch-stiftung.de/download/02030303_berliner_initiative.pdf)

<sup>32</sup> Traktat koalicyjny CDU/CSU: *Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit*, str. 149.

<sup>33</sup> [http://epp.eurostat.ec.eu.int/portal/page?\\_pageid=1996,39140985&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&screen=detailref&language=de&product=Yearlies\\_new\\_population&root=Yearlies\\_new\\_population/C/C1/C11/caa12560](http://epp.eurostat.ec.eu.int/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=de&product=Yearlies_new_population&root=Yearlies_new_population/C/C1/C11/caa12560)

<sup>34</sup> Wolfgang Proissl, *EU-Rotation gefährdet deutschen Einfluss*, 09.08.2005, FTD.

<sup>35</sup> Tamże.

<sup>36</sup> [http://europa.eu.int/comm/dgs/personnel\\_administration/documents/bs\\_sexe\\_nat\\_grade\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/dgs/personnel_administration/documents/bs_sexe_nat_grade_en.pdf)

<sup>37</sup> Por. Rundbrief Nr. 104, *Verband deutscher Bediensteter bei internationalen Organisationen der Vereinten Nationen*, luty 2000 r., [http://www.vdbio.ch/rundbrief\\_104.pdf](http://www.vdbio.ch/rundbrief_104.pdf)

<sup>38</sup> *Förderung deutscher Präsenz in der Europäischen Kommission. Peer Review – Probleme – Empfehlungen*, Tönissteiner Kreis, 2001, str. 10; [http://www.berlinerinitiative.de/materialien/2001\\_europa.pdf](http://www.berlinerinitiative.de/materialien/2001_europa.pdf)

<sup>39</sup> [http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aamt/stellengesuche/stellen\\_extern/index\\_html](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aamt/stellengesuche/stellen_extern/index_html)

<sup>40</sup> *Zob. Deutsche Personalpolitik in und für Europa: Empfehlungen und Anregungen an Bund, Länder, Wirtschaft und Zivilgesellschaft*, raport Berliner Initiative, 2001.

<sup>41</sup> Ergebnisbericht 2002; *Berliner Initiative für mehr Internationalität in Bildung, Ausbildung und Personalpolitik*, wyd. Berliner Initiative, Robert Bosch Stiftung GmbH, 2002, str. 15.

<sup>42</sup> Wolfgang Proissl, EU-Rotation gefährdet deutschen Einfluss, 09.08.2005, FTD.

<sup>43</sup> Ruete będzie odpowiedzialny m.in. za liberalizację europejskiego rynku energii i transportu szynowego, jak również za wzmocnienie pozycji odnawialnych źródeł energii; zob. [www.ftd.de/pw/eu/29749.html](http://www.ftd.de/pw/eu/29749.html)

<sup>44</sup> Martin Banks, *Tory poll deals blow to Pöttering's ambitions*, 20–26.10.2005, European Voice.

<sup>45</sup> Zob. Rainer Koch, Günter Verheugen: *Das sichere Gespür für die eigene Größe*, 16.04.2003, FTD.

<sup>46</sup> Wolfgang Proissl, EU-Rotation gefährdet deutschen Einfluss, 09.08.2005, FTD.

<sup>47</sup> [http://europa.eu.int/comm/dgs/personnel\\_administration/dir\\_gen\\_cv\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/dgs/personnel_administration/dir_gen_cv_en.htm)

<sup>48</sup> Wolfgang Proissl, EU-Rotation gefährdet deutschen Einfluss, 09.08.2005, FTD.

<sup>49</sup> [http://europa.eu.int/comm/dgs/personnel\\_administration/documents/bs\\_sexe\\_nat\\_grade\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/dgs/personnel_administration/documents/bs_sexe_nat_grade_en.pdf)

<sup>50</sup> Tamże.

<sup>51</sup> Zob. *Zasady oddelegowania ekspertów narodowych do instytucji Unii Europejskiej*, [http://www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/679F34C98C542A27C1256F8E00326820/\\$file/Zasady\\_oddelegowania\\_ekspertow.pdf](http://www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/679F34C98C542A27C1256F8E00326820/$file/Zasady_oddelegowania_ekspertow.pdf); *Beschluss der Kommission (...) über die Abordnung nationaler Sachverständiger zur Kommission*, [http://europa.eu.int/comm/reform/human\\_resources/regime\\_end\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/reform/human_resources/regime_end_de.pdf)

<sup>52</sup> „Jeśli któryś z ANS (ekspertów) musi w czasie wykonywania swoich zadań zająć stanowisko w jakiejś sprawie, z załatwienia lub w efekcie której odniósłby prywatną korzyść, co wpłynęłoby na jego niezależność, zobowiązany jest do poinformowania o tym fakcie kierownika jednostki, której podlega.“ *Beschluss der Kommission (...) über die Abordnung nationaler Sachverständiger zur Kommission*, str. 7; [http://europa.eu.int/comm/reform/human\\_resources/regime\\_end\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/reform/human_resources/regime_end_de.pdf)

<sup>53</sup> W wielu sprawach koalicje zawiera się ze wszystkimi landami, niezależnie od partii aktualnie rządzącej w danym kraju związkowym – kiedy chodzi o wspólne interesy na bok należy odłożyć zapatrywania polityczne. W Niemczech bliskie są np. kontakty między krajami byłego NRD na płaszczyźnie polityki regionalnej. Polityka regionalna nie ma dużego znaczenia dla landów zachodnich Niemiec, toteż by uzyskać większą siłę i konkretne efekty, wschodnie kraje związkowe muszą połączyć swoje siły, choć konkurują między sobą. Coraz ściślejsza jest też współpraca między landami północnych Niemiec: Bremą, Hamburgiem, Szlezwikiem-Holsztynem i Meklemburgią-Pomorzem Przednim w zakresie polityki morskiej (transport wodny, bezpieczeństwo statków, turystyka morska). Wprawdzie te niemieckie kraje związkowe konkurują między sobą, wiele jednak interesów je łączy. Należy rozważyć, w jakich sprawach można i warto zawrzeć z innymi regionami przymierze, a w jakich nie. Przy wspieraniu regionów przygranicznych (w czasie rozszerzenia UE chodziło o regiony przygraniczne leżące bezpośrednio przy państwach, o które miała być Unia poszerzona) zawarta została ścisła współpraca między Meklemburgią-Pomorzem Przednim, Brandenburgią, Saksonią i Bawarią (oraz regionami przygranicznymi innych krajów – Austrią, Finlandią, Włochami). Współpraca funkcjonowała wymiennie. Pokazała jednocześnie, że możliwe są i pożądane zależnie od sytuacji koalicje zachodzące w normalnych warunkach rzadko, jak np. współpraca Meklemburgii z Bawarią. Regiony niemieckie współpracują nie tylko między sobą, ale np. w zakresie polityki morskiej z państwami w rejonie Bałtyku – Szwecją, Finlandią i Danią, a również i z Polską (z województwem zachodniopomorskim). Meklemburgia od 1991 r. współpracuje z woj. zachodniopomorskim, a od 2001 r. z województwem pomorskim w ramach porozumienia o współpracy transgranicznej. Biuro Meklemburgii-Pomorza Przedniego zaoferowało Pomorzu Zachodniemu również pomoc w uruchomieniu biura w Brukseli – początkowo w formie możliwości korzystania z jednego z pomieszczeń biura Meklemburgii-Pomorza Przedniego oraz przekazania doświadczeń pracowników. Pojawiły się trudności – jak relacjonuje dyrektor niemieckiego biura – związane z przejrzystością w strukturach polskich: „Urząd Marszałkowski, wojewoda, sejmik – wszyscy mieli jakieś zdanie w konkretnej sprawie (bardzo często sprzeczne) i brakowało jasności co do struktury decyzyjnej w polskiej administracji”. Problem finansowania biura ze strony woj. pomorskiego ostatecznie uniemożliwił podjęcie oferty (przede wszystkim jednak zaważyły tu względy biurokratyczne). Współpraca biur woj. pomorskiego (otworzone zostało własne przedstawicielstwo) i landu Meklemburgii-Pomorze Przednie nadal jest intensywna.

# ANEKSY

## 1. Procedury tworzenia aktów legislacyjnych

### 1.1. Procedura zgody

Parlament Europejski bezwzględną większością głosów wyraża zgodę lub nie wyraża zgody na przyjęcie aktów Rady UE. Jeżeli PE nie wyrazi zgody na przyjęcie aktu legislacyjnego w wymienionych poniżej dziedzinach, Rada UE nie może sprawować władzy ustawodawczej.

Procedura stosowana jest w następujących dziedzinach:

- szczególne zadania Europejskiego Banku Centralnego,
- zmiana statutów Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego,
- fundusze Strukturalne i Fundusze Spójności,
- jednolita procedura wyborcza do Parlamentu Europejskiego,
- niektóre umowy międzynarodowe,
- przystąpienie nowych członków.

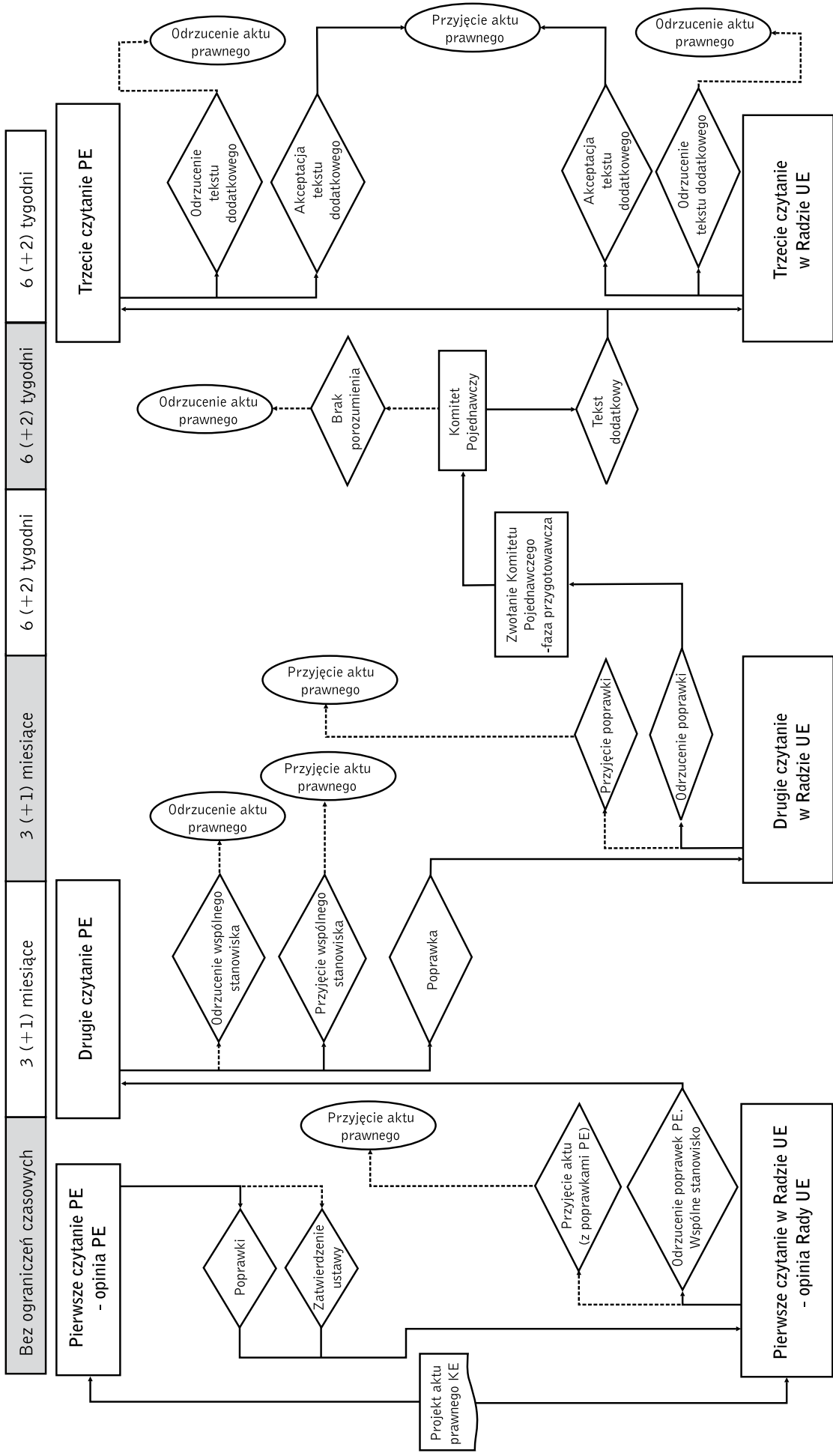
### 1.2. Procedura współdecydowania

Parlament Europejski w pełni uczestniczy w przyjęciu aktu legislacyjnego. W przypadku odrzucenia projektu ustawy przez PE, komitet pojednawczy złożony z przedstawicieli PE i Rady UE musi stworzyć tekst akceptowany przez obie instytucje. Brak zgody PE może unieważnić akt legislacyjny.

Procedura stosowana jest w następujących dziedzinach:

- zakaz dyskryminacji ze względu na obywatelstwo,
- wolność poruszania się i zamieszkania,
- swobodny przepływ pracowników,
- ubezpieczenia społeczne migrujących pracowników,
- prawo prowadzenia działalności gospodarczej,
- transport,
- rynek wewnętrzny,
- zatrudnienie,
- współpraca celna,
- przeciwdziałanie społecznej marginalizacji,
- równe szanse i równe traktowanie,
- decyzje wykonawcze dotyczące Europejskiego Funduszu Społecznego,
- edukacja,
- szkolenie zawodowe,
- kultura,
- zdrowie,
- ochrona konsumentów,
- sieci transeuropejskie,
- decyzje wykonawcze dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego,
- badania,
- ochrona środowiska,
- przejrzystość,
- przeciwdziałanie i zwalczanie korupcji,
- statystyka,
- powoływanie organu doradczego ds. ochrony danych.

# Procedura współdecydowania w ustawodawstwie Unii Europejskiej



Źródło: [http://ue.eu.int/uedocs/cms\\_data/docs/2004/4/29/Codcision%20guide.pdf](http://ue.eu.int/uedocs/cms_data/docs/2004/4/29/Codcision%20guide.pdf)

### 1.3. Procedura współpracy

W określonych dziedzinach PE ma prawo nanieść poprawki we wspólnym stanowisku Rady UE. Ostateczna decyzja należy jednak do Rady UE, bo ta może jednogłośnie odrzucić opinię PE.

Procedura współpracy stosowana jest w następujących dziedzinach:

- zasady dla procedury wielostronnej kontroli,
- zakaz uprzywilejowanego dostępu do instytucji finansowych,
- zakaz poręki za zobowiązania państw członkowskich,
- harmonizacja w zakresie polityki monetarnej.

### 1.4. Procedura konsultacji (opiniowania)

Parlament Europejski ma prawo do zajęcia stanowiska w sprawie projektu aktu prawnego przedłożonego przez Radę UE. Zatwierdzenie aktu prawnego przez Radę UE bez konsultacji ze strony PE może spowodować unieważnienie ustawy.

Procedura konsultacji stosowana jest w następujących dziedzinach:

- współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych,
- rewizja traktatów,
- dyskryminacja ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, religię lub przekonania polityczne, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną,
- obywatelstwo UE,
- rolnictwo,
- polityka wizowa, azylowa i imigracyjna oraz inne dotyczące swobodnego przepływu osób,
- transport (jeśli istnieje prawdopodobieństwo, że akt prawny będzie miał znaczny wpływ na pewne regiony),
- zasady konkurencji,
- przepisy podatkowe,
- polityka gospodarcza,
- „ściślejsza współpraca” - tj. ustalenia pozwalające grupie państw członkowskich podejmować wspólne działania w danej dziedzinie, mimo iż pozostałe państwa członkowskie nie wyraziły jeszcze woli przyłączenia się do współpracy.

## 2. Struktura personalna przedstawicielstw niemieckich krajów związkowych w Brukseli

Przedstawicielstwo	Liczba pracowników w określonych latach				
	1996	2000	2002	2004	2005
Badenia-Wirtembergia	9	14	17	24	22
Bawaria	17	19	26	27	31
Berlin	6	5	7	9	9
Brandenburgia	5	5	11	11	13
Brema	3	5	8	9	9
Dolna Saksonia	9	10	10	19	19
Hanse-Office (Hamburg i Szlezwik-Holsztyn)	11	12	13	12	15

Hesja	9	10	11	10	12
Kraj Saary	3	6	8	7	7
Meklemburgia-Pomorze Przednie	6	7	6	6	6
Nadrenia-Palatynat	7	10	9	9	10
Nadrenia Północna–Westfalia	14	18	19	25	25
Saksonia	9	13	14	15	15
Saksonia-Anhalt	9	10	10	12	12
Turyngia	5	8	8	8	8

### 3. Komisje w Parlamencie Europejskim i liczba posłów z Niemiec

Komisje parlamentarne	Liczba członków	w tym liczba Niemców
1. Sprawy zagraniczne	154 członków	21 Niemców
- Podkomisja Prawa Człowieka	60 członków	6 Niemców
- Podkomisja Bezpieczeństwo i Obrona	59 członków	10 Niemców
2. Rozwój	68 członków	10 Niemców
3. Handel zagraniczny	65 członków	8 Niemców
4. Budżet	87 członków	13 Niemców
5. Kontrola budżetowa	65 członków	7 Niemców
6. Sprawy gospodarcze i monetarne	94 członków	17 Niemców
7. Zatrudnienie i Sprawy Socjalne	92 członków	9 Niemców
8. Ochrona Środowiska Naturalnego, Zdrowie Publiczne i Bezpieczeństwo Żywności	124 członków	16 Niemców
9. Przemysł, Badania Naukowe i Energia	102 członków	15 Niemców
10. Rynek Wewnętrzny i Ochrona Konsumentów	77 członków	13 Niemców
11. Transport i Turystyka	100 członków	13 Niemców
12. Rozwój Regionalny	100 członków	11 Niemców
13. Rolnictwo i Rozwój Wsi	83 członków	11 Niemców
14. Rybołówstwo	56 członków	7 Niemców
15. Kultura i Edukacja	70 członków	8 Niemców
16. Prawo	9 członków	52 Niemców
17. Wolności Obywatelskie, Sprawiedliwość i Sprawy Wewnętrzne	102 członków	11 Niemców
18. Sprawy Konstytucyjne	8 członków	55 Niemców
19. Prawa Kobiet i Równouprawnienie	61 członków	9 Niemców
20. Petycje	35 członków	3 Niemców

#### 4. Posłowie Parlamentu Europejskiego według krajów i frakcji parlamentarnych

	Liczba posłów	P P E - DE	PSE	ALDE	Verts / ALE	G U E / NGL	IND / DEM	UEN	NI
<b>OGÓŁEM</b>	<b>732</b>	<b>264</b>	<b>200</b>	<b>90</b>	<b>42</b>	<b>41</b>	<b>33</b>	<b>30</b>	<b>32</b>
Niemcy	99	49	23	7	13	7	-	-	-
Polska	54	19	10	4	-	-	10	7	4
Austria	18	6	7	1	2	-	-	-	2
Belgia	24	6	7	6	2	-	-	-	3
Cypr	6	3	-	1	-	2	-	-	-
Czechy	24	14	2	-	-	6	1	-	1
Dania	14	1	5	4	1	1	1	1	-
Estonia	6	1	3	2	-	-	-	-	-
Finlandia	14	4	3	5	1	1	-	-	-
Francja	78	17	31	11	6	3	3	-	7
Grecja	24	11	8	-	-	4	1	-	-
Hiszpania	54	24	24	2	3	1	-	-	-
Holandia	27	7	7	5	4	2	2	-	-
Irlandia	13	5	1	1	-	1	1	4	-
Litwa	13	2	2	7	-	-	-	2	-
Luksemburg	6	3	1	1	1	-	-	-	-
Łotwa	9	3	-	1	-	2	-	-	-
Malta	5	2	3	-	-	-	-	-	-
Portugalia	24	9	12	-	-	3	-	-	-
Słowacja	14	8	3	-	-	-	-	-	3
Słowenia	7	4	1	2	-	-	-	-	-
Szwecja	19	5	5	3	1	2	3	-	-
Węgry	24	13	9	2	-	-	-	-	-
Wlk. Brytania	78	27	19	12	5	1	10	-	4
Włochy	78	24	15	12	2	7	4	9	5

PPE-DE – Grupa Europejskiej Partii Ludowej (Chrześcijańscy Demokraci) i Europejskich Demokratów

PSE – Grupa Socjalistyczna w Parlamencie Europejskim

ALDE – Grupa Porozumienia Liberatów i Demokratów na rzecz Europy

Verts/ALE – Grupa Zielonych/Wolne Przymierze Europejskie

GUE/NGL – Konfederacyjna Grupa Zjednoczonej Lewicy Europejskiej / Nordycka Zielona Lewica

IND/DEM – Grupa Niepodległość / Demokracja

UEN – Grupa Unii na rzecz Europy Narodów

NI – Niezrzeszeni