

Kamil Ławniczak

## Komisja Europejska między rolą regulacyjną a polityczną

Przekazywanie niektórych kompetencji niezależnym od rządów instytucjom, takim jak agencje regulacyjne można uznać za współczesny przejaw idei władzy kierującej się racjonalną i bezstronną analizą rzeczywistości. Giandomenico Majone nazywa to przechodzeniem od państwa pozytywnego do regulacyjnego<sup>1</sup>.

Integracja europejska bywa postrzegana jako część tego procesu. Badacze, tacy jak Andrew Moravcsik czy wspomniany G. Majone uznają Unię Europejską (UE) za organizację, której głównym zadaniem jest regulowanie transgranicznych procesów gospodarczych. Komisja Europejska (KE) pełni w niej kluczową rolę politycznie niezaangażowanej instytucji technokratycznej<sup>2</sup>.

Istotnie Komisja Europejska jest jednym z najważniejszych podmiotów w systemie instytucjonalnym Unii<sup>3</sup>. Wraz z Radą i Parlamentem Europejskim (PE) tworzy tzw. trójkąt instytucjonalny<sup>4</sup>. Jej funkcjonowanie jest różnie oceniane. Podczas gdy jedni chwala KE za skuteczność i przejrzystość, inni ganią ją za oddalenie od obywateli, braki jeśli chodzi o demokratyczną odpowiedzialność czy niedostrzeganie własnych słabości. W mediach Komisja Europejska, jako główny organ administracyjny UE, jest często utożsamiana z „brukselską biurokracją”, na którą chętnie zrzuca się odpowiedzialność za wszelkie niedoskonałości Unii Europejskiej. Niekiedy jednak Komisja, stojąc na straży

---

<sup>1</sup> Zob.: G. Majone, *From the positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance*, „Journal of Public Policy” 1997, nr 17.

<sup>2</sup> Zob. np.: A. Moravcsik, *The Myth of Europe's 'Democratic Deficit'*, „Intereconomics” 2008, nr 6; G. Majone, *Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards*, „European Law Journal” 1998, nr 1.

<sup>3</sup> Komisja Europejska jest jedną z siedmiu wymienionych w traktacie instytucji Unii, patrz: *Traktat o Unii Europejskiej*, art. 13, ust. 1, w: *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, 6655/1/08 REV 1, Bruksela 2008.

<sup>4</sup> A. Wierchowska, *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 124.

przestrzegania prawa unijnego, staje się sojusznikiem obywateli w ich sporach z organami państwa<sup>5</sup>.

Jednym z powodów tak zróżnicowanych ocen jest spór o rolę, jaką w Unii odgrywa lub powinna odgrywać KE. Wspomniani wyżej teoretycy uważają, że jest ona instytucją o charakterze regulacyjnym, skoncentrowaną na osiągnięciu wysokiej efektywności swych działań. Jako że często pełni funkcję arbitra w sporach między innymi podmiotami, musi zachować neutralność.

Badacze opowiadający się za demokratyzacją UE porównują natomiast Komisję do rządów państw narodowych, oczekując przyjęcia przez nią roli politycznej, realizowania określonego programu zgodnego z wynikami wyborów i wypełniania standardów odpowiedzialności obowiązujących we współczesnych państwach demokratycznych.

Problem ten wiąże się z zagadnieniem legitymizacji. Legitymizacja (lub uprawomocnienie<sup>6</sup>) to proces zapewniający stabilność władzy i podporządkowywanie się jej nakazom przez rządzonych bez konieczności sięgania po środki przymusu<sup>7</sup>. Jej podstawa w przypadku Komisji Europejskiej będzie odmienna w zależności od tego, którą z ról zarysowanych powyżej pełni. W uproszczeniu można stwierdzić, że Komisja widziana jako instytucja na wskroś polityczna powinna czerpać legitymizację w sposób analogiczny do rządów krajowych. KE pełniąca rolę neutralnego arbitra i regulatora czerpie zaś uprawomocnienie z rezultatów swoich działań (ich efektywności). Ma to również przełożenie na wizję całej Unii i tym samym legitymizację systemu politycznego UE.

Artykuł ten próbuje odpowiedzieć na pytanie o rolę, jaką w systemie politycznym Unii Europejskiej pełni Komisja. Zasadnicze znaczenie ma to, na ile jest to rola polityczna, a na ile regulacyjna oraz czy połączenie obu tych sposobów funkcjonowania ma pozytywne czy też negatywne konsekwencje.

W pierwszej części artykułu pokazano pozycję, jaką wyznaczają Komisji w systemie instytucjonalnym UE przepisy traktatowe. Szczególne znaczenie mają tu sposób w jaki jest kreowana, jej kompetencje, a także relacje z innymi instytucjami. Następnie skonfrontowano ten obraz z rolą w jakiej sytuuje się sama KE w „Białej księdze w sprawie rządzenia” oraz niektórymi jej działaniami związanymi z polityką informacyjną i komunikacją ze społeczeństwem.

<sup>5</sup> W Polsce miało to miejsce np. w sprawach związanych z ochroną środowiska (dolina Rospudy) czy prawami konsumentów (definicja abonenta w prawie telekomunikacyjnym).

<sup>6</sup> Pojęcia te są zazwyczaj używane wymiennie.

<sup>7</sup> Na temat legitymizacji patrz m.in.: T. Biernat, *Legitymizacja władzy politycznej. Elementy teorii*, Toruń 2003; W. Sokół, *Legitymizacja systemów politycznych*, Lublin 1997. W kontekście Unii Europejskiej: F. Schimmelfennig, *Legitimate Rule in the European Union. The Academic Debate*, „Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung” 1996, nr 27; A. Wimmel, *Theorizing the Democratic Legitimacy of European Governance: a Labyrinth with No Exit?*, „Journal of European Integration” 2009, nr 2.

Na koniec przedstawiono problem polityzacji Komisji i łączenia przez nią odmiennych ról z perspektywy legitymizacji.

### Komisja Europejska w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej

Komisja Europejska jest głównym organem ponadnarodowych Unii Europejskiej. Procedura jej wyboru ma jednak, pomimo stałego zwiększania kompetencji Parlamentu Europejskiego w tej kwestii, wyraźnie międzyrządowy charakter. Zgodnie z Traktatem o Unii Europejskiej (TUE) Rada Europejska (RE) proponuje kandydata na stanowisko przewodniczącego KE. Decyzję tę podejmuje kwalifikowaną większością głosów. RE powinna wcześniej przeprowadzić konsultacje uwzględniające wyniki wyborów do Parlamentu Europejskiego. Jest to ważne, gdyż kandydat musi zostać przez niego zaakceptowany<sup>8</sup>.

Wybór pozostałych członków Komisji jeszcze wyraźniej zależy od woli państw członkowskich. To one proponują kandydatów na komisarzy (po jednym z każdego kraju<sup>9</sup>). Również one, poprzez swoich przedstawicieli w Radzie i w porozumieniu z wybranym przewodniczącym, przedstawiają Parlamentowi skład Komisji wraz z podziałem obowiązków pomiędzy komisarzy. Przewodniczący ma swobodę w rozdzielaniu „tek” pomiędzy komisarzami. Jedynie wchodzący w skład kolegium wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (wysoki przedstawiciel) jest wyznaczany przez Radę Europejską i sprawuje z urzędu funkcję wiceprzewodniczącego Komisji<sup>10</sup>. Cała Komisja podlega kolegialnemu zatwierdzeniu przez PE, ale mianowana jest przez Radę Europejską (kwalifikowaną większością głosów)<sup>11</sup>.

Międzyrządowy sposób wyłaniania KE był z czasem korygowany w kierunku ponadnarodowym przez zwiększanie uprawnień Parlamentu<sup>12</sup>. Proces ten nie

<sup>8</sup> *Traktat o Unii Europejskiej*, art. 17, ust. 3 i 7.

<sup>9</sup> Po 1 listopada 2014 r. skład Komisji miał zostać ograniczony. W związku z negatywnym wynikiem przeprowadzonego w Irlandii referendum decydującego o ratyfikacji Traktatu z Lizbony postanowiono na szczycie w grudniu 2008 r. o pozostawieniu obecnego rozwiązania, zob.: *Konkluzje prezydencji – Bruksela, 11 i 12 grudnia 2008 r.*, 17271/1/08 REV 1, Bruksela 2009, s. 2; *Traktat o Unii Europejskiej*, art. 17, ust. 4–5.

<sup>10</sup> Również w tym przypadku wymagana jest jednak zgoda przewodniczącego. *Traktat o Unii Europejskiej*, art. 17, ust. 6–7, art. 18; *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, art. 248, w: *Wersje skonsolidowane...*, op. cit.

<sup>11</sup> *Traktat o Unii Europejskiej*, art. 17, ust. 7.

<sup>12</sup> Na temat historycznych zmian w tej kwestii patrz: A. Wierchowska, *System instytucjonalny...*, op. cit., s. 106–110 oraz V. Řiháčková, *Making the European Commission more accountable? Enhancing input legitimacy and its possible impact*, „Europeum. Institute for European Policy” 2007, <http://www.europeum.org/doc/pdf/884.pdf> (23.11.2010), s. 4.

zawsze oznacza zmiany traktatowe. Mimo iż PE nie ma formalnie możliwości skutecznego wyrażenia sprzeciwu wobec nominacji pojedynczego komisarza, to w ostatnich latach dwukrotnie zdołał on doprowadzić do zmiany osoby proponowanej przez państwo członkowskie (w 2004 i 2010 r.). Dopóki jednak Parlament nie uzyska większych uprawnień, np. swobody przy wyborze przewodniczącego, kreacja Komisji pozostanie pod kontrolą państw członkowskich.

Jednocześnie Traktaty zastrzegają, że Komisja ma być „całkowicie niezależna w wykonywaniu swoich zadań”, a jej członkom nie wolno zwracać się o instrukcje do rządów państw członkowskich ani ich od nich przyjmować<sup>13</sup>. Można wręcz spotkać się ze stwierdzeniem, że Komisja powinna być przede wszystkim lojalna wobec *acquis communautaire*<sup>14</sup>. Wydaje się więc, że proces kreacji pasuje raczej do regulacyjnej niż politycznej roli KE.

Odrębność Komisji względem krajów członkowskich ma umożliwić jej wspieranie „ogólnego interesu Unii”. To szczególne zadanie przejawia się w licznych i różnorodnych kompetencjach, jakie Traktaty jej przyznały<sup>15</sup>. Można wyróżnić pięć grup obowiązków, jakie wypełnia ta instytucja: po pierwsze, uczestniczy w procesie prawodawczym; po drugie, pełni szeroko rozumianą funkcję „strażnika Traktatów”; po trzecie, jest organem wykonawczym i zarządzającym; po czwarte ma być „motorem integracji”; po piąte, uczestniczy w zewnętrznej aktywności UE. Dodatkowo Komisja przygotowuje i przedstawia rozmaite sprawozdania: ogólne na temat działalności Unii oraz szczegółowe dotyczące postępów w określonych obszarach<sup>16</sup>.

Rola Komisji w procesie stanowienia unijnego prawa jest kluczowa. Ma ona co do zasady monopol w zakresie inicjatywy prawodawczej, a poza szczególnymi sytuacjami Rada może zmienić propozycję Komisji jedynie jednomyślnie<sup>17</sup>. Mimo że wraz ze zwiększaniem się roli Parlamentu Europejskiego waga

<sup>13</sup> *Traktat o Unii Europejskiej*, art. 17, ust. 3. Gwarancje niezależności powtarza również Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE): „Członkowie Komisji powstrzymują się od wszelkich czynności niezgodnych z charakterem ich funkcji. Państwa Członkowskie szanują ich niezależność i nie dążą do wywierania na nich wpływu przy wykonywaniu przez nich zadań”. *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, art. 245.

<sup>14</sup> T. Christiansen, *Legitimacy Dilemmas of Supranational Governance: The European Commission between Accountability and Independence*, „RSC Working Paper” 1997, nr 74, [http://www.eui.eu/RSCAS/WP-Texts/97\\_74.html](http://www.eui.eu/RSCAS/WP-Texts/97_74.html) (23.11.2010).

<sup>15</sup> Zwięzłe ujęcie podstawowych zadań Komisji, patrz: *Traktat o Unii Europejskiej*, art. 17, ust. 1.

<sup>16</sup> *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, art. 249, ust. 2 oraz np.: art. 25 (obywatelstwo i niedyskryminacja), art. 159 (polityka społeczna), art. 175 (spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna).

<sup>17</sup> „O ile Traktaty nie stanowią inaczej, akty prawodawcze Unii mogą zostać przyjęte wyłącznie na wniosek Komisji”. *Traktat o Unii Europejskiej*, art. 17, ust. 2. Również większość innego rodzaju decyzji, np. podejmowanych przez Radę, może być wydana jedynie z inicjatywy Komisji – sformułowanie „na wniosek Komisji” pojawia się w Traktatach ponad osiemdziesiąt razy.

obu tych zasad zmniejszyła się<sup>18</sup>, to wciąż pozostają one wyrazem szczególnego zaufania, jakie twórcy Traktatów pokładają w Komisji jako instytucji najlepiej dbającej o interes ogólnounijny. Jednocześnie, kompetencje KE w zakresie prawodawstwa nie pozostają bez wpływu na jej ambicje polityczne.

W przypadku uruchomienia procedury pojednawczej w ramach zwykłej procedury prawodawczej lub budżetowej Komisja Europejska funkcjonuje jako mediator pomiędzy Parlamentem a Radą, działając na rzecz zbliżenia stanowisk tych instytucji<sup>19</sup>. Nietrudno domyślić się, że ściśle związana z PE i zaangażowana politycznie Komisja nie mogłaby pełnić takiej roli. Po raz kolejny Traktaty podkreślają więc potrzebę neutralności Komisji.

Komisja może zostać uprawniona do przyjmowania aktów delegowanych, czyli „aktów o charakterze nieprawodawczym o zasięgu ogólnym”, które uzupełniają lub nieznacznie modyfikują prawodawstwo przyjęte przez Radę i Parlament. Swoboda KE jest tu jednak bardzo ograniczona. Dokument ustanawiający takie uprawnienie musi określać jego cel, treść, zakres i czas obowiązywania, a Rada lub Parlament mogą zablokować wejście aktu delegowanego w życie<sup>20</sup>.

Komisja jako „strażnik Traktatów” czy szerzej – strażnik porządku prawnego UE – wypełnia liczne obowiązki związane z zapewnianiem właściwego stosowania unijnego prawa. Przede wszystkim ma ona prawo wniesienia sprawy przeciwko państwu członkowskiemu do Trybunału Sprawiedliwości, jeśli uchybiło ono swym traktatowym zobowiązaniom (np. nie dokonało w terminie implementacji dyrektywy). W razie niezastosowania się do wyroku ETS, inicjatywa w sprawie ewentualnej kary finansowej dla winnego naruszenia kraju również należy do Komisji, która wnioskuje w tej sprawie do Trybunału. Jeżeli jedno z państw członkowskich chce wnieść sprawę przeciwko innemu, musi wcześniej przedstawić sprawę do zaopiniowania Komisji<sup>21</sup>.

Czuwanie nad przestrzeganiem reguł uczciwej konkurencji to drugie z zadań Komisji w tej grupie. Dotyczy ono zarówno działań przedsiębiorstw, jak i pomocy przyznawanej przez państwa. W pierwszym przypadku Komisja Europejska pełni funkcje europejskiego „urzędu ochrony konkurencji”, współpracując przy tym z tego rodzaju organami krajowymi<sup>22</sup>. W przypadku pomocy publicznej sytuacja jest trudniejsza, bo występuje konflikt między polityką danego państwa a interesem ogólnoeuropejskim.

<sup>18</sup> G. Majone twierdzi, że monopol Komisji został w wyniku tych zmian w istotny sposób podważony, G. Majone, *The European Commission: The Limits of Centralization and the Perils of Parliamentarization*, „Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions” 2002, nr 3, s. 376.

<sup>19</sup> *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, art. 294, ust. 11, art. 314, ust. 5.

<sup>20</sup> *Ibidem*, art. 290.

<sup>21</sup> *Ibidem*, art. 258–260.

<sup>22</sup> *Ibidem*, art. 102–103, 105, 107.

W niektórych dziedzinach powierzono Komisji zadanie nadzorowania państw członkowskich, została ona jednak wyposażona jedynie w miękkie środki mające je skłaniać do podjęcia określonych działań, takie jak zalecenia (dotyczące np. liberalizacji zasad świadczenia usług) lub ostrzeżenia (jak w przypadku stwierdzenia niezgodności polityki gospodarczej danego kraju z „ogólnymi kierunkami polityk gospodarczych Państw Członkowskich i Unii”). Należy tu również wspomnieć o procedurze nadmiernego deficytu, którą Komisja inicjuje<sup>23</sup>.

Powierzając Komisji omówione wyżej obowiązki, twórcy Traktatów widzą w niej arbitra, instytucję pozostającą poza sporami państw i PE, mającą za zadanie chronić spójność Unii i jednolite przestrzeganie unijnego prawa. Nie ma tu miejsca na polityczne zaangażowanie.

Wydawanie środków wykonawczych do aktów prawa unijnego, o ile ze względu na konieczność przyjęcia jednolitych regulacji nie jest to możliwe lub pożądane na poziomie państw członkowskich, zleca się zazwyczaj Komisji Europejskiej. Traktat przewiduje ustanowienie trybu kontroli realizowania przez nią tych uprawnień<sup>24</sup>. Obowiązkiem KE jako ważnej części unijnej „egzekutywy” jest również coroczne przedkładanie Parlamentowi i Radzie projekt budżetu. Komisja jest następnie wraz z państwami członkowskimi odpowiedzialna za jego realizację. Przedstawia ona rozliczenia dotyczące wykonania budżetu, a PE udziela jej absolutorium. Komisja jest również odpowiedzialna za zarządzanie funduszami strukturalnymi i pełni ważną rolę w realizacji Wspólnej Polityki Rolnej<sup>25</sup>.

Komisja z zasady wspiera dążenia do ściślejszej integracji, co można uznać za jej program polityczny. Przejawia się to na różne sposoby. Po pierwsze, większa część legislacyjnej aktywności Unii jest inicjowana przez KE. Po drugie, Komisja może proponować zmiany Traktatów<sup>26</sup>. Po trzecie, w niektórych sferach, które pozostają w kompetencji władz krajowych, ma ona zachęcać państwa członkowskie do podjęcia współpracy oraz ułatwiać i wspierać koordynację ich działań<sup>27</sup>. Natomiast dla ustanawianie wzmocnionej współpracy pomiędzy grupą państw członkowskich konieczna jest pozytywna decyzja Komisji Europejskiej, aby wniosek w tej sprawie mógł być przedstawiony do akceptacji Radzie i Parlamentowi<sup>28</sup>.

Ostatnia grupa działań, jakie podejmuje Komisja jest związana z reprezentowaniem Unii na zewnątrz (z wyłączeniem WPZiB) i uczestnictwem w różnego rodzaju przejawach polityki zagranicznej UE, takich jak: współtworzenie

<sup>23</sup> Ibidem, art. 60, art. 121, ust. 4, art. 126.

<sup>24</sup> Ibidem, art. 291.

<sup>25</sup> Ibidem, art. 42–44, art. 163, art. 214, ust. 1–2, art. 317–319.

<sup>26</sup> Ibidem, art. 48, ust. 2.

<sup>27</sup> Zob. m.in.: Ibidem, art. 156, 168, 171, 173, 181, 210, 216.

<sup>28</sup> Ibidem, art. 329.

Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych przez urzędników Komisji, opinowanie wniosków o członkostwo w Unii, prowadzenie rokowań w celu zawarcia umowy handlowej oraz współpraca z organizacjami międzynarodowymi<sup>29</sup>. Nie są to więc raczej zadania o charakterze politycznym.

Relacje Komisji z pozostałymi dwoma instytucjami „trójkąta” mają z powodu jej kluczowej roli w unijnej administracji stały i intensywny charakter. Istotne więzi łączące KE z Parlamentem przypominają relacje pomiędzy rządami a parlamentami w krajach członkowskich. Parlament Europejski udziela KE absolutorium z wykonania budżetu UE, może on także uchwalić wobec kolegium komisarzy wotum nieufności. Jest to jedna z nielicznych możliwości odwołania członków Komisji przed koniec ich kadencji<sup>30</sup>. Zazwyczaj jednak odpowiedzialność Komisji przed Parlamentem realizowana jest za pomocą miękkich środków, takich jak np. obowiązek odpowiedzi na pytania deputowanych. PE może zażądać od Komisji wyjścia z propozycją aktów prawodawczych w określonej sprawie, co jednak nie jest dla niej wiążące, a więc nie narusza jej monopolu na inicjatywę prawodawczą<sup>31</sup>. Komisja ma natomiast prawo do uczestnictwa w posiedzeniach Parlamentu i przedstawiania na nich swojego stanowiska<sup>32</sup>.

Poza zwykłą współpracą KE i Rady, np. w ramach procedury prawodawczej, Traktaty przewidują dla Komisja szczególny obowiązek, jakim jest przygotowywanie analiz i przedkładanie propozycji w określonych sprawach na żądanie Rady. KE występuje tu jako organ o eksperckim charakterze, starającego się obiektywnie analizować rzeczywistość i poszukiwać najefektywniejszych rozwiązań<sup>33</sup>. Na wzajemne relacje pomiędzy Komisją a Radą i Radą Europejską wpływa również fakt, że w skład kolegium komisarzy wchodzi mianowany przez państwa (większością kwalifikowaną) wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa<sup>34</sup>.

Jak wynika z powyższej analizy, Traktaty w większości przypadków obsadzają Komisję w roli neutralnego regulatora lub arbitra. Gwarantują jej niezależność i powierzają obowiązki związane z kontrolą przestrzegania prawa unijnego. Oczekuje się też od niej bezstronnych analiz o eksperckim charakterze oraz mediacji w sporach między Radą a Parlamentem. Jednocześnie jednak więzi łączące KE z Parlamentem Europejskim i państwami członkow-

<sup>29</sup> *Traktat o Unii Europejskiej*, art. 27, ust. 3, art. 49. *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, art. 207, ust. 3, art. 220.

<sup>30</sup> *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, art. 234.

<sup>31</sup> *Ibidem*, art. 225. Patrz też: G. Majone, *The European Commission...*, op. cit., s. 384.

<sup>32</sup> *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, art. 230.

<sup>33</sup> *Ibidem*, art. 241.

<sup>34</sup> *Traktat o Unii Europejskiej*, art. 18. Omawiając relacje Komisji z organami międzyrządowymi trzeba również zauważyć, że przewodniczący KE jest członkiem Rady Europejskiej, jednak nie bierze udziału w głosowaniach. *Ibidem*, art. 15, ust. 2.

skimi, wraz z programowym wspieraniem głębszej integracji, wpływają na jej polityzację<sup>35</sup>.

### Biała księga w sprawie rządzenia

Oceniając rolę Komisji Europejskiej nie można pominąć opublikowanej w 2001 r. *Białej księgi w sprawie rządzenia (White Paper on European Governance)*<sup>36</sup>. Pozostaje ona mimo upływu czasu istotnym pod tym względem dokumentem, bo wprost wyraża postulaty KE dotyczące jej miejsca w systemie instytucjonalnym i procesach decyzyjnych UE. Biała księga definiuje „europejskie rządzenie” jako ogół reguł, procesów i zachowań, które wpływają na to w jaki sposób władza sprawowana jest na poziomie europejskim, w szczególności jeśli chodzi o otwartość, uczestnictwo, odpowiedzialność, efektywność i spójność<sup>37</sup>. Zdaniem Daniela Wincotta, użycie terminu *governance* można uznać za przejaw bardziej elastycznego podejścia do problemu władzy na poziomie unijnym. „Rządzenie” w tym sensie jest czymś innym niż „władza rządu”. Zgodnie z koncepcją *governance* porządek społeczny nie może być osiągnięty jedynie przy pomocy reguł prawa stanowionego i scentralizowanych polityk. Jest on raczej wynikiem złożonych, wzajemnych oddziaływań podmiotów społecznych, politycznych, gospodarczych i prawnych. „Rządzenie” oznacza więc stosowanie różnego rodzaju wiążących i niewiążących instrumentów, które mają się wzajemnie uzupełniać, by jak najskuteczniej zrealizować cele danej polityki<sup>38</sup>.

Komisja zauważa, że wielu Europejczyków czuje się wyobcowanych z działalności Unii, są oni rozczarowani jej funkcjonowaniem, wydaje im się, że UE nie jest w stanie skutecznie rozwiązywać istotnych dla nich problemów związanych np. z bezrobociem czy bezpieczeństwem w różnych jego wymiarach. Co więcej, realne dokonania Unii nie są doceniane, bywa ona natomiast przez rządy państw członkowskich obarczana odpowiedzialnością za negatywne skutki decyzji, które same podjęły. UE musi się otworzyć tak, by jej polityki były tworzone przy szerszym zaangażowaniu społeczeństwa. Wiarygodność unijnych instytucji zależy zdaniem KE od ich zdolności do tworzenia

<sup>35</sup> Niektórzy autorzy używają pojęć „polityzacja” i „parlamentaryzacja” zamiennie, zob.: G. Majone, *The European Commission...*, op. cit.

<sup>36</sup> Pojęcie *governance* jest trudne do przetłumaczenia. Również w języku angielskim nie ma ono jeszcze ściśle określonego znaczenia. D. Wincott, *Looking forward or harking back? The Commission and the reform of governance in the EU*, „Journal of Common Market Studies” 2001, nr 5, s. 899.

<sup>37</sup> Jest to pięć zasad dobrego rządzenia, które zostaną omówione niżej. *European Governance. A White Paper*, COM (2001) 428 final, Brussels 2001, s. 8.

<sup>38</sup> D. Wincott, *Looking forward...*, op. cit, s. 899–900.



„wartości dodanej” względem polityk krajowych i efektywnego odpowiadania na potrzeby obywateli<sup>39</sup>.

W Białej księdze przejawiają się elementy obu ról, o których mowa w niniejszym artykule. Komisja przedstawia np. pięć zasad dobrego rządzenia, których powinny przestrzegać instytucje UE. Pierwsze trzy odnoszą się do demokratycznej wizji Unii, pozostałe bliższe są zorientowanemu na rezultaty, technokratycznemu sposobowi działania:

- otwartość (*openness*, informowanie w jasny i zrozumiały sposób o swoich działaniach i podejmowanych decyzjach);
- uczestnictwo (*participation*, zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w cały „łańcuch polityki” – od wstępnej koncepcji do implementacji);
- odpowiedzialność (*accountability*, jasny podział zadań pomiędzy instytucjami oraz lepsze wywiązywanie się państw członkowskich z obowiązku wdrażania prawa UE);
- skuteczność (*effectiveness*, rozwiązywanie pojawiających się problemów we właściwym czasie, w sposób wynikający z analizy doświadczeń i oceny wpływu podejmowanych decyzji na sytuację w przyszłości);
- spójność (*coherence*, właściwa koordynacja polityk sektorowych)<sup>40</sup>.

Ambicje polityczne KE wyrażane są w Białej księdze na różne sposoby. Wielokrotnie powtarzany jest postulat uproszczenia aktów prawnych poprzez ograniczenie ich szczegółowości. Oznaczałoby to pozostawienie spraw szczegółowych i technicznych do rozstrzygnięcia przy użyciu środków wykonawczych przyjmowanych przez Komisję i otwierało pole do dalszego zwiększania jej uprawnień w tej dziedzinie<sup>41</sup>.

Komisja proponuje również zmiany sposobu kontrolowania procesu wydawania przez nią aktów wykonawczych. Postuluje odejście od komitologii na rzecz mechanizmu pozwalającego Parlamentowi i Radzie na monitorowanie i kontrolę zgodności przyjmowanych przez Komisję środków z zasadami i ograniczeniami określonymi w akcie prawodawczym<sup>42</sup>.

Zdaniem KE, decyzje regulacyjne mogłyby być w szerszym zakresie powierzone niezależnym agencjom funkcjonującym na poziomie europejskim, co pozwoliłoby jej skupić się na swoich kluczowych zadaniach. Komisja formułuje jednak szereg zastrzeżeń dotyczących uprawnień i zakresu działania takich agencji. Co znamienne, stwierdza że nie mogą one wykonywać zadań, które Traktaty powierzyły Komisji lub takich, które wymagają rozstrzygnięcia sprzecz-

<sup>39</sup> *Europeam Governance...*, op. cit., s. 7–9.

<sup>40</sup> *Ibidem*, s. 10–11.

<sup>41</sup> Obecnie chodziłoby o akty delegowane i wykonawcze. *Europeam Governance...*, op. cit., s. 22–23.

<sup>42</sup> *Europeam Governance...*, op. cit., s. 31. Propozycja ta została włączona do TFUE przez Traktat z Lizbony w stosunku do nowej kategorii „aktów delegowanych”.

nych interesów czy podejmowania decyzji o politycznym charakterze. Ponadto agencje muszą być poddane skutecznemu systemowi nadzoru i kontroli<sup>43</sup>.

Z drugiej strony Komisja Europejska określiła w Białej księdze na czym będzie skupiać się, wykonując funkcję „strażnika Traktatów”. Wymieniła pięć kluczowych kwestii: skuteczność i jakość transpozycji dyrektyw, zgodność prawa krajowego z podstawowymi zasadami UE, wpływ na interes wspólnotowy lub interes, który unijne prawodawstwo miało chronić, problemy z implementacją danego aktu prawnego w wielu krajach, finanse Unii. Poszczególnym sprawom powinien być nadawany odpowiedni priorytet na podstawie jasno określonych kryteriów<sup>44</sup>.

Wiele do myślenia daje zauważalny w Białej księdze brak równowagi pomiędzy miejscami ostrą krytyką instytucji międzyrządowych a łagodnymi uwagami kierowanymi do instytucji ponadnarodowych, na co zwraca uwagę Daniel Wincott. W szczególności widoczny jest brak samokrytycyzmu Komisji Europejskiej<sup>45</sup>.

Wnioski, jakie można wyciągnąć z lektury tego dokumentu nie są jednoznaczne. Komisja podkreśla znaczenie swoich fundamentalnych zadań związanych z rolą instytucji kierującej się ekspercką wiedzą i bezstronną analizą problemów. Takie zamierzenia jak np. ustalenie kryteriów wszczynania postępowań w sprawach o naruszenie przez państwa zobowiązań traktatowych niewątpliwie wzmacniają ten obraz<sup>46</sup>.

W Białej księdze Komisja artykułuje jednak również dążenia do zwiększenia swej politycznej roli i zaangażowania. Świadczyć o tym może np. postulat przekazania KE większych uprawnień wykonawczych i chęć oddania niektórych czysto regulacyjnych decyzji niezależnym agencjom, przy jednoczesnym braku woli do dzielenia się z nimi kompetencjami decyzyjnymi. Widoczne są również jej starania o poprawę wizerunku i kontaktu ze społeczeństwem<sup>47</sup>, w tym deklarowana otwartość na głos społeczeństwa obywatelskiego. Jednakże, jak zauważa Daniel Wincott, można odnieść wrażenie, że KE jest „niepogodzona z możliwością, że mający dobre intencje i odpowiednią wiedzę ludzie mogliby

<sup>43</sup> Ibidem, s. 23–24.

<sup>44</sup> Ibidem, s. 26.

<sup>45</sup> Na przykład: ibidem, s. 28–29. D. Wincott, *Looking forward...*, op. cit., s. 909–910.

<sup>46</sup> Należy przy tym zauważyć, że kryteria te ustala sama Komisja. Uczyniła to w komunikacie dotyczącym monitorowania wdrażania unijnego prawa: *Commission communication: Better monitoring of the application of Community law*, COM (2002) 725 final/4, Brussels 2003, s. 10–12. Odmienne ujęcie problemu priorytetów: *Komunikat Komisji: Skuteczna Europa – stosowanie prawa wspólnotowego*, KOM(2007) 502 wersja ostateczna, Bruksela 2007, s. 10–12.

<sup>47</sup> Komisja chciałaby stać się organizatorem dialogu ze społeczeństwem obywatelskim. Daniel Wincott krytykuje te, nadmierne jego zdaniem, ambicje: D. Wincott, *Looking forward...*, op. cit., s. 905.

się z nią nie zgadzać lub kwestionować jej działania”<sup>48</sup>. Oznaczałoby to, że Komisja nie jest gotowa na otwartą debatę i pełne zaangażowanie obywateli w działalność Unii Europejskiej. Tym bardziej należy więc przyjrzeć się temu jak obecnie komunikuje się ona ze społeczeństwem.

### Komisja Europejska wobec społeczeństwa

Komisja Europejska podejmuje wiele działań, które mają ją przybliżyć do obywateli. Mają one zarówno pozwolić Europejczykom na wyrażanie swoich oczekiwań względem KE (konsultacje, debaty), jak i służyć wytworzeniu w opinii publicznej przekonania, że Komisja działa skutecznie na rzecz społeczeństwa. Komunikacja z obywatelami może odbywać się różnymi kanałami. Dwa najbardziej widoczne to przedstawicielstwa KE w państwach członkowskich oraz serwis internetowy Komisji<sup>49</sup>.

Przedstawicielstwa spełniają wiele funkcji. Jak można przeczytać na stronie internetowej przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce, są one „bardzo ważnym punktem kontaktowym umożliwiającym lepsze wsłuchanie się w potrzeby, ale także krytyczne głosy obywateli dotyczące przede wszystkim aktualnej debaty na temat przyszłości Unii Europejskiej”. Mają ułatwiać przepływ informacji między państwami a Komisją: zapewniać KE bieżące informacje o sytuacji w danym kraju członkowskim oraz z drugiej strony upowszechniać wśród obywateli, mediów i władz państwowych wiedzę na temat działań podejmowanych przez Komisję. Polskie przedstawicielstwo ma trzy wydziały operacyjne: prasowy, polityczny oraz informacji i komunikacji społecznej<sup>50</sup>.

Wydział polityczny dostarcza KE informacji na temat stanu Polskiej gospodarki, sytuacji politycznej, wizerunku Komisji w mediach. Przygotowuje analizy i raporty również na tematy szczegółowe zgodnie z zapotrzebowaniem ze strony KE. Wydział prasowy zajmuje się, jak sama nazwa wskazuje, kontaktami z mediami: „propagowaniem polityki, działań i decyzji Komisji Europejskiej w polskich mediach oraz dostarczaniem dziennikarzom odpowiednich informacji”. Ostatni wydział realizuje w Polsce rozmaite ogólnoeuropejskie kampanie informacyjne Komisji oraz lokalne akcje mające promować ideę integracji europejskiej (w tym organizacja obchodów Dnia Europy). Ponadto prowadzi specjalne działania skierowane do młodzieży szkolnej i studentów oraz współpracuje z Punktem Informacyjnym UE<sup>51</sup>.

<sup>48</sup> Tłumaczenie własne, *ibidem*, s. 900–901.

<sup>49</sup> Znajduje się on pod adresem: <http://ec.europa.eu> (23.11.2010).

<sup>50</sup> Strona Przedstawicielstwa KE w Polsce, [http://ec.europa.eu/polska/about\\_us/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/polska/about_us/index_pl.htm) (23.11.2010).

<sup>51</sup> *Ibidem*.

Znaczenie Internetu jako środka komunikacji we współczesnym świecie stale rośnie, na co Komisja Europejska odpowiada nie tylko poprzez inicjatywy takie jak „Europejska agenda cyfrowa”<sup>52</sup>, lecz również prowadząc swój serwis internetowy. Jest on częścią portalu internetowego Unii Europejskiej<sup>53</sup>. Na stronach Komisji ukazują się m.in. komunikaty prasowe, zapowiedzi wydarzeń organizowanych przez Komisję, informacje dotyczące poszczególnych polityk oraz możliwości wywierania na nie wpływu przez obywateli, ogłoszenia administracyjne, ułatwiające kontakt z urzędnikami KE oraz odnośniki do innych serwisów informacyjnych<sup>54</sup>.

Główne części serwisu dostępne są we wszystkich językach urzędowych UE, natomiast strony dotyczące poszczególnych dziedzin (np. strony Dyrekcji Generalnych) są zazwyczaj udostępniane w języku angielskim, niekiedy również francuskim lub niemieckim. Jest to z perspektywy odbiorców posługujących się innymi językami pewną wadą tego serwisu.

Na stronach Komisji można odnaleźć wiele ogólnych i prosto sformułowanych informacji na niemal każdy temat związany z funkcjonowaniem UE. Serwis pełni więc dla przeciętnego obywatela funkcję elektronicznego punktu informacyjnego. Istotną jego zaletą jest jednak to, że może on być równocześnie przydatny dla osób, które potrzebują bardziej szczegółowej wiedzy. Obok krótkich notek prasowych i opracowań omawiających podstawowe informacje zamieszczone są w większości wypadków odnośniki do aktów prawnych obowiązujących w danej dziedzinie, komunikatów Komisji, a także szczegółowych raportów i analiz<sup>55</sup>.

Jak widać, Komisja ma do swojej dyspozycji środki pozwalające jej na promowanie własnej aktywności. Sposób, w jaki z nich korzysta przystaje raczej do jej politycznej niż czysto eksperckiej roli. Jednakże, jak wskazuje Andrew Moravcsik, większość obszarów, w których regulacje unijne mają istotne znaczenie nie budzi w opinii publicznej większego zainteresowania<sup>56</sup>. Oznacza to, że Komisja musi nie tylko informować o swoich sukcesach, lecz również

---

<sup>52</sup> Zob.: *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Europejska agenda cyfrowa*, KOM (2010) 245 wersja ostateczna, Bruksela 2010 oraz strona internetowa Agendy: [http://ec.europa.eu/information\\_society/digital-agenda/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/index_en.htm) (23.11.2010).

<sup>53</sup> Portal „EUROPA”: <http://europa.eu> (23.11.2010). Na temat komunikowania się z obywatelami UE za pomocą Internetu zobacz: *Communication to the Commission: Communicating about Europe via the Internet. Engaging the citizens*, SEC (2007) 1742, Brussels 2007.

<sup>54</sup> Serwis internetowy Komisji: [http://ec.europa.eu/about\\_en.htm](http://ec.europa.eu/about_en.htm) (23.11.2010).

<sup>55</sup> Należy w tym miejscu zauważyć rolę Dyrekcji Generalnej ds. Komunikacji, odpowiedzialnej za informowanie opinii publicznej i mediów o działalności Unii Europejskiej. Strona internetowa tej DG: <http://ec.europa.eu/dgs/communication> (23.11.2010).

<sup>56</sup> Zob.: A. Moravcsik, *In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union*, „Journal of Common Market Studies” 2002, nr 4, s. 615–617.

przekonać społeczeństwo, że jej działania są skutecznym sposobem na rozwiązanie jego problemów.

W ostatnim czasie KE odpowiedziała na to wyzwanie hasłem „Skutecznej Europy” (*Europe of Results*), zgodnie z którym Unia Europejska ma zwracać większą uwagę na potrzeby swoich obywateli. Zidentyfikowane w ten sposób europejskie problemy powinny za pomocą europejskich mechanizmów rozwiązywać instytucje Unii na czele z KE. Jest to zdaniem przewodniczącego José Manuela Barroso „polityczna wizja oparta na konstruktywnym pragmatyzmie”, która może przynieść Unii silniejszą legitymizację<sup>57</sup>. Wpływ tego podejścia na pracę Komisji Europejskiej można zaobserwować na przykładzie niektórych jej inicjatyw prawodawczych. Warty przybliżenia przypadkiem może być rozporządzenie w sprawie roamingu z 2007 r.<sup>58</sup>

Korzystanie z usług telefonii komórkowej stało się w ostatnich latach w Europie czymś powszechnym. Jednakże, zawyżone ceny połączeń wykonywanych zza granicy były odczuwalnym problemem dla dużej grupy ludzi, którzy zawodowo lub turystycznie podróżowali po krajach UE. Tego stanu rzeczy nie były w stanie zmienić krajowe organy regulacyjne, co same zresztą przyznały, wzywają Komisję do podjęcia działań<sup>59</sup>. KE miała dzięki temu okazję, by zaprezentować się jako organ dbający o interesy obywateli, który w ich imieniu potrafi przeciwstawić się operatorom telekomunikacyjnym. Obniżenie cen połączeń głosowych w roamingu na skutek przyjęcia regulacji na poziomie europejskim, a następnie podobne działania dotyczące krótkich wiadomości tekstowych (SMS) i przesyłania danych, były szeroko komentowane w mediach. Rozporządzenie w sprawie roamingu stało się symbolem korzystnych dla przeciętnego Europejczyka osiągnięć UE.

Inicjatywa Komisji była niewątpliwie skuteczna w tym sensie, że dzięki przyjęciu rozporządzenia użytkownicy telefonii komórkowej płacą obecnie mniej za usługi, z których korzystają przebywając w innym państwie członkowskim. Problem zasadniczy, czyli nieskuteczność działających oddzielnie

---

<sup>57</sup> Tłumaczenie własne, José Manuel Barroso, *President of the European Commission: „Better Institutions for Better Results”*, SPEECH/07/203, Brussels 2007, s. 2; José Manuel Durão Barroso, *President of the European Commission: Introductory statement of President Barroso*, SPEECH/09/516, Brussels 2009, s. 3.

<sup>58</sup> Na to rozporządzenie wskazuje np. Věra Řiháčková: V. Řiháčková, *Making the European Commission...*, op. cit., s. 2. *Rozporządzenie (WE) nr 717/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2007 r. w sprawie roamingu w publicznych sieciach telefonii ruchomej wewnątrz Wspólnoty oraz zmieniające dyrektywę 2002/21/WE*, Dz. Urz. UE L 171 z 29 czerwca 2007 r.

<sup>59</sup> Zob.: *Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie roamingu w publicznych sieciach telefonii komórkowej wewnątrz Wspólnoty oraz zmieniające dyrektywę 2002/21/WE w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej*, COM (2006) 382 wersja ostateczna, Bruksela 2006, s. 3.

krajowych organów regulacyjnych, nie został jednak jak dotąd rozwiązany<sup>60</sup>. Nie wiadomo co stanie się z cenami roamingu, gdy rozporządzenie przestanie obowiązywać.

Praktyczna realizacja idei *Europe of Results* nie musi więc koniecznie oznaczać przyjmowania rozwiązań przynoszących trwałe rezultaty. Wydaje się, że wbrew pozorom nie jest ona dowodem na przyjęcie przez Komisję roli skupionej na efektywności technokracji, lecz wręcz przeciwnie – kolejnym z przejawów jej politycznych ambicji i chęci pozyskania społecznego poparcia.

### Rola Komisji Europejskiej z perspektywy legitymizacji

Wśród badaczy integracji europejskiej nie ma zgody ani co do tego na ile polityczna jest i może w przyszłości stać się Komisja, ani czy jest to proces pożądaný czy wręcz przeciwnie, niekorzystny<sup>61</sup>. Nie jest też jasne czy możliwe jest wiarygodne odgrywanie przez nią równocześnie obu ról. Sprawa ta ma szczególnie istotne znaczenie z punktu widzenia legitymizacji tej instytucji.

Thomas Christiansen przyjmuje, że legitymizacja UE opiera się na trzech filarach (wartościach):

- demokracji, opartej na zasadzie publicznej odpowiedzialności;
- integracji dążącej do efektywności gospodarczej;
- autonomii państw członkowskich pozwalającej na utrzymanie różnorodności narodowej.

Równowaga pomiędzy tymi wartościami jest warunkiem właściwego funkcjonowania UE i utrzymania przekonania o jej uprawomocnieniu. Z tego powodu wszelkie reformy pomijające którąś z nich mogą przynieść negatywne skutki dla stabilności Unii<sup>62</sup>.

Każdemu z filarów odpowiada jeden z wierzchołków wspomnianego na wstępie trójkąta instytucjonalnego, odpowiednio: Parlament, Komisja i Rada. Nie oznacza to jednak, że instytucje te, w tym KE, nie wykazują cech charakterystycznych dla pozostałych wartości.

Obok Komisji „technokratycznej” (odizolowanej od wyborczej polityki, opierającej się przy podejmowaniu decyzji wyłącznie na obiektywnych przesłankach etc.) można dostrzec również Komisję „mędzyrządową” i „parlamentarną”. To pierwsze wcielenie uwidacznia się między innymi w procedurze

<sup>60</sup> Podjęta w tym samym czasie reforma otoczenia regulacyjnego rynku komunikacji elektronicznej nie zmieniła tego stanu rzeczy.

<sup>61</sup> Poglądy w tej sprawie są zwykle odzwierciedleniem stanowiska danego autora w szerszej kwestii demokratyzacji UE, która może być uznawana za: (a) niemożliwą i niepożądaną, (b) niemożliwą, choć pożądaną, (c) możliwą, ale niepożądaną, (d) możliwą i pożądaną. V. Řiháčková, *Making the European Commission...*, op. cit., s. 5.

<sup>62</sup> T. Christiansen, *Legitimacy Dilemmas...*, op. cit.

nominalności Komisarzy. Także przy obsadzaniu wyższych stanowisk urzędniczych (np. Dyrektorów Generalnych) obywatelstwo kandydatów wydaje się być nie bez znaczenia. Komisarze, choć formalnie niezależni, często traktowani są przez krajowe rządy i media jak „nasi ludzie w Brukseli”. Dzięki komitologii, państwa członkowskie mają wpływ na część decyzji KE.

Demokratyczny filar Komisji Europejskiej przejawia się zarówno w kompetencjach kontrolnych PE wobec niej, jak i w staraniach samej Komisji o większą otwartość, przejrzystość, poprawę wizerunku i lepszą łączność z opinią publiczną. Takie wieloaspektowe budowanie uprawomocnienia KE nie pozostaje co prawda bez negatywnych konsekwencji, takich jak sprzeczności i niespójności pojawiające się w ramach jej działalności, jednak zdaniem Christiansena jest to cena, którą musi ona płacić, by utrzymać swoją silną pozycję i przyczynić się pozytywnie do legitymizacji całej UE<sup>63</sup>.

Odmienne postrzega ten problem Giandomenico Majone. Jego zdaniem, parlamentaryzacja Komisji zagraża jej wiarygodności jako niezależnego regulatora (co ma być jej główną funkcją), jednocześnie nie dając gwarancji na wzmocnienie legitymizacji demokratycznej tej instytucji<sup>64</sup>.

Majone wskazuje na pewne przemiany, jakie następują od ustanowienia Unii Europejskiej przez Traktat z Maastricht wpływające na rolę i pozycję Komisji w europejskiej strukturze instytucjonalnej. Najważniejsza z nich to zwiększenie liczby dziedzin, którymi zajmuje się UE. Nie jest to, jak można by sądzić, równoznaczne z poszerzaniem kompetencji KE. Mimo że zadań do wykonania przybywa, środki przeznaczone na ich realizację okazują się często niewystarczające. Prowadzi to do sytuacji, w której przeciążona Komisja nie jest w stanie należycie wypełniać swych podstawowych obowiązków. Ponadto większość z nowych obszarów współpracy na poziomie europejskim pozostaje w dużej mierze pod kontrolą władz krajowych, w tym np. narodowych agencji regulacyjnych<sup>65</sup>.

Problemy, jakie z tego wynikają mogłyby zostać rozwiązane albo przez stworzenie ogólnoeuropejskich agencji regulacyjnych, albo przez ustanowienie sformalizowanych sieci agencji krajowych na wzór Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC)<sup>66</sup>. Jak dotąd jednak państwa członkowskie są sceptyczne wobec takich rozwiązań, bo nie chcą dzielić się suwerennością we wrażliwych z punktu widzenia społeczeństwa dziedzinach. Również Komisja niechętnie

<sup>63</sup> Ibidem.

<sup>64</sup> G. Majone, *The European Commission...*, op. cit., s. 375.

<sup>65</sup> Ibidem, s. 383.

<sup>66</sup> Sam autor uważa, że scentralizowane agencje regulacyjne nie byłyby odpowiednie dla UE ze względu na jej duże wewnętrzne zróżnicowanie. Opowiada się natomiast za drugim rozwiązaniem – „transnarodowymi sieciami regulacyjnymi” (*transnational regulatory networks*), w których rolę Komisji byłaby koordynacja i nadzór, a nie podejmowanie decyzji. Ibidem, s. 387.

odnosi się do propozycji, które miałyby ograniczyć jej rolę na rzecz innych, niezależnych organów<sup>67</sup>.

Przykładem mogą być regulacje dotyczące rynku komunikacji elektronicznej. W 2002 r. przyjęto pakiet dyrektyw dotyczących tej dziedziny, a po pięciu latach Komisja przedstawiła propozycje ich nowelizacji. Jednym z jej postulatów było utworzenie centralnego Europejskiego Urzędu ds. Rynku Łączności Elektronicznej w miejsce luźnej współpracy krajowych organów w ramach Europejskiej Grupy Regulatorów (ERG)<sup>68</sup>. Urząd ten nie miałby przy tym przejmować kompetencji Komisji Europejskiej, a jedynie stanowić dla niej wsparcie. Co więcej, rola Komisji miała nawet wzrosnąć<sup>69</sup>. Parlament i Rada nie były jednak skłonne do przyjęcia takiego rozwiązania. Ostatecznie zdecydowano się więc jedynie na „zacieśnienie współpracy” pomiędzy narodowymi organami regulacyjnymi: ERG zastąpił Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC)<sup>70</sup>.

Pozostałe zmiany, które w ostatnich latach miały wpływ na pozycję Komisji to: po pierwsze, przejawiająca się w kolejnych reformach traktatowych tendencja do wzmacniania Parlamentu Europejskiego, co naruszyło wcześniejszą „równowagę sił” pomiędzy nim a KE. Po drugie, wyzwania jakie postawiły przed Unią perspektywa rozszerzenia o dziesięć krajów Europy Środkowo-Wschodniej, a następnie funkcjonowanie poszerzonej „UE-27” nie dotyczyły Komisji jedynie pod względem administracyjnym, lecz również politycznym<sup>71</sup>. Wszystko to doprowadziło do sytuacji, w której Komisja Europejska zaczęła zaniedbywać swoje podstawowe zadania związane z funkcjonowaniem wspólnego rynku: „tracić z oczu swoje wyróżniające kompetencje”<sup>72</sup>.

Dalsza polityzacja KE prowadziła by ostatecznie do tego, że jej skład odpowiadałby większości w Parlamencie i byłby wobec tego zależny od wyniku wyborów. Nie mogłaby ona wtedy pełnić roli regulatora, bo podobnie jak rządy krajowe nie byłaby w stanie i często nie chciałaby zaangażować się w pełni w realizację celów długookresowych<sup>73</sup>.

<sup>67</sup> Ibidem, s. 390–391.

<sup>68</sup> Urząd miał też zastąpić Europejską Agencję Bezpieczeństwa Sieci i Informacji (ENISA).

<sup>69</sup> K. Ławniczak, *Unia Europejska na drodze do jednolitego rynku usług telekomunikacyjnych – pakiet dyrektyw z 2002 roku*, „Studia Medioznawcze” 2008, nr 4, s. 80.

<sup>70</sup> ENISA funkcjonuje dalej jako niezależna agencja. *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1211/2009 z dnia 25 listopada 2009 r. ustanawiające Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) oraz Urząd*, Dz. Urz. UE L 337 z 18 grudnia 2009 r.

<sup>71</sup> G. Majone, *The European Commission...*, op. cit., s. 384.

<sup>72</sup> Tłumaczenie własne. „[T]he present crisis of the Commission is due to the inability to perceive clearly where its distinctive competence lies”. Ibidem, s. 389–390.

<sup>73</sup> Po pierwsze, dlatego, że polityka danej większości może być całkowicie zmieniona przez inną większość, która może się pojawić po kolejnych wyborach. Po drugie, z powodu tendencji, jaką wykazują politycy zaangażowani w wyborczą rywalizację w razie wystąpienia



## Podsumowanie

Analiza przeprowadzona w niniejszym artykule pokazała, że Komisja Europejska równocześnie wypełnia obie zdefiniowane na wstępie role: regulacyjną i polityczną. Na pierwszą z nich wskazują przede wszystkim przepisy Traktatów, które powierzają KE liczne obowiązki wymagające bezstronnego spojrzenia i niezależności nie tylko względem interesów krajów członkowskich, lecz również Parlamentu Europejskiego. Można odnieść wrażenie, że wolą twórców Traktatów było, aby Komisja skupiała się na poszukiwaniu najskuteczniejszych odpowiedzi na wyzwania stojące przed Unią. Następnie, występując jako mediator, pomagała Radzie i Parlamentowi dojść do porozumienia umożliwiającego przyjęcie odpowiednich aktów prawnych. Wreszcie, jako neutralny strażnik unijnego porządku prawnego nadzorowała jego jednolite stosowanie.

Ostatnie zmiany wprowadzone przez Traktat z Lizbony potwierdzają powyższe wnioski. Dobrym przykładem może być Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa, najbardziej politycznie wrażliwa z punktu widzenia interesów państw członkowskich. O ile przepisy obowiązujące przed 1 grudnia 2009 r. dawały Komisji pewną nieznaczną rolę w tej dziedzinie, obecnie została ona w tym względzie zastąpiona przez wysokiego przedstawiciela do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa<sup>74</sup>. Choć jest on członkiem i wiceprzewodniczącym KE, to sposób jego powoływania oraz przynależne jemu osobiście kompetencje czynią go podmiotem w dużej mierze autonomicznym w systemie instytucjonalnym UE.

Użycie w Białej księdze pojęcia *governance* również wskazuje na tę rolę, bo oznacza odrzucenie tradycyjnego ujęcia rządu przez wydawane w centrum akty prawne, na rzecz rozmaitych nowych modeli sprawowania władzy z udziałem podmiotów pochodzących z różnych sfer i o różnym charakterze (prywatnych, publicznych, społecznych). To jakie konkretnie działania należy podjąć w celu rozwiązania problemu zależy od porównania ich efektywności.

Polityczną rolę Komisji najłatwiej dostrzec obserwując jej starania związane z komunikacją z obywatelami<sup>75</sup>. Za hasłami o otwartości idą bowiem zarówno

---

sprzeczności pomiędzy polityką optymalną długookresowo a taką, która wydaje się im najlepsza krótkookresowo. Wybierają oni zazwyczaj tę drugą, co zresztą często okazuje się niekorzystne, także w krótkim okresie ze względu na nieprzewidziane przez rządzących działania innych podmiotów. Ibidem, s. 384–385.

<sup>74</sup> Na przykład jeśli chodzi o obowiązki względem PE, przedkładanie Radzie pytań i wniosków etc. *Traktat o Unii Europejskiej*, art. 21 i 22, w: *Unia Europejska. Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*, Luksemburg 2006; *Traktat o Unii Europejskiej*, art. 36 i 30, w: *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, 6655/1/08 REV 1, Bruksela 2008.

<sup>75</sup> Komisja przygotowała w tej sprawie Białą księgę, której omawianie wykracza poza ramy tego artykułu: *White Paper on a European Communication Policy (presented by the Commission)*, COM (2006) 35 final, Brussels 2006.

inicjatywy o charakterze informacyjnym, jak i te mające na celu propagowanie różnego rodzaju zamierzeń KE. Jak pokazuje omówiony wyżej przypadek ograniczenia cen roamingu, Komisja potrafi umiejętnie wykorzystywać swoje sukcesy.

Coraz częściej Komisja stara się nawiązać dialog ze społeczeństwem w celu zwiększenia jego zaangażowania w wypracowywaniu unijnych polityk. Duże znaczenie mają jej relacje z Parlamentem Europejskim jako reprezentacją Europejczyków. PE jest również instytucją kontrolującą działania KE zgodnie z zasadą demokratycznej odpowiedzialności, aczkolwiek można mieć pewne wątpliwości czy obecne uregulowania traktatowe sprzyjają jej pełnemu urzeczywistnianiu. Nawet jeśli działania na rzecz uczestnictwa i odpowiedzialności nie są w pełni satysfakcjonujące, to świadczą o politycznych ambicjach Komisji.

Co charakterystyczne, KE akceptuje (w Białej księdze) przekazywanie niektórych swoich ściśle regulacyjnych kompetencji niezależnym agencjom, sprzeciwiając się jednocześnie pozbawianiu jej politycznych uprawnień do podejmowania decyzji rozstrzygających sprzeczne interesy.

Również zadanie promowania głębszej współpracy w ramach UE ogranicza apolityczność Komisji, bo wyznacza jej swego rodzaju program działania. Ta prointegracyjna postawa skutkuje zbliżeniem stanowisk z Parlamentem przeciwko Radzie, wywołuje także spory z bardziej zachowawczo nastawionymi rządami państw członkowskich.

Komisja Europejska znajduje się obecnie między rolą regulacyjną a polityczną. Widać, że usiłuje wyjść poza ramy neutralności zarysowane w Traktatach i przełamać swoją izolację od społeczeństwa, co uznać można za przejaw naturalnej chęci zwiększenia swego znaczenia w systemie. Jednocześnie jednak państwa członkowskie jako „władcy traktatów” usiłują zahamować tę tendencję, widząc w niej zagrożenie dla dotychczasowej równowagi instytucjonalnej.

Niestety, jak słusznie zauważa Giandomenico Majone, w obecnym układzie instytucjonalnym i przy aktualnie obowiązujących rozwiązaniach traktatowych nadmierna polityzacja Komisji może przenieść szkody, tak jej własnej pozycji jak i funkcjonowaniu całej Unii.

Zwolennicy parlamentaryzacji pomijają szczególne usytuowanie Komisji w wysoce heterogenicznym systemie unijnym. Jej wyłączenie spod większościowej logiki „zwycięzca–pokonany” jest rozwiązaniem mającym łagodzić spory. Upolityczniona, bezpośrednio powiązana z większością parlamentarną KE przestałaby być postrzegana przez państwa członkowskie jako neutralny aktor, trudno byłoby jej więc być wiarygodnym rozjemcą w przypadku konfliktów pomiędzy krajami czy między PE a Radą.

Mało przekonujące i nierealistyczne są również propozycje częściowej polityzacji. Miałyby ona polegać na silniejszym niż dotychczas powiązaniu kolegium Komisarzy z Parlamentem, przy jednoczesnym izolowaniu administracyjnej

części Komisji od bieżącej gry politycznej<sup>76</sup>. Także takie rozwiązanie wymagałoby radykalnych zmian w systemie instytucjonalnym UE. Trudno je pogodzić chociażby z coraz wyraźniejszą wiodącą rolą polityczną Rady Europejskiej.

O ile w chwili obecnej polityczna rola KE wydaje się wciąż ograniczona, to należy zastanowić się, czy w perspektywie jej umacniania wypełnianie roli regulacyjnej będzie nadal możliwe oraz jakie będą tego konsekwencje dla legitymizacji Komisji i całego systemu unijnego. Jeśli zgodzimy się z diagnozą Thomasa Christiansena, należałoby określić kiedy koszty wynikające z braku spójności w działaniach Komisji przewyższą korzyści, jakie jego zdaniem wynikają z jej częściowej polityzacji.

Wydaje się, że poszukiwanie przez Komisję własnej tożsamości musi w końcu doprowadzić do jakiegoś rozstrzygnięcia na poziomie traktatowym. Może ono oznaczać redefinicję jej dotychczasowej roli i uczynienie z niej „prawdziwej” unijnej egzekutywy. Wiązałoby się to z przekazaniem kompetencji wymagających bezstronności innym organom<sup>77</sup>, a także z ograniczeniem politycznego znaczenia instytucji międzyrządowych. Biorąc pod uwagę problem legitymizacji, musiałyby się to wiązać z ogólną demokratyzacją systemu politycznego UE.

Bardziej prawdopodobne jest zatrzymanie polityzacji Komisji na umiarkowanym poziomie, a nawet próby jej ograniczania<sup>78</sup>, co pozostawi decyzje o najważniejszych sprawach rządowi państw członkowskich i Parlamentowi Europejskiemu.

Proces integracji europejskiej ma charakter ewolucyjny, co jednak nie stoi w sprzeczności z dynamiką Unii Europejskiej. Jest wręcz przeciwnie, a Traktat z Lizbony z pewnością nie był ostatnią reformą traktatową. Ambicje Komisji Europejskiej mogą skłaniać państwa członkowskie do przyjęcia zmian wpływających na jej funkcjonowanie. Kolejne lata, a może dekady pokażą, czy zmiany te będą prowadziły Komisję w kierunku roli politycznej czy ugruntują jej rolę regulacyjną.

---

<sup>76</sup> V. Řiháčková, *Making the European Commission...*, op. cit., s. 10–11.

<sup>77</sup> Na przykład wyspecjalizowanym, niezależnym agencjom, spójnym sieciom agencji krajowych lub organom o charakterze sądowym.

<sup>78</sup> Można dostrzec przejawy tego procesu już obecnie. Na przykład w wyniku ustanowienia funkcji przewodniczącego Rady Europejskiej i wysokiego przedstawiciela do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa zmniejszyła się reprezentacyjna rola przewodniczącego KE.