

Aleksandra Mazurek

Wielkość kolegium komisarzy i jej znaczenie dla Komisji Europejskiej oraz państw członkowskich Unii Europejskiej

Wprowadzenie

Efektywność, przejrzystość prawodawstwa i działań, zdolność do szybkiego i skutecznego reagowania, bliskość do obywateli, legitymizacja – to najważniejsze cele reform w Unii Europejskiej, mające przygotować jej instytucje na wyzwania dwudziestego pierwszego wieku⁷⁷⁸. Ich realizacja stanowi główny przedmiot działań w UE od 1992 roku. Przeprowadzenie wyżej wspomnianych reform umożliwić miały zapisy traktatów z Maastricht, Amsterdamu i Nicei⁷⁷⁹, które jednak ostatecznie nie przyniosły planowanych skutków, stanowiąc każdorazowo stosunkowo niewielką zmianę tego, co wymagało fundamentalnej reformy.

Szefowie państw i rządów Unii Europejskiej, przygotowującej się na przyjęcie kolejnych państw członkowskich, dostrzegli ten stan rzeczy. W związku z tym rozpoczął się tzw. „proces postnicejski”, który doprowadził do utworzenia Konwentu UE. W jego obradach uczestniczyli przedstawiciele państw członkowskich i państw kandydujących, szesnastu

⁷⁷⁸ Por. Deklarację z Laeken w sprawie przyszłości Unii Europejskiej, dołączoną do Konkluzji przyjętych podczas spotkania Rady Europejskiej w Laeken (14–15.12.2001 r.) http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/68827.pdf (07.08.2008) SN 300/1/01 REV 1; oraz późniejsze dokumenty: Komunikat Komisji dla Rady *Reformowanie Europy na potrzeby XXI wieku*, KOM(2007)412, wersja ostateczna <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0412:FIN:PL:PDF> (07.08.2008), French Presidency of the Council of the European Union: „Work Programme 1 July–31 December 2008: *Europe Taking Action to Meet Today's Challenges*”, http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/ProgrammePFUE/Programme_EN.pdf (09.08.2008).

⁷⁷⁹ Na temat zmian traktatów z Maastricht, Amsterdamu i Nicei, por. U. Haltern, *Europarecht: Dogmatik im Kontext*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2007, s. 55 i n.; A. Przyborowska-Klimczak, *Prawne aspekty procesu integracji europejskiej – rys historyczny*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki*, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza Warszawa 2006, s. 27–49; J. Barcz, 2003, *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2003.

deputowanych Parlamentu Europejskiego i dwóch przedstawicieli Komisji Europejskiej⁷⁸⁰. Konwent zakończył działalność podczas spotkania Rady Europejskiej w Salonikach (19-20 czerwca 2003 r.) przedłożeniem „Projektu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy”, który w znacznej mierze bez zmian został przyjęty podczas konferencji międzyrządowej w czerwcu i październiku 2004 roku⁷⁸¹.

Traktat ten, nazywany potocznie „Europejską konstytucją”, nie wszedł w życie na skutek negatywnych wyników referendum przeprowadzonych w maju i czerwcu 2005 roku we Francji i Holandii. Po przerwie, która miała dać czas na przemyślenie ewentualnego wyjścia z zaistniałej sytuacji, z okazji pięćdziesięciolecia istnienia Wspólnot Europejskich szefowie państw i rządów UE podpisali tzw. Deklarację Berlińską⁷⁸². Postanowiono, „aby do czasu wyborów do Parlamentu Europejskiego w roku 2009 odnowić wspólny fundament Unii Europejskiej”⁷⁸³. W dniu 13 grudnia 2007 roku podpisano nowy⁷⁸⁴ traktat: „Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat

⁷⁸⁰ J. Barcz, *Prawne aspekty debaty nad przyszłością UE*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki*, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006, s. 505.

⁷⁸¹ O historii Traktatu Konstytucyjnego zob.: J.J. Hesse, *Vom Werden Europas: Der europäische Verfassungsvertrag: Konventsarbeit, politische Konsensbildung, materielles Ergebnis*, De Gruyter, Berlin 2007; K.H. Fischer, *Der europäische Verfassungsvertrag*, Nomos, Baden-Baden 2005. Tekst Traktatu: 2004/C 310/01, <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ%3AC%3A2004%3A310%3ASOM%3APL%3AHTML> (28.07.2008). Tekst Traktatu z komentarzem: J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005.

⁷⁸² „Deklaracja przyjęta z okazji pięćdziesiątej rocznicy podpisania traktatów rzymskich”, http://www.eu2007.de/de/News/download_docs/Maerz/0324-RA/Polish.pdf (07.08.2008).

⁷⁸³ *Ibidem*.

⁷⁸⁴ „Nowy” w znaczeniu formalnym. Materialnie jest to raczej jedynie „kolejny” Traktat: w literaturze przedmiotu zaznacza się bowiem znaczne podobieństwo Traktatu z Lizbony do Traktatu Konstytucyjnego. „In seinen wesentlichen Grundlinien der Neuerungen weicht der Lissabonner Vertrag nur unwesentlich von denen des Verfassungsvertrags ab und entwickelt dadurch das geltende Primärrecht signifikant fort“ – P.-C. Müller-Graf, *Der Vertrag von Lissabon auf der Systemspur des Europäischen Primärrechts*, „Integration“, nr 2, 2008, s. 124.

ustanawiający Wspólnotę Europejską”⁷⁸⁵.

Centralne miejsce wśród reform (czy też prób reform) ostatnich lat zawsze zajmowały zmiany dotyczące instytucji UE. Podobnie sprawa ma się w przypadku Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (potocznie nazywanego „Traktatem Lizbońskim”). Obok dalszego zwiększenia roli Parlamentu Europejskiego przy stanowieniu prawa oraz ustanowienia górnej granicy jego członków, obok przyznania Radzie Europejskiej statusu instytucji UE, obok ustanowienia wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa⁷⁸⁶, traktat ten wprowadza zmiany dotyczące liczby komisarzy w Komisji Europejskiej. Od 1 listopada 2014 kolegium ma się składać z takiej liczby członków, która odpowiada dwóm trzecim liczby państw członkowskich (rotacja egalitarna).

Niniejsza praca poświęcona jest analizie ostatniej z wymienionych reform. Obecnie nie ma wyczerpujących opracowań dotyczących pomysłu zmniejszenia liczby komisarzy. Ten stan rzeczy daje się wyjaśnić następująco: po pierwsze jest to zmiana, której potrzeba przeprowadzenia pojawiła się stosunkowo niedawno (podczas szczytu w Nicei, głównie za sprawą Wielkiej Brytanii i przede wszystkim ze względu na kolejne rozszerzenia UE). W porównaniu z reformowanym kilkakrotnie Parlamentem Europejskim, istota Komisji Europejskiej (a więc jej funkcje i skład) pozostawała na przestrzeni lat stosunkowo stabilna⁷⁸⁷. Pojawiające się głosy krytyki, skierowane pod adresem KE, dotyczyły przede wszystkim liczby zatrudnionych w niej urzędników⁷⁸⁸, podczas gdy skład samego kolegium z każdym rozszerzeniem powiększał się bez

⁷⁸⁵ 2007/C 306/01. Wersje skonsolidowane: 2008/C 115/1, <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ%3AC%3A2008%3A115%3ASOM%3APL%3AHTML> (07.08.2008). TUE ma zachować swoją nazwę, natomiast TWE ma otrzymać brzmienie: „Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej” (TFUE).

⁷⁸⁶ Szerzej o zmianach instytucjonalnych pisze: P.-C. Müller-Graf, *op.cit.*, s. 128 i n. Por. także: E. Pache, F. Rösch, *Der Vertrag von Lissabon*, NVwZ, nr 5, 2008, s. 475 i n.; T. Oppermann, *Die Europäische Union von Lissabon*, „Deutsches Verwaltungsblatt“ (DVBl), nr 8, 2008, s. 478 i n.

⁷⁸⁷ Zaznaczyć tu jednak należy zmianę składu kolegium komisarzy od czasu wejścia w życie Traktatu z Nicei.

⁷⁸⁸ W KE pracuje ok. 24 500 urzędników i osób zatrudnionych przejściowo oraz ok. 9 300 innych pracowników. Źródło: http://ec.europa.eu/civil_service/about/figures/index_de.htm (09.08.2008).

większych sprzeciwów.

Kolejną przyczyną niewielkiej liczby analiz dotyczących zmniejszenia składu kolegium komisarzy może być stale jeszcze niepewny los prawny Traktatu z Lizbony⁷⁸⁹, który wprowadzał zmiany dotyczące liczby komisarzy KE, a który został odrzucony podczas referendum w Irlandii⁷⁹⁰.

Istnieją jednak co najmniej dwa powody, dla których warto przyjrzeć się bliżej zmianom w kolegium komisarzy, jakie mają być wprowadzone przez Traktat Lizboński, oraz dokonać analizy i oceny zarówno istniejącego, jak i proponowanego stanu rzeczy.

Po pierwsze, przeprowadzone wśród Irlandczyków ankiety wykazują, że wprowadzenie systemu rotacyjnego w kolegium i związana z tym nieobecność na stałe narodowego komisarza w Komisji było jednym z głównych przyczyn, dla których głosowano za odrzuceniem Traktatu⁷⁹¹. Wobec ogólnego niskiego poziomu wiedzy na temat zmian,

⁷⁸⁹ W chwili pisania niniejszej pracy państwa członkowskie UE znajdują się w „fazie przemyślenia” i czekają na propozycje wyjścia z zaistniałej sytuacji ze strony Irlandii, które mają zostać przedstawione pod koniec roku 2008.

⁷⁹⁰ Spośród tych, którzy 12.06.2008 r. wzięli udział w irlandzkim referendum (frekwencja wyniosła 53,13%), za Traktatem zagłosowało 46,6%, a 53,4% przeciw niemu. Źródło: <http://www.referendum.ie/home/> (09.08.2008). Aby Traktat wszedł w życie, musi zostać ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie.

⁷⁹¹ Powody, dla których odrzucono Traktat podczas referendum w Irlandii, były następujące (odpowiedzi osób, które zagłosowały przeciwko): “1. Because I do not know enough about the Treaty and would not want to vote for something I am not familiar with (22%), 2. To protect Irish identity (12%), 3. We will lose our right to have an Irish Commissioner in every Commission (6%); To safeguard Irish neutrality in security and defence matters (6%); I do not trust our politicians (6%); To protect our tax system (6%), 4. I am against the idea of a unified Europe (5%), 5. To protest against the government’s policies (4%); To avoid that the EU speaks with one voice on global issues (4%); Because large Member States decide on EU matters (4%), 6. To protect the influence of small states (3%), 7. It would allow the introduction of European legislation in Ireland, such as gay marriage, abortion, euthanasia (2%), 8. To avoid an influx of immigrants (1%); The EU does not need any fixing, it works fine (1%), 9. Other (14%), 10. DK/NA (3%)”. Źródło: European Commission: “Post-referendum survey in Ireland: Analytical Report”, Flash Eurobarometer 245, July 2008, s. 19, http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_245_full_en.pdf (29.07.2008).

jakie niesie ze sobą nowy traktat, ten fakt wart jest zastanowienia. Można wyciągnąć bowiem z tego wniosek, że obywatele UE przykładają dużą wagę do obecności narodowego przedstawiciela w kolegium komisarzy KE.

Po drugie, kwestia składu kolegium – jego zmniejszenie lub pozostawienie dotychczasowych regulacji bez zmian – jest niezwykle istotna dla Komisji i dla całej UE, bez względu na to, w jaki sposób Unia wyjdzie z kryzysu po irlandzkim „nie” dla Traktatu (jedną z propozycji, branych pod uwagę, jest przydzielenie Irlandii stałego komisarza⁷⁹²). Unia, licząca obecnie dwadzieścia siedem państw członkowskich, z możliwością przystąpienia kolejnych państw za kilka lat, musi stanąć wobec pytania o zmniejszenie liczby komisarzy – jeśli nie teraz, to w niedalekiej przyszłości.

W niniejszej pracy przedstawiane są zalety i wady „małego” i „dużego” kolegium komisarzy KE. „Małym” określane jest kolegium, składające się z mniejszej liczby komisarzy niż liczba państw członkowskich, przy czym jako przykład brany jest pod uwagę przede wszystkim system zaproponowany przez Traktat Lizboński (tzn. liczba komisarzy równa dwóm trzecim liczby państw członkowskich). „Duże” kolegium to takie, do którego każdy kraj członkowski wysyła jednego komisarza.

Znaczenie wielkości kolegium komisarzy analizowane jest z dwóch perspektyw: (1) wewnątrz KE, tzn. w odniesieniu do przebiegu pracy w Komisji, zdolności podejmowania decyzji, możliwości wystąpienia konfliktów w kolegium itp. oraz (2) na zewnątrz KE, tzn. pod względem akceptacji zmniejszonej KE na zewnątrz, przez opinię publiczną w państwach członkowskim i obywateli. Przedstawiane w niniejszej pracy analizy opierają się na podstawach prawnych, regulujących skład kolegium. Są to przede wszystkim: obecnie obowiązujące zapisy Traktatu ustanawiającego wspólną Europejską i Traktatu ustanawiającego Unię

⁷⁹² Inne rozwiązania, które brane są pod uwagę, to: przeprowadzenie drugiego referendum w Irlandii; sformułowanie deklaracji do Traktatu Lizbońskiego; sformułowanie protokołu do Traktatu Lizbońskiego; zmiana Traktatu Lizbońskiego (przede wszystkim w odniesieniu do KE); wystąpienie Irlandii z UE; stosowanie Traktatu Lizbońskiego przez państwa, które go już ratyfikowały, i przez te, które go ratyfikują w przyszłości; zachowanie *status quo*, tzn. dalsze funkcjonowanie Unii na dotychczasowych podstawach prawnych.

Europejską, zapisy dotyczące Komisji wprowadzone przez Traktat Lizboński (TFUE i nowy TUE), regulamin KE, jak również inne uregulowania prawne, dotyczące pozycji i roli Komisji wśród wszystkich instytucji UE.

Następnie dokonane zostanie podsumowanie przeprowadzonych analiz oraz ich przyporządkowanie do poszczególnych teorii integracji europejskiej. Przedstawione i ocenione zostaną możliwe reformy dotyczące składu kolegium, a także wnioski dotyczące znaczenia wielkości kolegium komisarzy dla samej Komisji Europejskiej i poza nią.

„Małe” i „duże” kolegium komisarzy: zalety i wady

W skład kolegium komisarzy KE przed wejściem w życie Traktatu z Nicei, w Unii liczącej piętnaście krajów, wchodziło dwudziestu członków. Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Włochy i Hiszpania wysyłały po dwóch, natomiast pozostałych dziesięć państw członkowskich – po jednym komisarzu. TN zmienił dotychczasowy system: pięć większych, wcześniej uprzywilejowanych krajów zrezygnowało – w zamian za zwiększenie siły głosu w Radzie – ze swojego drugiego komisarza⁷⁹³. Od tego czasu kolegium składa się z takiej liczby osób, która odpowiada liczbie państw członkowskich: każdy kraj wysyła jednego komisarza. Liczba ta może zostać zmieniona przez jednomyślną decyzję Rady (art. 213 ust. 1 TWE).

Kolejne rundy rozszerzenia UE, zwłaszcza przystąpienie do Unii dziesięciu nowych państw w 2004 roku, wymusiły przeprowadzenie koniecznych zmian w unijnych instytucjach⁷⁹⁴. Rozszerzenia doprowadziły m.in. do tego, że konieczne wydawało się zmniejszenie liczby komisarzy. Wspólna polityka zagraniczna, jednolity rynek czy spójność gospodarcza i instytucjonalna państw rozszerzonej Wspólnoty wymagały nowego określenia. Stało się to jedną z reform, które miał wprowadzić Traktat Konstytucyjny (art. 1-26 ust. 5 i 6 TK)⁷⁹⁵.

⁷⁹³ Por. U. Haltern, *op. cit.*, s. 81.

⁷⁹⁴ Temu, w jaki sposób instytucje UE zdołały odpowiedzieć na potrzeby rozszerzenia, poświęcone jest ostatnie wydanie czasopisma „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” Nr 1(6)/2008; zmian w KE dotyczą zamieszczone tam artykuły: B. Carolyn, *Wpływ rozszerzenia – dwutorowa dynamika zmian w Komisji Europejskiej*, s. 100-113, oraz J. Peterson, *Obecna pozycja Komisji Europejskiej w unijnym systemie instytucjonalnym*, s. 114-143.

⁷⁹⁵ Na temat zmian TK zob.: A. Weber, *Vom Verfassungsvertrag zum Vertrag*

Uregulowania, dotyczące składu kolegium komisarzy, wprowadzone Traktatem Lizbońskim, to art. 17 ust. 5 TUE, wedle którego: „Od 1 listopada 2014 roku Komisja składa się z takiej liczby członków, w tym z jej przewodniczącego i wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, która odpowiada dwóm trzecim liczby Państw Członkowskich, chyba że Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie, podejmie decyzję o zmianie tej liczby.

Członkowie Komisji są wybierani spośród obywateli Państw Członkowskich na podstawie systemu bezwzględnie równej rotacji pomiędzy Państwami Członkowskimi, który pozwala odzwierciedlić różnorodność demograficzną i geograficzną wszystkich Państw Członkowskich. System ten jest ustanawiany jednomyślnie przez Radę Europejską zgodnie z artykułem 244 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”;

a także art. 244 TFUE, stanowiący, że: „Zgodnie z artykułem 17 ustęp 5 Traktatu o Unii Europejskiej członkowie Komisji są wybierani na podstawie systemu rotacji ustanowionego jednomyślnie przez Radę Europejską na podstawie następujących zasad:

a) Państwa Członkowskie są traktowane na zasadzie ścisłej równości przy ustalaniu kolejności i długości mandatu ich obywateli w Komisji; w związku z tym różnica między całkowitą liczbą kadencji pełnionych przez obywateli danych dwóch Państw Członkowskich nie może nigdy przewyższać jednej kadencji;

b) z zastrzeżeniem litery a), skład każdej kolejnej Komisji odzwierciedla w zadowalający sposób różnorodność demograficzną i geograficzną wszystkich Państw Członkowskich”.

Powyższe zapisy nie są w pełni precyzyjne. Nie wiadomo, jak będzie wyglądać system, według którego odbywać się będzie rotacja: niejasne określenie „różnorodność demograficzna i geograficzna” pozostawia wiele miejsca na wykładnię.

Celem zmniejszenia liczby komisarzy jest przede wszystkim większa efektywność kolegium. Jednakże przeprowadzenie tej reformy wydaje się zadaniem politycznie trudnym, jedna trzecia państw członkowskich ma bowiem stracić na pewien czas swojego

von Lissabon, „EuZW“, nr 1, 2008, s. 10; R. Streinz, C. Ohler, C. Herrmann, *Die neue Verfassung für Europa: Einführung mit Synopse*, Beck, München 2005, s. 48-50; J. Schild, *Die Reform der Kommission: Vorschläge des Konvents*, „Integration“, nr 4/03, s. 498.

przedstawiciela w Komisji Europejskiej. Może to budzić sprzeciw ze strony państw dotyczące utraty przez nich w tym okresie wpływu na podejmowane decyzje.

Z drugiej jednak strony, wprowadzenie tej zmiany ma umożliwić charakter zadań, pełnionych przez KE. Komisja, w przeciwieństwie do Rady UE, jest instytucją utworzoną po to, aby działać w interesie Wspólnoty, a nie państw członkowskich⁷⁹⁶. W przeciwnym wypadku nie mogłaby spełniać swoich funkcji (jako „a motor, a watchdog and a kind of honest broker”⁷⁹⁷). Dlatego też komisarze powinni być „w pełni niezależni w wykonywaniu swoich funkcji, w ogólnym interesie Wspólnoty. W wykonywaniu swych obowiązków nie zwracają się o instrukcje ani ich nie przyjmują od żadnego rządu lub jakiegokolwiek organu”, natomiast państwa członkowskie zobowiązane są „szanować tę zasadę i nie dążyć do wywierania wpływu na członków Komisji przy wykonywaniu przez nich zadań” (art. 213 ust. 2 TWE)⁷⁹⁸.

Poza tym, należy zaznaczyć, że KE działa na zasadzie kolegalności⁷⁹⁹. Istnieje wprawdzie możliwość upoważnienia poszczególnych członków KE do określonych działań w imieniu Komisji samodzielnie (przyjęcie środków zarządzania lub administracyjnych, przyjęcie określonych aktów prawnych)⁸⁰⁰, jednakże musi to nastąpić zawsze „z zastrzeżeniem pełnego poszanowania zasady odpowiedzialności kolegalnej” (art. 13 regulaminu KE). W ten sposób ma zostać ograniczony „czynnik narodowy” przy podejmowaniu decyzji w KE oraz w jej działalności.

Problem pełnej niezależności komisarzy – a więc pytanie o to, czy wyżej wymienione regulacje pozostają jedynie *de iure*, podczas gdy członkowie kolegium czują się i działają w Komisji *de facto* jako

⁷⁹⁶ Osobnym tematem jest, czy, kiedy i w jakim stopniu interes Wspólnoty niezgodny jest z interesem państw członkowskich.

⁷⁹⁷ Tak funkcje KE określił Walter Hallstein; cyt. za: N. Nugent, *At the Heart of the Union*, Macmillan, Basingstoke 2000, s. 28.

⁷⁹⁸ Por. art. 245 TFUE.

⁷⁹⁹ Art. 1 regulaminu KE: Dz. Urz. WE z 2000 r., L 308/26. O zasadzie kolegalności, jako „a principle which constrains what Commissioners do [and as] a legitimizing symbol whose meaning is constantly fought over in and around each college”, pisze A. Smith, *Why European Commissioners Matter*, „Journal of Common Market Studies” (JCMS), nr 41, 2003, s. 140 i n.

⁸⁰⁰ Por. art. 4, art. 13, art. 14 i art. 15 Regulaminu KE.

reprezentanci narodowych interesów – pojawił się już w pierwszych latach istnienia Wspólnot Europejskich. Walter Hallstein, pierwszy prezydent ówczesnej Wysokiej Władzy oraz zwolennik takiego składu kolegium, którego liczba mniejsza jest od liczby państw członkowskich, był zdania, że komisarze zarówno w teorii, jak i w praktyce działają w sposób całkowicie niezależny: „(...) względna siła czy słabość poszczególnych członków nie obraca się na użytek lub szkodę »ich« krajów. Neutralizują się i równoważą w toku kolegioidalnej dyskusji, będącej faktycznie podstawą podejmowania decyzji. Natomiast indywidualność komisarzy odciska się naturalnie na dziedzinie powierzonej ich pieczy, na wykonanej w tej dziedzinie pracy i na jej wynikach (...)”.

Aby porównać regulacje prawne z praktyką komisarzy, przeprowadzone zostały empiryczne badania. Członkom kolegium (często także innym pracownikom, zatrudnionym w Komisji na wysokich stanowiskach) zadawano w wywiadach i ankietach pytania o ich motywacje przy podejmowaniu decyzji w KE oraz o ich poczucie przynależności do swoich krajów pochodzenia podczas działalności w KE. Badania te wykazały, że czynnik narodowości jest wprawdzie brany pod uwagę, jednakże ostatecznie odgrywa mało istotną rolę dla komisarzy. Dla ankietowanych ważniejsze okazywały się na przykład poszczególne, przydzielone im, polityki⁸⁰¹.

Zarzut dotyczący komisarzy, którzy rzekomo działają w KE na rzecz swojego kraju, może zostać odparty również w następujący sposób: “(...) since regulatory policy seems to be the dominant type of policy at the EU level (...), national interests may often be hard to specify. Compared to budgetary matters, winners and losers can, in general, be less clearly identified as far as regulatory policy is concerned (...)”⁸⁰². Niepewna pozostaje natomiast kwestia, czy i w jakim stopniu

⁸⁰¹ Por.: L. Hooghe, *The European Commission and the Integration of Europe: Images of Governance*, Cambridge University Press, Cambridge 2001, s. 25 i n.; oraz M. Egeberg, *Executive politics as usual: Role behaviour and conflict dimensions in the College of European Commissioners*, “Journal of European Public Policy”, nr 13, 2006, s. 8 i n. Ciekawe analizy dotyczące poczucia przynależności poszczególnych komisarzy oraz zestawienie przeprowadzonych dotychczas badań w: H. Döring, *The Composition of the College of Commissioners*, “European Union Politics”, nr 8, 2007, s. 207-228.

⁸⁰² M. Egeberg, *op. cit.*, s. 6.

stwierdzenie to można zastosować do wszystkich dziedzin działalności KE.

Podsumowując, można zauważyć, że będąca nakazem traktatowym całkowita niezależność komisarzy od wpływów ich państw członkowskich, zarówno w teorii, jak i w praktyce, byłyby – już chociażby przez wzgląd na zmniejszenie kosztów – argumentem na rzecz zmniejszenia składu kolegium. W takim bowiem toku rozumowania liczba komisarzy nie jest istotna: każdy z członków Komisji kieruje się (przecież) tylko i wyłącznie „ogólnym interesem Wspólnoty”, a interesy poszczególnych państw zupełnie nie są uwzględniane.

W tym kontekście musi dziwić sprzeciw (czy też zaniepokojenie) państw członkowskich wobec wprowadzenia omawianej reformy. Jest to znak, że komisarze podczas swojej pracy w KE jednak w jakimś stopniu biorą pod uwagę interesy swoich krajów⁸⁰³. Taką teorię wspierają niektóre naukowe analizy, dowodzące, że państwa członkowskie – już chociażby przez wybór konkretnego komisarza – mają duży wpływ na KE, przez co traci ona *de facto* status całkowicie niezależnej instytucji wspólnotowej. Na opisanie relacji między krajem członkowskim a „jego” komisarzem używa się w tym kontekście określenia „principal-agent theory”⁸⁰⁴. Wśród tego typu analiz godna uwagi jest na przykład możliwość reelekcji danego komisarza i wpływ tego faktu (jako funkcja dyscyplinująca⁸⁰⁵) na jego zachowanie się w Komisji w trakcie trwania pierwszej kadencji.

Wpływ państw członkowskich na pracę komisarzy i jego znaczenie dla wielkości kolegium można analizować również z innej perspektywy. Istnieje przypuszczenie, że w przypadku „małego” kolegium reprezentowanie przez danego komisarza interesów konkretnego państwa byłoby bardziej widoczne na zewnątrz⁸⁰⁶. Fakt ten skłaniałby do

⁸⁰³ U. Haltern, *op. cit.*, s. 83.

⁸⁰⁴ Z tej perspektywy relację państwo członkowskie-komisarz opisuje w swojej pracy A. Wonka, *Technocratic and independent? The appointment of European Commissioners and its policy implications*, „Journal of European Public Policy”, nr 14, 2007, s. 169-189. Jedną z jego hipotez brzmi: „To establish a close tie to the Commission in order to influence Commission decisions in their own interest, member state governments appoint Commissioners from one of the parties represented in government” (*ibidem*, s. 175).

⁸⁰⁵ *Ibidem*, s. 177.

⁸⁰⁶ M. Egenberg, *op. cit.*, s. 12.

sformułowania wniosku, że mniejszemu gronu komisarzy trudniej jest realizować działania na rzecz „swojego” kraju.

Przyjrzyjmy się teraz bliżej wewnętrznej sytuacji „małego” i „dużego” kolegium. Koordynacja prac w mniejszym zespole dokonuje się niewątpliwie sprawniej i efektywniej. Stwierdzenie to nie jest jednak analogicznie prawdziwe w przypadku prawdopodobieństwa wystąpienia konfliktów. Istnieje możliwość, że nieuwzględnienie w danej sytuacji (np. inicjatywa ustawodawcza KE) interesów (głosu) państwa nieposiadającego w danym czasie komisarza w kolegium może spowodować pojawienie się w przyszłości (gdy państwo to będzie mieć komisarza) większej liczby konfliktów. Mogłoby to oznaczać, że członkowie kolegium starają się jak najwięcej „skorzystać” z okresu, w którym są w Komisji. Odbływałyby się to na rzecz interesów danego kraju, kosztem niezależności KE. Dochodzimy tu ponownie do pytania, na ile myślenie i działalność komisarzy zdeterminowane są przez ich narodowe (socjalne, polityczne itp.) *backgrounds*.

Pomysł wprowadzenia systemu „małego” kolegium krytykowany jest również z innego powodu niż utrata narodowego przedstawiciela w przypadku zmniejszenia reprezentacji interesów danego państwa w KE. Zmniejszenie liczby komisarzy oznaczałoby – tak głosy krytyków – zmniejszenie lub też całkowitą utratę legitymacji Komisji. Zarzut ten odpierany jest przez zwolenników omawianej reformy stwierdzeniem, że legitymacja danej instytucji nie odnosi się (jedynie) do jej składu: “Among the normative criteria by which the legitimacy of governance in Europe was meant to be judged, the ultimate criterion in the Monnet conception was efficiency, not democracy, ‘output’, rather than ‘input’ legitimacy (...). The Union would basically be legitimate as long as it clocked up results. In the words of Commission President Prodi: ‘At the end of the day, what interests them [EU citizens] is not who solves these problems, but the fact that they are being solved’ (Prodi, 1999)”⁸⁰⁷. Oznacza to, że o akceptacji Komisji stanowi nie jej skład, ale spełniane funkcje. Dopóki KE realizować będzie swoje zadania (jako „motor procesu integracji”) w sposób efektywny i dopóki dla istnienia tych zadań trwać będzie akceptacja ze strony większości aktorów integracji

⁸⁰⁷ M. Tsakatika, *Claims to Legitimacy: The European Commission between Continuity and Change*, “Journal of Common Market Studies” (JCMS), nr 43, 2005, s. 198.

europiejskiej, dopóty będzie ona legitymowana. W tym kontekście jej skład odgrywa mniejszą, jeśli nie całkowicie nieistotną rolę.

Podsumowanie i wnioski

Komisja Europejska jest instytucją złożoną, stale jeszcze niewystarczająco zbadaną i opisaną w pracach naukowych. Istnieje szereg czynników, które mają wpływ na jej wewnętrzną koordynację oraz na postrzeganie jej na zewnątrz. Są to przykładowo: (a) rola przewodniczącego KE⁸⁰⁸ i jego wpływ na prace komisarzy⁸⁰⁹, (b) zachowanie się komisarzy ze względu na kraj pochodzenia (ewentualne „koalicje” komisarzy ze „starych” i „nowych” państw członkowskich), (c) system przydzielania komisarzom poszczególnych polityk⁸¹⁰. Czynniki te mogą być przedmiotem do dalszych analiz.

W niniejszej pracy skoncentrowano się jedynie na znaczeniu wielkości kolegium komisarzy jako czynnika wewnątrz i na zewnątrz Komisji Europejskiej. Kryteriami oceny „małego” i „dużego” kolegium były efektywność, reprezentacja narodowych interesów, zdolność do podejmowania decyzji, możliwość wystąpienia konfliktów oraz legitymacja. Punktem odniesienia była reforma dotycząca zmniejszenia liczby komisarzy, którą wprowadza Traktat Lizboński.

⁸⁰⁸ W odniesieniu do postanowień Traktatu Lizbońskiego, należałoby wziąć w tym miejscu także pod uwagę przysze znaczenie wiceprzewodniczącego KE: zgodnie z art. 18 nowego TUE Rada Europejska mianuje wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Ma on być jednym z wiceprzewodniczących KE oraz przewodniczącym Rady do spraw Zagranicznych. Jeżeli Traktat wejdzie w życie, okaże się, jak realizowane będzie to nietypowe połączenie funkcji o charakterze ponadnarodowym i międzyrządowym.

⁸⁰⁹ W początkowym okresie przewodniczący był wśród komisarzy *primus inter pares*. Na mocy TK uzyskał on kompetencje do ustalania linii politycznej KE i określania zakresu obowiązków jej członków. Por.: Komisja Europejska, Komunikat Przewodniczącego w porozumieniu z wiceprzewodniczącą Wallström: „Strategiczne cele na lata 2005-2009: Europa 2010: Partnerstwo dla odnowy europejskiej: Dobrobyt, solidarność i bezpieczeństwo” 26.01.2005, COM(2005) 12 wersja ostateczna <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0012:FIN:PL:PDF> (10.08.2008).

⁸¹⁰ Przykładowo, Niemcy interesują się zawsze dziedzina „Przedsiębiorstwa i przemysł”. Również aspekt polityczny gra przy przydzielaniu polityk pewną rolę – U. Haltern, *op. cit.*, s. 83.

Kwestia składu kolegium komisarzy należy do jednych z głównych reform dotyczących Komisji Europejskiej. Należy stwierdzić, że dla obu rozwiązań („małe” i „duże” kolegium) dają się znaleźć przekonujące argumenty.

„Małe” kolegium zdaje się odpowiadać typowemu modelowi ponadnarodowemu, podczas gdy kolegium „duże” – modelowi międzyrządowemu. W odniesieniu do prawnych uregulowań dotyczących KE oraz do jej pozycji wśród Unijnych instytucji, należałoby się skłaniać raczej ku realizacji pierwszej wersji. Sprzeciw państw członkowskich wobec takiego rozwiązania można zatem odeprzeć argumentami natury prawnej.

Z drugiej jednak strony istnieje ryzyko utraty akceptacji całej Komisji wśród tych państw, które w danym okresie nie posiadają „swojego” komisarza⁸¹¹. Prawdopodobnie dla obywateli ważne jest ze względu na zaufanie i akceptację, aby w Komisji znajdował się ich rodak, a nie sami „obcy”⁸¹² (funkcja „pośrednika” między biurokratycznym aparatem UE a obywatelami; „przekładanie” polityki Komisji dla obywateli, a co ważne, w ich ojczystym języku).

Wielkość kolegium komisarzy jest zatem bardzo istotna, zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz KE. Podczas analiz okazało się, że proponowana w Traktacie Lizbońskim reforma wiąże się przede wszystkim z kwestią niezależnego działania zmniejszonego grona komisarzy. To, czy i w jaki sposób „małe” kolegium będzie w stanie spełniać dotychczasowe funkcje w sposób całkowicie niezależny, okaże się po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego.

⁸¹¹ P.-C. Müller-Graff, *op.cit.*, s. 129.

⁸¹² Tak: von der Groeben/Schwarze/Schmitt von Sydow, cyt. za: U. Haltern, *op.cit.*, s. 84.

Aleksandra Mazurek

The number of Commissioners in the College of Commissioners and its significance for the European Commission and the Member States of the European Union. Summary

This article presents the importance of the number of Commissioners in the College of Commissioners inside and outside of the European Commission. The article consists of two parts.

The first part presents both the advantages and disadvantages of either a small or a big College of Commissioners. The term ‘small College’ refers to a College with a lesser number of Commissioners than the number of the Member States. This system was proposed by the Treaty of Lisbon—the number of which is two-thirds of the Member States’ number. While the term ‘big College’ has one Commissioner from each Member State.

The criteria for either a small or big College are effectiveness, representation of national interests, ability of making decisions, possibility of conflicts and legitimacy—these criteria have been consistent for the last several years of reforms, which were to prepare the European Union for the challenges of the XXI century.

The second part of this article summarizes the conducted analyses and their assignment to the theories of the European integration. It has been proven that both small and big Colleges provide convincing solutions.

A small College is a typical supranational model, whereas a big College is a model that meets the requirements of an intergovernmental model. In the relation to the law regulations concerning the EC and its position among the EC-institutions, it is suggested that the first version (small College) should be implemented. If an opposition is encountered to this version, then such opposition can be refuted by the arguments of legal nature. However, there is a risk that the Commission will lose its acceptance of an EU-Member State that does not have a Commissioner (the function of the Commissioner is to act as a ‘mediator’ between the EU and the citizens of the country which he or she is representing and ‘translate’ the policy of the Commission to the citizens into their language).

This work proves that the number of the Commissioners in the College is very significant inside, as well as outside the European Commission. During the analysis it turned out that the reform proposed by the Treaty of Lisbon deals mainly with the independent activity of the smaller College.