

*Jan Hofmokl*

## **Pozycja Komisji Europejskiej w trójkącie instytucjonalnym a proces stanowienia prawa po rozszerzeniu Unii Europejskiej\*\***

### **Wstęp**

W badaniach nad ewolucją procesu stanowienia prawa w UE pod uwagę bierze się przede wszystkim napięcia, jakie istnieją w trójkącie instytucjonalnym.<sup>1</sup> Ocenie poddawany jest w pierwszej kolejności wpływ danej instytucji – Komisji, Rady oraz Parlamentu na kształt przyjmowanego prawa. Rola każdej z nich oraz miejsce w porządku instytucjonalnym Wspólnot podlegają nieustannej ewolucji. Zmiany te można jednak uszeregować i starać się przewidzieć kierunek ich rozwoju. Może się to okazać pomocne także w prowadzeniu bardziej szczegółowych, jakościowych badań. Żadna z instytucji nie występuje przecież w procesie legislacyjnym samodzielnie. Relacje zaś, które między nimi panują, wynikają w dużej mierze z ich charakteru i struktury.

Niniejszy tekst stanowi próbę oceny obecnego dyskursu na temat roli Komisji Europejskiej w procesie stanowienia prawa w UE. Dominujące do niedawna w literaturze głosy wskazujące na malejący formalny wpływ Komisji Europejskiej na kształt przyjmowanego prawa, są obecnie rewidowane opiniami o pojawieniu się nowej dynamiki procesu legislacyjnego. Oparte na teoriach nowego instytucjonalizmu badania pokazują na wykształcenie się całkowicie nowej formuły współpracy pomiędzy instytucjami, opartej w coraz większym stopniu

---

\* **Jan Hofmokl** – absolwent Kolegium Europejskiego w Brugii, pracownik Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej.

\*\* Treść niniejszego artykułu odzwierciedla tylko i wyłącznie poglądy autora.

<sup>1</sup> Termin trójkąta instytucjonalny stosowany jest w tej analizie w celu określenia relacji, które zachodzą pomiędzy Komisją Europejską, Radą Unii Europejskiej a Parlamentem Europejskim w procedurach przyjmowania aktów prawnych obowiązujących w UE, w których te trzy instytucje odgrywają dominującą rolę.

na kontaktach nieformalnych. Budując sieć takich kontaktów Komisja Europejska może według niektórych badaczy odzyskać możliwość wpływania na kształt aktów prawnych.

Teza ta nie bierze jednak pod uwagę zmian, jakie zachodzą w Unii Europejskiej pod wpływem ostatniego rozszerzenia. Pojawienie się nowych państw członkowskich ma niebagatelny wpływ na równowagę sił w porządku instytucjonalnym UE. Celem poniższej analizy jest wykazanie, iż budowa nieformalnej sieci kontaktów przez Komisję Europejską może być niewystarczającą odpowiedzią na wzrost roli Parlamentu Europejskiego oraz Rady UE w procedurze współdecydowania. Uzależnienie stanowienia prawa w coraz większym stopniu od kontaktów nieformalnych nieść może ponadto zagrożenie dla przejrzystości i weryfikowalności całego procesu.

W pierwszej części artykułu pokazana zostanie ewolucja procedury współdecydowania, mającej największe szanse na zdominowanie całego procesu stanowienia prawa wspólnotowego. Pokazana zostanie ponadto rola, jaką w tej procedurze Traktaty wyznaczyły Komisji Europejskiej. Obraz uzupełni przegląd najnowszych badań dotyczących roli Komisji Europejskiej w procesie legislacyjnym. Ostatnia część poświęcona zostanie analizie wpływu rozszerzenia na pozycję Komisji Europejskiej a przede wszystkim na możliwość budowania przez nią nieformalnych powiązań, które zastąpić miałyby utracone w drodze ewolucji procedur formalne prerogatywy.

### **1. Pozycja Komisji Europejskiej w trójce instytucjonalnym UE**

W procesie stanowienia prawa wspólnotowego Komisja Europejska jest tradycyjnie postrzegana jako najważniejszy „gracz”. Posiada nie tylko najszersze spojrzenie na interes Wspólnot, ale też wiedzę i zdolności analityczne, które pozwalają jej na ocenę tego co pożądane oraz tego, co możliwe do osiągnięcia. W strukturze instytucjonalnej Unii Europejskiej wyposażona została dodatkowo w narzędzia, które powodują, iż to właśnie jej interes (utożsamiany bardzo często z interesem Wspólnot) przebija się najmocniej w pracach nad ostatecznym kształtem prawa.

W trójce instytucjonalnym UE to Parlament Europejski był zawsze oceniany jako najsłabsze ogniwo negocjacyjne. W pierwszym okresie istnienia Wspólnot procedura konsultacji stanowiła podstawową ścieżkę legislacyjną, lecz praktycznie całkowicie pozbawiała PE możliwości formalnego wpływu na kształt przyjmowanego prawa.

Jednakże katalog spraw, pozostających w ramach kompetencji Wspólnot w tamtym okresie, był niezwykle ograniczony w porównaniu z obecnym. Dodatkowo w obszarach polityk, które państwa członkowskie decydowały się przekazać pod zarząd Komisji Europejskiej, zyskiwała ona bardzo silne narzędzie poszerzania własnych uprawnień. Narzędziem tym jest do dzisiaj prawo inicjowania procedury ustawodawczej.

Prerogatywa ta pozwala KE na sterowanie pracami prowadzonymi w Radzie Unii Europejskiej oraz w Parlamencie Europejskim już na etapie samej inicjatywy ustawodawczej w dwojaki sposób. Sam fakt wyboru materii, nad którą będą toczyły się prace oraz momentu, w którym mają się one rozpocząć (wyłączność ta zwana jest powszechnie monopolem *agenda setting*) stawiają Komisję w uprzywilejowanej pozycji w stosunku do pozostałych instytucji w momencie inicjacji stanowienia prawa. Jednocześnie, posiadając monopol inicjatywy, przygotowuje ona projekty aktów prawnych, które mogą w pełni odzwierciedlać jej interes.

W szeregu badań jakościowych procesu legislacyjnego w Unii Europejskiej pokazano,<sup>2</sup> iż końcowy wynik prac jest w zdecydowanej większości przypadków bliższy pierwotnemu stanowisku Komisji Europejskiej, wyrażonemu w projekcie aktu prawnego, niż interesom Rady czy też Parlamentu prezentowanym na poszczególnych etapach prac (choćby w postaci propozycji poprawek do projektu). Komisja zawdzięcza ten fakt w dużej mierze możliwości zabezpieczenia własnego interesu na etapie opracowywania projektu.

Same procedury legislacyjne: procedura konsultacji, współpracy oraz (od 1993 r.) współdecydowania, umacniały pozycję KE w procesie legislacyjnym. Nawet po 1993 r., gdy Parlament Europejski został, wraz z pojawieniem się procedury współdecydowania, faktycznie włączony w proces legislacyjny, Komisja zachowała niezwykle silne instrumenty wpływania na końcowy kształt prawodawstwa. Także zdobycie przez Parlament prawa zgłaszania poprawek do projektu aktu prawnego, nie wpłynęło na pozycję Komisji, która zachowała możliwość ich opiniowania. Wydanie negatywnej opinii o konkretnej poprawce przyjętej w drugim czytaniu aktu prawnego w Parlamencie

---

<sup>2</sup> Istnieje duża liczba badań dotyczących prac nad konkretnymi aktami prawnymi, które pokazują „grę” instytucjonalną w procedurze legislacyjnej. Teoretyczną analizę prezentują przede wszystkim G.Tsebelis i inni w artykule *Legislative Procedures in the European Union: an empirical analysis*, „British Journal of Political Science”, no. 31/2001, s.573-599.

oznacza, iż Rada Unii Europejskiej, chcąc uczynić zadość racjom tego organu, musi je przyjąć jednogłośnie. Odrzucenie negatywnie zaopiniowanej poprawki wymaga zgromadzenia w Radzie wyłącznie większości kwalifikowanej (co stanowi dowód siły projektu KE).

Walcząc o własne interesy Komisja potrafiła konfliktować pozostałe instytucje, marginalizując te głosy, które wprowadzałyby niekorzystne, z jej punktu widzenia, poprawki do opracowywanego dokumentu.

W literaturze powszechnie jest zatem przeświadczenie, iż procedura konsultacyjna oraz procedura współpracy w procesie stanowienia prawa pozwalały Radzie Unii Europejskiej oraz Komisji Europejskiej całkowicie pomijać Parlament w procesie legislacyjnym.<sup>3</sup> Dająca Parlamentowi większe uprawnienia w procesie stanowienia prawa procedura współdecydowania nie zmniejszyła jednak wpływu Komisji na kształt stanowionego prawa.

Ponadto KE starała się zjednywać Parlament przy pracach nad konkretnymi obszarami legislacyjnymi. Wzmocnienie roli tego ostatniego w procesie legislacyjnym było więc w Komisji postrzegane nie tylko przez pryzmat niwelowania deficytu demokratycznego w Unii Europejskiej. Zyskujący coraz większą autonomię Parlament mógł stanowić dodatkową przeciwwagę dla reprezentującej interesy narodowe Rady Unii Europejskiej. Stąd też pojawienie się kolejnej procedury współdecydowania widziane było w kategoriach potencjalnego wzmocnienia stanowiska KE w konfrontacji z interesem państw członkowskich. Dominowało przeświadczenie, iż interes Parlamentu Europejskiego (jednakże nie ten utożsamiany z sumą interesów tworzących go członków) jest potencjalnie bliższy interesowi całej Unii Europejskiej niż partykularyzmy narodowe, reprezentowane przez delegacje w Radzie Unii Europejskiej.

### **1.1. Ewolucja procedury współdecydowania: sukces czy porażka Komisji Europejskiej?**

Projekt wprowadzenia metody współdecydowania, która docelowo miała zastąpić wszystkie pozostałe procedury stanowienia prawa, został opracowany wspólnie przez KE oraz Parlament i przedstawiony państwom członkowskim pod rozważenie. Ostatecznie metoda ta została

---

<sup>3</sup> Obecny w literaturze jest jednak również pogląd, iż stanowiąca podstawowy tryb podejmowania decyzji w Radzie Unii Europejskiej do roku 1987 zasada jednomyślności, ograniczała także negocjacyjne pole manewru samej Komisji Europejskiej.

wpisana do Traktatu o Unii Europejskiej w wersji okrojonej w stosunku do pierwotnego kształtu.<sup>4</sup>

Komisja Europejska widziała w rosnącym w siłę Parlamencie przeciwwagę dla Rady UE. Popularyzacja trybu podejmowania decyzji metodą większości kwalifikowanej wzmocniła przede wszystkim Komisję mającą prawo do inicjowania procedury legislacyjnej oraz do opiniowania poprawek zgłaszanych przez pozostałe instytucje. Wsparcie emancypacyjnych dążeń Parlamentu służyć więc miało dodatkowo osłabieniu pozycji państw członkowskich.

Powodem zmian, zarówno po stronie Komisji, jak i państw członkowskich, była także anomalia wynikająca ze stosowania procedury współpracy. Prawo weta w stosunku do projektów aktów prawnych, które otrzymał Parlament Europejski w zamian za faktyczny udział w procesie formowania aktu prawnego stanowiło większą motywację do biernego „szantażowania” faktycznych aktorów procesu niż do aktywnego działania na rzecz zmiany projektu.<sup>5</sup>

Takie postrzeganie pozycji Komisji Europejskiej – jako głównego rozdającego i trzymającego wszelkie negocjacyjne atuty – zmieniło się wraz z poszerzeniem kompetencji Parlamentu Europejskiego. Przyjęcie w 1997 r. w Traktacie Amsterdamskim trzeciego czytania projektu aktu prawnego oraz ustanowienie Komitetu Pojedynczego spowodowało po raz pierwszy pojawienie się opinii,<sup>6</sup> iż KE zaczęła tracić swoją dominującą pozycję na rzecz pozostałych dwóch instytucji.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Zmiana została wprowadzona w Traktacie z Maastricht decyzją państw członkowskich, które widziały zasadność wzmocnienia roli Parlamentu Europejskiego. Podobnie rzecz się miała z rozszerzeniem katalogu decyzji podejmowanych metodą większości kwalifikowanej. Odchodzenie od zasady jednomyślności pomimo potencjalnego osłabienia pozycji Rady UE jest jednak konsekwentnie realizowane przez państwa członkowskie. Więcej informacji na ten temat znaleźć można w artykule autorstwa B.Steunenberg i A.Dimitrovoj, *Interests, Legitimacy, and Constitutional Choice: The extension of the codecision procedure in Amsterdam, paper prepared for the workshop „Enlarging or Deepening: European integration at the crossroads” at the Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research in Mannheim, Germany, March 26-31, 1999*, March 24, Mannheim 1999, version 5.

<sup>5</sup> Szerzej: B.Steunenberg i A.Dimitrova, op.cit., s.3-4.

<sup>6</sup> Od tego momentu mówi się o zaistnieniu drugiej procedury współdecydowania, w odróżnieniu od pierwszej, która przyznaje Parlamentowi Europejskiemu dużo szersze kompetencje wzmocniając głos reprezentantów obywateli Unii Europejskiej w procesie stanowienia prawa.

<sup>7</sup> Bardzo dużo na temat podziału ról w trójkącie instytucjonalnym UE pod wpływem procedury współdecydowania znaleźć można w opracowaniach George’a Tsebelisa oraz w pracach Michaela Shackletona. Patrz: G.Tsebelis, A.Kalandrakis, *The European*

Pojawienie się zinstytucjonalizowanego forum dialogu pomiędzy Radą UE oraz Parlamentem w postaci Komitetu Pojednawczego pozwala obu instytucjom na poszukiwanie kompromisu praktycznie z pominięciem Komisji Europejskiej, której udział na tym etapie prac zostaje ograniczony zadaniami stawianymi przez Traktat. Występuje ona w obradach Komitetu w roli facylitatora, obiektywnego obserwatora poszukującego kompromisu. Jej podstawowym celem na tym etapie prac nie może być już obrona własnego stanowiska, lecz stworzenie warunków umożliwiających przyjęcie dokumentu.

Dodatkowo, karta przetargowa w postaci opiniowania poprawek Parlamentu oraz Rady, którą Komisja Europejska wykorzystywała do kontroli przebiegu prac straciła w ten sposób na znaczeniu. Do procedury wprowadzony został nowy element w postaci możliwości zakończenia prac nad aktem prawnym już po pierwszym czytaniu w Radzie UE i Parlamencie. W momencie, w którym dany obszar legislacji nie budzi żadnych kontrowersji, lub gdy panuje zgoda odnośnie do potrzeby pilnego przyjęcia aktu prawnego istnieje możliwość jego przyjęcia przez obie instytucje po akceptacji wzajemnie wprowadzonych poprawek. W takim wypadku, choć zdarza się to niezwykle rzadko, akt prawny może zostać przyjęty już po pierwszym czytaniu w Radzie UE i PE.

Instytucje są również zachęcane do podejmowania większego wysiłku w celu koordynacji stanowisk poprzez wprowadzenie do procedury współdecydowania terminów, które ograniczają ramy czasowe pracy nad wspólnym tekstem oraz przyjęcia dokumentu w końcowym głosowaniu w obu instytucjach. Przy okazji tej noweli Parlament zyskał dodatkowe narzędzie nacisku w postaci trzeciego czytania aktu prawnego (po posiedzeniu Komitetu Pojednawczego), podczas którego posłowie mogą całkowicie odrzucić przedstawiany projekt. Dodatkowo Rada UE przejawia większą tendencję do słuchania argumentów Parlamentu w końcowej fazie prac, gdy Komisja Europejska nie może już negatywnie opiniować zgłaszanych poprawek.

Zwielokrotnienie liczby spotkań, w trakcie których przedstawiciele trójkąta instytucjonalnego mają okazję do bezpośredniej wymiany zdań doprowadziło do pojawienia się nowej dynamiki negocjacji w po-

---

*Parliament and environmental legislation: the case of chemicals*, „European Journal of Political Research”, no. 36/1999, s.119-54; G.Tsebelis i in., *Legislative Procedures in the European Union...*, op.cit., M.Shackleton, *The politics of codecision*, „Journal of Common Market Studies”, no. 38:2/2000, s.325-342; M.Shackleton, T.Raunio, *Codecision since Amsterdam: a laboratory institutional innovation and change*, „Journal of European Public Policy”, no. 10:2/2003, s.171-187.

staci nieformalnych kanałów kontaktu. Przedstawiciele Parlamentu zajmujący się w imieniu komisji parlamentarnych opracowywaniem stanowisk dotyczących poszczególnych projektów aktów prawnych zyskali dodatkowe forum wymiany poglądów z przedstawicielami Rady UE. Okazało się jednocześnie, że intensyfikacja kontaktów pomiędzy Radą UE a Parlamentem odbywa się coraz częściej z pominięciem Komisji Europejskiej.<sup>8</sup>

### 1.2. Czy pozycja Komisji Europejskiej w procedurze współdecydowania osłabnie?

Słabnącą rolę Komisji w procesie stanowienia prawa dostrzegło wielu badaczy już w 2000 r.<sup>9</sup> Komitet Pojedynczy został uznany za instrument do budowy nieformalnych stosunków pomiędzy Parlamentem i Radą (do których nie ma dostępu Komisja Europejska). Ten nowy fenomen miałby się powoli przenosić, w opinii niektórych, na wcześniejsze etapy prac nad projektami aktów prawnych, osłabiając dotychczasowy wpływ opinii wydawanych przez Komisję Europejską.

Podobną diagnozę stawia również Charlotte Burns w swoim artykule *Codecision and the European Commission: a study of a declining influence?* z 2004 r.<sup>10</sup> Dokonuje tu analizy prac opartych na teorii nowego instytucjonalizmu wyboru racjonalnego i podobnie definiuje zagrożenia.<sup>11</sup> Pojawienie się formalnych i nieformalnych kontaktów pomiędzy Parlamentem i Radą powoduje, iż Komisji Europejskiej grozi pominięcie w procesie stanowienia prawa. Jej podstawowe atuty – monopol inicjatywy ustawodawczej oraz wydawanie opinii (prerogatywa, którą Burns określa terminem *gate-keeping*)<sup>12</sup> tracą na znacze-

---

<sup>8</sup> J.P.Jacque, *Les Institutions de L'Union Europeenne*, Dalloz, Paris 2002.

<sup>9</sup> Patrz: G.Tsebelis, G.Garrett, *Legislative politics on the European Union*, „European Union Politics”, no. 1/2000, s.9-36; M.Shackleton, *The politics of codecision...*, op.cit.

<sup>10</sup> C.Burns, *Codecision and the European Commission: a study of a declining influence?*, „Journal of European Public Policy”, no. 11:1/2004, s.1-18.

<sup>11</sup> Rational Choice New Institutionalism, w skrócie określane RCNI, stanowi jedną z odmian nowego instytucjonalizmu, podejścia teoretycznego próbującego wytłumaczyć proces integracji europejskiej poprzez narzędzia teorii instytucjonalnych wypracowanych przez socjologów i ekonomistów.

<sup>12</sup> Chodzi w tym wypadku przede wszystkim o wpływ, jaki mają opinie wydawane przez Komisję odnośnie do poprawek Parlamentu Europejskiego. Wydanie negatywnej opinii stanowiło dotychczas praktyczne skazanie danej poprawki na nieuchronną porażkę, gdyż niezwykle rzadko PE był w stanie zbudować jednomyślną koalicję w RUE w celu wprowadzenia swojej poprawki do ostatecznego tekstu dokumentu.

niu w obliczu możliwości podjęcia decyzji z udziałem Komitetu Pojedynczego.

Ciekawe z tego punktu widzenia wydaje się studium przypadku, na podstawie którego Burns formułuje swoje wnioski. Opisując procedury przyjmowania nowelizacji rozporządzenia dotyczącego produktów spożywczych wykazała ona całkowitą zmianę w relacjach pomiędzy Parlamentem a Komisją. Kwestia wprowadzenia dodatkowych oznaczeń dla produktów spożywczych okazała się na tyle sporna i ważka społecznie, iż PE zajął odmienne stanowisko, postulując wprowadzenie szeregu poprawek do projektu przygotowanego przez Komisję. Dążąc do zapewnienia odpowiedniego kształtu ostatecznego aktu, Komisja negatywnie oceniała większość poprawek, które przyjmował w kolejnych czytaniach Parlament. Brak zrozumienia dla postulatów PE został odebrany przez jego członków jako przejaw lekceważenia. W związku z tym w pracach Komitetu Pojedynczego wykorzystali lukę w procedurze i nie dopuścili przedstawiciele Komisji Europejskiej do uczestnictwa w nieformalnych posiedzeniach.<sup>13</sup>

Według szeregu opinii precedens ten (którego usankcjonowanie przypisywane jest przewodniczącej w tamtym czasie pracom Wspólnot Irlandii) miałby stanowić koronny dowód na utratę przez Komisję Europejską jej zdolności do sterowania procesem stanowienia prawa. Obie instytucje uzgodniły ostatecznie treść legislacji bez udziału Komisji Europejskiej i przyjęły projekt zgodnie z procedurą współdecydowania w ostatecznym głosowaniu.

Burns, która pracowała w tym okresie w jednej z parlamentarnych komisji zajmujących się opisywanym projektem, wysnuwa znacznie powściągliwsze wnioski. Jej diagnoza kondycji Komisji Europejskiej nie jest tak pesymistyczna. Uważa ona przede wszystkim, że brzmienie ostatecznie wprowadzonych przez PE poprawek było dużo mniej radykalne niż treść postulatów odrzuconych przez KE. Parlament

---

Opinia pozytywna była natomiast traktowana jako otwarcie drzwi, zaproszenie dla Rady do przyjęcia poprawki PE metodą większości kwalifikowanej. Stąd też opinia o roli strażnika drzwi, którą pełni KE w procesie współdecydowania.

<sup>13</sup> Przedstawiciele Komisji Europejskiej uczestniczyli zawsze w obradach Komitetu Pojedynczego pomimo braku formalnej podstawy prawnej. Ich obecność jest jednak uważana za pożądaną, gdyż Komisja jako jedyna uczestniczy w posiedzeniach zarówno komitetów RUE, jak i komisji parlamentarnych. Posiada więc dogłębną wiedzę na temat interesów obu instytucji i powinna aktywnie wspierać negocjujące strony w celu doprowadzenia do przyjęcia aktu prawnego (więcej patrz: C.Burns, *Codecision and the European...*, op.cit.).



dokonał swoistej autocenzury, będąc świadomym negatywnej opinii Komisji odnośnie do postulowanych zmian.

Dodatkowo KE potrafiła wyciągnąć wnioski z udzielonej lekcji. Według autorki pracownicy odpowiedzialni za przygotowanie poszczególnych aktów prawnych są zachęceni do nieformalnych kontaktów z przedstawicielami Parlamentu Europejskiego, tak by już na wczesnym etapie prac w PE móc wpływać na kształt ewentualnych poprawek. Zasadnicza zmiana dotyczy zatem nie roli pełnionej przez Komisję Europejską, lecz raczej sposobu, w jaki postrzega ona pozostałe instytucje. Komisja musi obecnie zwracać dużo większą uwagę na poczynania PE, szczególnie we wstępnej fazie prac nad projektem prawa. Wnioskiem, którym autorka kończy swoją analizę jest stwierdzenie, iż KE będzie w najbliższym czasie dążyła do budowy nieformalnych kontaktów z Radą UE oraz Parlamentem na jak najwcześniejszym etapie stanowienia prawa, dążąc do kształtowania stanowiska obu instytucji.

## **2. Rozszerzenie UE – dodatkowe zagrożenie dla pozycji Komisji Europejskiej**

W obliczu obecnego i przyszłych rozszerzeń zasadne wydaje się jednak pytanie na ile Komisja będzie w stanie rozwijać nieformalne kontakty (*ad-hoc* – czyli inicjowane na potrzeby konkretnego projektu aktu prawnego, nie zaś tworzące sieć kontaktów dublującą lub pozwalającą ominąć ustalone procedury)? Spojrzenie na proces integracji nowych państw członkowskich w strukturach UE pozwala sformułować tezę, iż Komisja Europejska może napotkać większe, niż się spodziewają badacze, trudności w budowaniu nieformalnych kontaktów z pozostałymi instytucjami. Za takim obrotem spraw przemawia kilka przesłanek wynikających z samej struktury funkcjonowania UE oraz z charakteru obecnego rozszerzenia.

Podstawową przeszkodą w kształtowaniu takich kontaktów na poziomie Parlamentu Europejskiego będzie dla KE z pewnością duża liczba nowych parlamentarzystów. Nie stanowi odkrycia udowodnione dużą liczbą analiz jakościowych stwierdzenie, iż w przypadku ważnych kwestii, o dużym wydźwięku społecznym, parlamentarzyści mają tendencję do głosowania w zgodzie z interesami państw, z których się wywodzą. W przypadku przedstawicieli z nowych państw członkowskich podział partyjny i światopoglądowy ma jeszcze mniejsze znaczenie niż w przypadku doświadczonych parlamentarzystów, często o wielokadencyjnym stażu. Parlamentarzyści z nowych państw członkowskich, którzy nie zostali jeszcze wdrożeni w kulturę pracy PE

demonstrować mogą, z wielu powodów, dużo większą zachowawczość w kontaktach z przedstawicielami Komisji Europejskiej. Tendencję taką mogą oni w związku z tym przejawiać zarówno w kwestiach ważkich, jak i błahych.

Do konserwatywnego podejścia do kwestii stanowienia prawa oraz przywiązania do interesu narodowego dochodzą również problemy z komunikacją. Pojawienie się parlamentarzystów z 10 nowych państw zwiększyło liczbę roboczych języków Parlamentu z 11 do 20. Należy jednocześnie zauważyć, iż możliwość prowadzenia prac we własnym języku narodowym nie stanowi zachęty do rozwijania zdolności lingwistycznych, które niezwykle pomagają w kontaktach z pracownikami innych instytucji i partnerami społecznymi. Dlatego też pracownicy Komisji Europejskiej rozwijając promowaną strategię nieformalnych kontaktów mogą natknąć się na posłów sprawozdawców z nowych państw członkowskich, z którymi z przedstawionych powyżej powodów dużo trudniej będzie budować nieformalne relacje oparte na wzajemnym zaufaniu i zrozumieniu.

Problem ten potęguje fakt niedoboru kadr z nowych państw członkowskich w instytucjach UE. Dotyczy to w obecnej chwili wszystkich szczebli wspólnotowej administracji, lecz przez najbliższe kilkanaście lat będzie szczególnie dotkliwie w przypadku średniego szczebla urzędniczego. O ile prowadzony jest nabór, który zapewni reprezentację urzędników najniższego oraz najwyższego szczebla, to nie sposób wyobrazić sobie wypełnienia drogą konkursów odpowiednich kwot narodowościowych pracowników średniego i wyższego szczebla administracji. To właśnie ci pracownicy zachęceni są do budowy nieformalnych kontaktów pomiędzy instytucjami.

Problem bariery komunikacyjnej oraz naturalne preferencje narodowościowe mogą powodować koncentrowanie się kontaktów w obszarze zamkniętych grup narodowościowych i językowych obecnie reprezentowanych w Komisji Europejskiej oraz marginalizację interesów nowych państw członkowskich w procesie formowania stanowiska samej KE. W takiej sytuacji może się okazać, iż utrudnione będzie wpływanie na prace nie tylko Parlamentu Europejskiego, lecz również Rady Unii Europejskiej. Przytaczany po wielokroć w każdej dyskusji o rozszerzeniu argument o wzroście liczby podmiotów mających wpływ na kształtowanie polityki wspólnotowej wydaje się również w tym przypadku prawdziwy. W sytuacji, gdy przy stole negocjacyjnym reprezentowanych jest nie 15, lecz 25, a niedługo 27 państw, przedstawicielom Komisji Europejskiej dużo trudniej jest budować nieformalne kontakty. Ograniczone mogą zostać także możliwości oddzia-

ływania na kształt kompromisów budowanych w RUE, także ze względu na większą liczbę interesów do pogodzenia. W takim wypadku dojść może do dalszego osłabienia pozycji Komisji Europejskiej w procesie stanowienia wspólnotowego prawa.

### **3. Przyszłość roli Komisji Europejskiej w procedurze współdecydowania**

Trudno byłoby jednakże przesądzić, na ile zmiany te pójda w kierunku, który przewidują od kilku lat tacy badacze, jak George Tsebelis i Geoffrey Garrett,<sup>14</sup> którzy docelowo sprowadzają Komisję Europejską do roli biurokratycznej egzekutywy – administracji mającej znikomą wpływ na proces ustawodawczy. Z drugiej strony, nie można zapominać o monopolu inicjatywy ustawodawczej, który Komisja potrafiła, jak dotychczas, skutecznie wykorzystywać sterując procesem negocjacji – dobierając tematykę i czas przedstawienia projektu aktu prawnego do okoliczności i klimatu politycznego w UE.

Należy się dodatkowo spodziewać dalszych reform procedury współdecydowania. Z pewnością dotyczyć one będą rozszerzenia katalogu obszarów, w których procedura ta będzie stanowiła podstawę podejmowania decyzji (tam, gdzie jeszcze to nie ma miejsca oraz w nowych, przenoszonych na poziom wspólnotowy obszarach). Mogą nastąpić również pewne zmiany w samej procedurze. Błędne byłoby natomiast założenie, iż służyć one będą wzmocnieniu pozycji KE. Spodziewać by się można raczej rozszerzenia samej inicjatywy ustawodawczej na pozostałe instytucje. Zachodzące zmiany będą jednak z pewnością działać na rzecz wzmocnienia roli Parlamentu Europejskiego kosztem Komisji. Prawdą jest w związku z tym, iż stoi ona przed wyzwaniem, którego stawką jest jej pozycja w trójkącie instytucjonalnym.

Trendy te wzmocnić może także inny problem, który pojawia się zawsze na marginesie tworzenia wszelkich nieformalnych kontaktów. Pozostając poza oficjalną procedurą, ograniczają one pole instytucjonalnej kontroli nad procesem stanowienia prawa. Wprowadzają do procesu negocjacyjnego niewiadomą – instrument negocjacyjny, który jest niezwykle podatny na wszelkiego typu naciski. Pojawienie się lub wzmocnienie nieformalnych sieci kontaktów odczuć mogą w bolesny sposób przede wszystkim nowe państwa członkowskie, pozbawione zaplecza urzędników europejskich z długim stażem i możliwościami budowania takich kontaktów. Problem dotyczyć będzie jednak całej

---

<sup>14</sup> G.Tsebelis, G.Garrett, *Legislative politics on the European Union...*, op.cit.

Unii Europejskiej, osłabiając wysiłek służący niwelowaniu deficytu demokratycznego, o który Wspólnoty są posądzone praktycznie od momentu powołania ich do życia.

### **Podsumowanie**

Przytoczone powyżej argumenty pokazują, jaki zestaw trudności napotyka Komisja Europejska aktywnie uczestnicząc w procesie legislacyjnym. Pozwalają również zweryfikować tezę, jakoby radziła sobie ona z trudniejszymi warunkami, w jakich przyszło jej funkcjonować od momentu reformy procedury współdecydowania poprzez aktywniejszą budowę kontaktów nieformalnych. Wydaje się, iż KE natrafić może na opór ze strony przedstawicieli nowych państw członkowskich, szczególnie w pierwszej po rozszerzeniu kadencji Parlamentu Europejskiego. Dodatkowo brak w Komisji kadry średniego szczebla, pochodzącej z nowych państw członkowskich, nie będzie służył rozwijaniu tych kontaktów.

Możliwe zatem, iż organ ten ponownie będzie musiał przystosować się do nowych warunków funkcjonowania trójkąta instytucjonalnego i wykorzystywać atuty, którymi dysponuje w celu oddziaływania na proces kształtowania ustawodawstwa wspólnotowego. Prawo inicjatywy ustawodawczej stanowi wciąż niezwykle skuteczny oręż w procesie kształtowania rzeczywistości prawnej. Komisja posiada dodatkowo możliwość całościowego spojrzenia na interesy aktorów biorących udział w procesie – uczestniczy w spotkaniach Rady oraz Parlamentu. Ponadto to ona właśnie posiada zdolności analityczne do kompleksowej oceny możliwych do przyjęcia kompromisów.

Nie należy się zatem spodziewać drastycznej zmiany pozycji Komisji Europejskiej. Pokazane trendy dowodzą jednak, iż jej rola będzie z czasem ewoluować bardziej w kierunku biurokracji zarządczej niż inicjatora polityk. Ewolucja ta wymagałaby jednak diametralnej zmiany rozumienia roli pozostałych instytucji, które musiałyby się przekształcić w federalne organy władzy Unii Europejskiej. W obecnej chwili należy zatem założyć, iż Komisja powinna w pierwszej kolejności otworzyć się na nowe państwa członkowskie w celu jak najszybszej europeizacji struktur narodowych, by budować swoją pozycję na bezpośrednich kontaktach zarówno na drodze utartych procedur, jak i poza nimi.

## Abstract

### **The role of the European Commission in the Institutional Triangle and decision making process after the enlargement**

What is the role of the European Commission in the Institutional Triangle after the Big Bang enlargements of 2004? This article analyses this question in the context of the decision-making process. Emphasis is put on the co-decision procedure – that was once considered revolutionary as it shifted the power from the European Commission to the European Parliament.

The European Commission used to be the main player in the decision-making process for years, controlling any legislative proposal at each stage of the consultation and co-operation procedure. Until 1993 the European Parliament had always been perceived as the weakest player in the institutional struggle. With the introduction of the co-decision procedure at that time, however, power was shifted to the European Parliament, giving it, for the first time, instruments (*i.e.* amendments, *etc.*) to exert pressure upon legislative process. It has been revealed in a number of analyses, based on new institutionalism theoretical framework, that the European Council, together with the European Parliament, are able to influence the outcome of the legislative process without – or even against – the will of the European Commission.

With the introduction, in 1997, of third reading and of the conciliation committee, the European Commission was forced to look for alternative solutions to prevail once again over the Institutional Triangle. It strongly favoured early, intensive contacts between EC officials, MEPs and Member States' officials to ensure proper understanding of proposals and secure adequate support.

At present, however, this situation might totally change with the arrival, in 2004, of 10 new Members. Prior to 2004 years were spent on hard negotiation, with the European Commission, of details of the Accession Treaties. Trust is only built with time. New Members need assurance they are treated as equal partners, even if still on a learning curve.