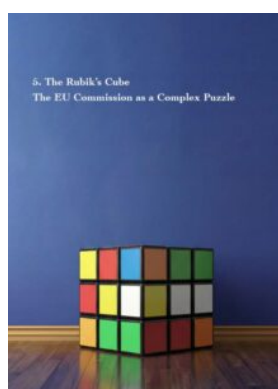


Unia Europejska w 12 obiektach.

Obiekt 5 – kostka Rubika

Posted on 1 lipca, 2026

Unia Europejska w 12 obiektach. Obiekt 5 – kostka Rubika



Jak w każdą środę publikujemy kolejny rozdział książki *Unia Europejska w 12 obiektach*. W dzisiejszym rozdziale dowiemy się o skomplikowanych mechanizmach działania Komisji Europejskiej.

Ponieważ autor jest Irlandczykiem, z tej okazji życzymy jemu i wszystkim jego rodakom powodzenia w realizacji priorytetów prezydencji w Radzie UE, którą od dzisiaj do końca roku sprawuje Irlandia.

Autor – Bobby McDonagh, były irlandzki ambasador przy UE i w Wielkiej Brytanii, przygotował serię blogów aby wyjaśnić, czym jest Unia Europejska i jak funkcjonuje. **Choć odwołuje się często do irlandzkiej rzeczywistości i symboli, to jednak jego spostrzeżenia są bardzo uniwersalne i aktualne, zwłaszcza teraz.**

Komisja Europejska jako skomplikowana układanka

Ze względu na złożoność Komisji Europejskiej przedmiotem, który wybrałem, aby ją przedstawić, jest kostka Rubika. Komisja jest w dużej mierze trójwymiarową układanką. Liczba ruchów, które można wykonać w jej ramach, wydaje się niemal nieskończenie zmienna.

Jednak w przeciwieństwie do popularnej układanki, kostki Rubika, jaką jest KE nikt nigdy nie będzie w stanie w pełni ułożyć. W wyjątkowym kalejdoskopie motywacji, tożsamości i procedur Komisji istnieje pewna fundamentalna logika, Rezultaty prac Komisji zwykle prezentują imponujący stopień spójności. Komisja jest jednak zbyt złożona, aby niuanse jej funkcjonowania i wielowymiarowość dało się kiedykolwiek w pełni zracjonalizować i uporządkować — jak tradycyjną kostkę Rubika — w idealnie skoordynowany sześcian, którego każda ściana ma jeden spójny kolor.

Komisja jest instytucją europejską, która — bardziej niż jakakolwiek inna, obok Parlamentu Europejskiego — reprezentuje wspólny interes europejski.

W przeciwieństwie do Rady Ministrów, w której przedstawiciele państw członkowskich realizują swoje interesy narodowe, uwzględniając jednocześnie wymiar europejski, Komisja Europejska promuje interesy europejskie, biorąc pod uwagę wymiar narodowy.

Rola Komisji Europejskiej

Komisja odgrywa ważną rolę w *egzekwowaniu prawa europejskiego*. Jest odpowiedzialna za pozywanie państwa członkowskiego przed Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), jeśli uważa, że dane państwo narusza prawo europejskie. Na przykład, gdy państwo członkowskie nie wdraża wiążącego prawa europejskiego albo robi to nieprawidłowo lub z opóźnieniem. Komisja podejmuje takie działania bardzo często, zarówno wobec dużych, jak i małych państw członkowskich. Podobnie, Komisja pozywa przedsiębiorstwa i inne podmioty przed TSUE, jeśli uważa, że naruszają one prawo UE.

Co istotne, wyłącznie Komisja odpowiada za *proponowanie nowych przepisów*. Czyni to na podstawie tego, co postrzega jako interes europejski, oraz uwzględniając — w stosownych przypadkach — opinie wyrażane przez Parlament Europejski, Radę, poszczególne państwa członkowskie lub przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego.

Komisja *wdraża i zarządza politykami oraz finansowaniem UE*. Ma ponad 30 departamentów („dyrekcji generalnych”) i 30 000 pracowników, co umożliwia jej wykonywanie tych i innych funkcji. Ta liczba personelu, choć duża, stanowi jedynie ułamek całkowitej liczby osób zatrudnionych na przykład przez francuską pocztę.

Na czele personelu Komisji stoi sekretarz generalny. Dwoje ostatnich sekretarzy

generalnych, David O’Sullivan i Catherine Day, pochodziło z Irlandii.

Co ważne, Komisja zasadniczo ponosi *wyłączną odpowiedzialność za zarządzanie polityką konkurencji UE*, współpracując z krajowymi organami ochrony konkurencji. Jej zadaniem jest dopilnowanie, aby wszystkie przedsiębiorstwa działające w Europie konkurowały na równych i uczciwych zasadach.

W tym kontekście odpowiada na przykład za zatwierdzanie lub odrzucanie niektórych proponowanych fuzji oraz za ustalanie, czy pomoc publiczna udzielana przez poszczególne państwa członkowskie ich własnym przedsiębiorstwom może zakłócać uczciwą konkurencję w całej UE.

W przeciwieństwie do większości innych obszarów, w których Komisja przedstawia propozycje legislacyjne, a następnie Rada i Parlament podejmują decyzję, Komisja została upoważniona przez traktaty do samodzielnego działania w tych szczególnie wrażliwych i spornych sprawach dotyczących konkurencji. Ma to zapewnić, aby dążenie do obiektywnych interesów europejskich związanych z uczciwą konkurencją nie zostało podważone przez specjalne zabiegi i targi między państwami członkowskimi, które w przeciwnym razie nieuchronnie by dominowały.

Komisja odgrywa ważną rolę w *reprezentowaniu UE na arenie międzynarodowej*, w tym poprzez pełnienie wiodącej roli w polityce handlowej UE.

Skład Komisji

Komisja liczy 27 członków, zwanych „komisarzami”, po jednym nominowanym przez każde państwo członkowskie.

Od dawna trwa debata, czy priorytetem powinna być *reprezentatywność i legitymacja* Komisji, zapewniona przez obecność komisarza z każdego państwa członkowskiego, czy też *efektywność*, osiągnięta przez powołanie Komisji o mniejszej liczbie członków, bardziej zgodnej z usprawnionym procesem decyzyjnym oraz liczbą dostępnych rzeczywistych tek.

Kilka lat temu państwa członkowskie zaprojektowały możliwy model Komisji, w którym liczba jej członków byłaby mniejsza niż liczba państw członkowskich, ale prawo do nominowania komisarzy rotowałoby między państwami członkowskimi na ściśle równej i prawnie wiążącej podstawie. Rozwiązanie to nigdy jednak nie zostało wdrożone, a państwa członkowskie — obecnie i w dającej się przewidzieć przyszłości

— opowiedziały się za obecnym układem, czyli jednym komisarzem nominowanym przez każde państwo członkowskie.

Niezależność Komisji

Komisarze są nominowani przez poszczególne państwa członkowskie, w konsultacji z przewodniczącym Komisji, który następnie wybiera zespół komisarzy i przydziela każdemu z nich zakres obowiązków.

Komisarze jednak, mimo częstego błędnego publicznego wyobrażenia na ten temat, *nie* reprezentują własnego państwa członkowskiego. Każdy komisarz jest zobowiązany złożyć przed TSUE przysięgę („uroczyste oświadczenie”), w której uroczyście zobowiązuje się przestrzegać traktatów UE, być całkowicie niezależnym w wykonywaniu swoich obowiązków w ogólnym interesie Unii Europejskiej oraz nie zwracać się o instrukcje ani nie przyjmować ich od żadnego rządu ani innego organu. Urzędnicy Komisji Europejskiej są podobnie zobowiązani do niezależności w wykonywaniu swojej pracy.

Jednocześnie, każdy europejski komisarz i urzędnik może wносить do swojej pracy perspektywę narodową. Jest to subtelnie, lecz niezwykle istotnie odmienne od promowania wąskich interesów narodowych. Komisja, podobnie jak cała UE, dąży do odzwierciedlania aspiracji i kultur 27 różnorodnych państw członkowskich. Jest pod tym względem skuteczniejsza w takim zakresie, w jakim ta różnorodność znajduje odzwierciedlenie w jej własnym składzie.

Irlandzcy pracownicy Komisji na przykład spędzają większość czasu nad sprawami, które mają niewielki albo żaden szczególny wymiar irlandzki. Mogą jednak czasami przedstawiać w Komisji argumenty, które pomagają uzasadnić konkretny interes narodowy. Mogą to robić z nadzieją, że zostaną wysłuchani, tylko wtedy, gdy mają przekonujące *obiektywne* argumenty do przedstawienia. Byłoby niemądre i przeciwnie, gdyby europejscy urzędnicy twierdzili, że coś musi zostać zrobione po prostu ze względu na interes narodowy ich kraju pochodzenia. Mogą jednak, gdy jest to właściwe, wskazywać nieprzewidziane konsekwencje propozycji, argumentować za spójnością, podkreślać wrażliwe kwestie, powoływać się na odpowiednie precedensy i — w razie potrzeby — działać jako przeciwwaga dla innych perspektyw narodowych.

Racjonalna argumentacja odgrywa centralną rolę w obradach Komisji w większym stopniu niż w innych instytucjach europejskich, w których godne pochwały dążenie

do kompromisu musi z konieczności mieć pierwszorzędne znaczenie.

Podjmowanie decyzji w Komisji Europejskiej

Proces decyzyjny Komisji Europejskiej kształtują dwa ważne czynniki.

Po pierwsze, wszystkie decyzje Komisji są *decyzjami kolegialnymi*, podejmowanymi przez kolegium Komisji jako całość, to znaczy przez wszystkich 27 członków Komisji. Komisja spotyka się co tydzień przy stole Komisji, aby podejmować najważniejsze decyzje.

Prace kolegium Komisji są przygotowywane przez „gabinety” komisarzy, czyli ich prywatne biura. Każdy komisarz ma niewielki „gabinet” składający się z 6 lub 7 urzędników, z konieczności reprezentujących kilka narodowości. Te „gabinety” pracują bezpośrednio dla swojego komisarza. Są odrębne od znacznie większych dyrekcji generalnych, nieco podobnych do ministerstw, które również pracują dla odpowiedzialnego komisarza lub komisarzy. 27 „chef de cabinets” („szefów gabinetów”) spotyka się przed każdym posiedzeniem Komisji. Spotkania zwykłych członków „gabinetów” odbywają się częściej.

Dyrekcje generalne są zasobami eksperckimi we wszystkich obszarach odpowiedzialności Komisji i odgrywają centralną rolę w inicjowaniu, kształtowaniu oraz wdrażaniu programu prac Komisji.

Tylko najważniejsze lub sporne kwestie są omawiane i uzgadniane podczas cotygodniowego posiedzenia Komisji. Ważny *kolegialny* charakter wszystkich jej decyzji, których jest zbyt wiele, aby mogły być przedmiotem dyskusji komisarzy, jest jednak utrzymywany dzięki temu, że wiele spraw zostaje „przepuszczonych” bez dyskusji na cotygodniowym posiedzeniu Komisji, albo dzięki szerokiemu stosowaniu „procedur pisemnych”, w ramach których ostateczna wersja propozycji uzgodniona na niższym szczeblu jest przekazywana wszystkim komisarzom, a każdy z nich ma następnie możliwość zablokowania propozycji i zażądania jej dalszego rozpatrzenia przez kolegium komisarzy. Komisja jako całość może również zgodzić się na delegowanie określonych, precyzyjnie zdefiniowanych decyzji wskazanemu komisarzowi lub grupie komisarzy.

Drugim czynnikiem kształtującym proces decyzyjny Komisji jest to, że każda decyzja (poza dotyczącymi mianowania wyższej kadry) może zostać podjęta *zwykłą większością*. Różni się to znacznie od Rady Ministrów, gdzie decyzje wymagają albo

jednomyślności, albo poparcia *większości kwalifikowanej*. Ponieważ co do zasady do przyjęcia propozycji wystarczy poparcie jedynie 14 z 27 komisarzy, podejmowanie decyzji w Komisji jest znacznie łatwiejsze.

Dostępność głosowania zwykłą większością w Komisji oznacza, że w praktyce bardzo rzadko zachodzi rzeczywista potrzeba poddawania spraw pod głosowanie. Ponieważ zazwyczaj na stosunkowo wczesnym etapie obrad instytucji staje się jasne, że nie ma wystarczającej liczby komisarzy, aby zablokować propozycję, a mniejszość zwykle nie odnosi żadnej korzyści z prowadzenia przegranej walki, przytłaczająca większość propozycji przechodzi przez Komisję w drodze konsensusu. Komisarze, którzy nie są w pełni zadowoleni z propozycji, zazwyczaj koncentrują się na poszukiwaniu pomocnych poprawek, zamiast kierować sprawę ku skazanemu na porażkę głosowaniu.

Dodatkowy wymiar kostki Rubika

Zawsze postrzegałem wewnętrzne funkcjonowanie Komisji jako mające dodatkowy wymiar w porównaniu z innymi instytucjami Unii Europejskiej. Podobnie jak kostka Rubika, procesy decyzyjne Komisji mają dodatkowy trzeci wymiar, a mianowicie konieczność rozumienia *motywacji*.

W Radzie Ministrów rzadko istnieją jakiekolwiek wątpliwości co do motywacji. Przedstawiciel Portugalii na przykład siedzi za tabliczką z nazwą Portugalii i reprezentuje interesy rządu portugalskiego. Oczywiście definicja tych interesów narodowych może być czasem złożona, a strategia negocjacyjna trudna do odczytania. Motywacja jest jednak jasna.

Pracowałem jako członek „gabinetu” z dwoma irlandzkimi komisarzami europejskimi. Kiedy członek innego gabinetu zabierał głos na spotkaniu 27 gabinetów, zawsze miałem w głowie potrzebę zrozumienia motywacji. Czy kolega przedstawiał stanowisko swojego komisarza (najbardziej oczywista możliwość)? Czy stanowisko swojej dyirekcji generalnej (niekoniecznie identyczne ze stanowiskiem komisarza)? Czy perspektywę lub wrażliwość narodową? Czy własny pogląd? A może odzwierciedlał nieformalną umowę zawartą w innej sprawie z kimś innym przy stole? Czy też czasem mógł mieć na uwadze rozwój swojej kariery?

To wyzwanie związane z identyfikowaniem motywacji odzwierciedla rolę Komisji w samym sercu złożonej maszyny Unii Europejskiej. Komisja, bardziej niż inne instytucje UE, stanowi punkt równowagi napięcia między interesami europejskimi a

narodowymi. Jest prawdopodobnie najbardziej oryginalnym elementem wszystkich rozwiązań instytucjonalnych ustanowionych traktatami.

Instytucje UE zostały zaprojektowane tak, aby ucieleśniać wyjątkowy charakter Unii Europejskiej, czyli Unii 27 suwerennych demokratycznych państw, które dobrowolnie zdecydowały się połączyć starannie określone aspekty swojej suwerenności. Komisja, jako niezależny organ mający wspierać wspólne interesy europejskie wszystkich państw członkowskich przy jednoczesnym poszanowaniu ich niezależności, jest zjawiskiem wyjątkowym w historii stosunków między narodami.

Tę złożoność w samym sercu Komisji, która dźwiga znaczną część ciężaru natury i ambicji UE, należy doceniać. Ze względu na swoją złożoność sposób działania Komisji jest — być może zaskakująco — bardziej „konkurencyjny” niż sposób działania zarówno Rady Ministrów (zob. rozdział/przedmiot 3), jak i Parlamentu Europejskiego (zob. rozdział/przedmiot 7). W Komisji wyraźnie konkurujące ze sobą projekty tej samej propozycji często rywalizują przez wiele miesięcy w rozległej machinie Komisji. Informacja to władza. Relacje między różnymi częściami Komisji mogą czasem bardziej przypominać konfrontację niż współpracę. Jednak zaangażowanie i pomysłowość pokoleń komisarzy oraz urzędników Komisji, a także jakość ich dorobku, zdecydowanie przetrwały próbę czasu.

Komisja jest organizacją niezwykle „otwartą” — otwartą na przedsiębiorstwa, grupy społeczeństwa obywatelskiego i inne grupy interesu, znacznie bardziej niż większość krajowych służb cywilnych, w tym na przykład irlandzka służba cywilna. Jest gotowa słuchać i wyjaśniać. W latach mojej pracy w Brukseli słyszałem wielu ludzi niezgadających się z Komisją, ale nie przypominam sobie, aby ktokolwiek skarżył się, że nie został rozsądnie wysłuchany.

Gry Komisja Europejska się rozrasta

Unia Europejska w 12 obiektach. Obiekt 5 – kostka Rubika



W miarę jak do Unii Europejskiej przystępowały nowe państwa członkowskie, a zasada nominowania komisarza przez każde państwo była utrzymywana, Komisja Europejska rosła i obecnie składa się 27 komisarzy.

Miało to szereg konsekwencji.

Ponieważ liczba rzeczywiście istotnych tek jest obecnie znacznie mniejsza niż liczba komisarzy, niektórym komisarzom z konieczności przydzielano ograniczone obowiązki, nieco mniej znaczące niż te, które każdy komisarz otrzymywał zazwyczaj wtedy, gdy Komisja liczyła mniej członków.

Ponadto, ponieważ Komisja jest obecnie znacznie większa, niż byłoby to idealne z czysto zarządczego punktu widzenia, przewodniczący Komisji — aby zapewnić skuteczność i spójność jej pracy — mianuje kilku wiceprzewodniczących, z których każdy otrzymuje ogólną odpowiedzialność za pracę kilku innych członków Komisji. Choć każdy komisarz nadal jest pełnoprawnym członkiem kolegium Komisji, ta hierarchia odpowiedzialności staje się coraz wyraźniejszą cechą.

Być może najważniejsze jest to, że aby przeciwdziałać potencjalnej niespójności tak dużego organu, konieczne stało się sprawowanie większej kontroli i ściślejszej koordynacji przez przewodniczącego. Obecna przewodnicząca Komisji, Ursula von der Leyen, skutecznie i bardziej zdecydowanie niż jej poprzednicy chwyciła byka za rogi.

W miarę dalszego rozszerzania się UE wielkość Komisji nadal będzie kwestią problematyczną. Wydaje się prawdopodobne, że nieporęczność wynikająca z reprezentatywności będzie nadal przedkładana nad efektywność.