



BIULETYN

Nr 123 (1235), 15 grudnia 2014 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Artur Gradziuk
Piotr Kościński • Sebastian Płociennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

Komisja Junckera: ku lepszemu sprawowaniu rządów w Unii Europejskiej

Karolina Borońska-Hryniewiecka

W ciągu najbliższych pięciu lat nowa Komisja Europejska będzie musiała odnieść się do kilku kluczowych kwestii, takich jak ożywienie ospałej europejskiej gospodarki, powstrzymanie brytyjskiego wyjścia z Unii, przywrócenie społecznego zaufania do instytucji unijnych, a także stworzenie strategicznej wizji Europy w świecie. Do osiągnięcia tych celów niezbędna jest poprawa ogólnej jakości rządzenia w UE. Można jej dokonać bez reformy obowiązujących traktatów. W rzeczywistości, w samym tylko obszarze aktywności Komisji istnieje duże pole manewru. W interesie Polski, jako państwa wspierającego metodę wspólnotową, leży wsparcie Komisji w tych działaniach.

Utrzymująca się stagnacja gospodarcza, wzrost nastrojów eurosceptycznych oraz malejące zaufanie do Unii Europejskiej stawiają przed nowym przewodniczącym Komisji Europejskiej podwójne wyzwanie. Po pierwsze, zachodzi pilna potrzeba wzmocnienia demokratycznej legitymizacji pracy Komisji poprzez zapewnienie odpowiedniej reprezentacji i udziału zainteresowanych stron w europejskim procesie decyzyjnym. Po drugie, UE musi poprawić efektywność swoich polityk w celu zaspokojenia społecznych i ekonomicznych potrzeb jej obywateli.

Najczęściej zadawane w związku z tym pytanie brzmi: jak można to osiągnąć bez reformy obowiązujących traktatów? Odpowiedź leży w operacjonalizacji „starych” zasad dobrego rządzenia zapisanych w białej księdze Komisji Europejskiej z 2001 r. dotyczących europejskiego sprawowania rządów – otwartości, przejrzystości, partycypacji, odpowiedzialności, spójności i subsydiarności. W obecnym składzie Komisja Jean-Claude’a Junckera ma wyjątkową szansę wprowadzić je w czyn.

Atuty nowego kolegium. Nowa Komisja została wzmocniona zarówno instytucjonalnie, jak i politycznie. Zespół Junckera jest mniej technokratyczny niż poprzedni, co może pociągać za sobą większą reprezentatywność i siłę polityczną podejmowanych decyzji. Mianowanie przewodniczącym głównego kandydata grupy politycznej, która odniosła zwycięstwo w wyborach do Parlamentu Europejskiego, a także ważna rola tego ostatniego w procesie akceptacji poszczególnych komisarzy, przyczyniają się do zwiększenia legitymizacji demokratycznej KE.

Nowa Komisja jest też mniej scentralizowana. Powołanie sześciu wpływowych wiceprzewodniczących, koordynujących działania połączonych zespołów tematycznych, ma zapewnić większą elastyczność ich pracy i lepszą synergię działań międzysektorowych. Nominacja holenderskiego komisarza Fransa Timmermansa na pierwszego wiceprzewodniczącego odpowiedzialnego za lepsze stanowienie prawa została dobrze przyjęta w europejskich stolicach i budzi duże nadzieje. Oprócz koordynowania prac innych komisarzy, główną rolą Timmermansa będzie wzmocnienie przejrzystości tworzenia polityk unijnych, realizacja zasady praworządności oraz usprawnienie współpracy Komisji z innymi organami UE. Wreszcie, powierzenie Federice Mogherini (wysokiej przedstawiciel do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa) roli koordynatora w obszarze polityki sąsiedztwa i rozszerzenia, handlu oraz współpracy rozwojowej może wzmocnić ogólną spójność działań zewnętrznych UE.

Skład nowej Komisji został również bardziej wyważony, jeśli chodzi o podział tek pomiędzy komisarzy reprezentujących różne państwa członkowskie i opcje polityczne. Oprócz Mogherini, żaden z wiceprzewodniczących nie reprezentuje tzw. wielkiej szóstki, co minimalizuje wrażenie dyktatu dużych państw. Te ostatnie otrzymały jednak istotne portfolia, które będą realizowane pod nadzorem mniejszych państw jako liderów zespołu. Co ważniejsze, nowe powołania ujawniają też ciekawy system „hamulców i równowagi”. Jego ilustracją jest chociażby trójkąt

gospodarczy – Pierre Moscovici (sprawy gospodarcze i finansowe, podatki oraz cła), Valdis Dombrovskis (euro i dialog społeczny), Jyrki Katainen (miejsca pracy, wzrost, inwestycje i konkurencyjność) – równoważący podejście proinwestycyjne z dyscypliną budżetową, czy duet Miquel Cañete (polityka klimatyczna i energetyczna) i Maroš Šefčovič (unia energetyczna), łączący aspekty ochrony środowiska z bezpieczeństwem energetycznym.

Słabości i zagrożenia. Poprawę działania Komisji może utrudnić kilka istotnych czynników. Wewnętrzna równowaga sił jest rzeczą dobrą, jednak niesie ze sobą ryzyko nakładania się kompetencji, co może prowadzić do konfliktów. Taka sytuacja może zaistnieć w przypadku duetu Šefčovič–Cañete, a także między tym ostatnim a maltańskim komisarzem Karmenu Vellą, który w swoim portfolio ma również środowisko. Zdecentralizowana struktura decyzyjna może też wydłużyć proces decyzyjny, a także zaburzyć jasny podział odpowiedzialności za podjęte decyzje.

Poza tym, jedną z poważnych słabości Komisji jest brak przejrzystości i otwartości jej pracy. W ciągu ostatnich miesięcy instytucje unijne spotkały się z zarzutami nadmiernego utajniania dokumentów związanych z negocjowaną obecnie umową o wolnym handlu z USA (TTIP), a także faworyzowania interesów wielkich korporacji kosztem organizacji społeczeństwa obywatelskiego w procesie negocjacji. Nowa Komisja powinna więc w tej kwestii poczynić zdecydowane kroki, zwłaszcza że odtajnienie mandatu negocjacyjnego TTIP przez Radę UE nastąpiło zbyt późno.

Jeśli chodzi o zewnętrzny ogład prac Komisji, jedną z przeszkód na drodze do poprawy jej wizerunku jest zauważalny brak woli politycznej w stolicach państw, aby wyjaśniać logikę działania UE w dyskursach krajowych. Zdaniem ministra spraw zagranicznych Niemiec, Wolfganga Schäuble, „ludzie nie są przeciwko UE, lecz po prostu jej nie rozumieją”. Wynika to z tego, że krajowi decydenci często winią Brukselę za negatywne skutki decyzji politycznych, lecz zapominają informować społeczeństwo o pozytywnych aspektach regulacji unijnych.

Komisja musi być także przygotowana na to, że niektóre państwa członkowskie będą próbowały zmniejszyć jej prymat z kilku powodów. W przypadku Niemiec może to być nieustający apetyt na sprawowanie nieformalnego przywództwa w Europie, a w przypadku Wielkiej Brytanii – nieskrywana niechęć premiera Davida Camerona do nowego przewodniczącego Komisji. Sytuacji nie poprawia opublikowanie tzw. LuxLeaks, ujawniających kontrowersyjne praktyki podatkowe Luksemburga w latach premierostwa Junckera. Chociaż PE zagłosował za odrzuceniem wotum nieufności dla Junckera złożonym przez grupę eurosceptyków, rewelacje te niewątpliwie osłabiają wizerunek instytucji.

Ku bardziej solidnej Komisji? W ciągu ostatnich kilku lat KE utraciła dominację w europejskim procesie decyzyjnym na rzecz nadaktywnej Rady Europejskiej i wzmocnionego instytucjonalnie PE. Odzyskanie dawnego wigoru i skuteczności przez zespół Junckera będzie w dużym stopniu zależało od tego, w jaki sposób wykorzysta on swoje mocne strony i pokona słabości. Ważna będzie też umiejętność efektywnego zarządzania kolegium oraz polityczne zaangażowanie jego wiceprzewodniczących.

Aby rozwiązać problem braku przejrzystości w pracach Komisji, Timmermans powinien skoncentrować się na poprawie kilku narzędzi regulacyjnych. Jednym z nich jest procedura tzw. oceny wpływu (*impact assessment*), polegająca na ewaluacji potencjalnych skutków ekonomicznych, społecznych i środowiskowych proponowanych przez Komisję przepisów. Zwykle ocena ta ma duże konsekwencje dla wniosku legislacyjnego. W obliczu zarzutów, że staje się ona coraz bardziej upolityczniona, a także narażona na niekontrolowany wpływ lobbingu korporacyjnego, Timmermans powinien zrewidować unijny mechanizm konsultacji i ewaluacji projektów legislacyjnych w obrębie tzw. grup eksperckich. Powinien też jak najszybciej zrealizować swoją zapowiedź uczynienia unijnego „Rejestru służącego przejrzystości” obowiązkowym dla lobbystów, którzy chcą wpływać na prawodawstwo UE. Dobrym punktem wyjścia jest tutaj ostatnia decyzja Timmermansa, by kontakty z lobbystami były rejestrowane, a dokumenty dotyczące TTIP – dostępne dla wszystkich członków PE.

Komisja musi także usprawnić sposób wdrażania polityk unijnych poprzez uproszczenie tworzonych przez nią regulacji, dzięki czemu staną się one mniej kosztowne zarówno dla obywateli, jak i przedsiębiorstw. Zmniejszenie nadmiernych obciążeń regulacyjnych prawodawstwa UE może nie tylko poprawić funkcjonowanie jednolitego rynku, ale również zachęcić Wielką Brytanię do pozostania w UE.

W odniesieniu do wzmocnienia reprezentatywności polityk UE, nowe kierownictwo Komisji powinno zadbać o poprawę współpracy z parlamentami narodowymi podczas procesu legislacyjnego. Komisja powinna zwrócić większą uwagę na ich głos w ramach mechanizmu znanego jako system wczesnego ostrzegania, który ma kontrolować przestrzeganie zasady subsydiarności. To z pewnością ucieszy Wielką Brytanię, Polskę i Francję, których parlamenty należą do najbardziej aktywnych w tym systemie.

Komisja powinna także usprawnić swoją komunikację z Radą UE. Podczas ostatniego posiedzenia Rady do Spraw Ogólnych kraje członkowskie z zadowoleniem przyjęły inicjatywę Komisji dotyczącą zaangażowania Rady w proces programowania prac KE na równi z PE, co bez wątpienia pomoże wszystkim trzem instytucjom lepiej skoordynować swoje priorytety.

Aby zwiększyć legitymizację działań UE w państwach członkowskich, Komisja musi również poprawić sposób prezentowania kwestii europejskich w polityce krajowej. Może to osiągnąć dzięki usprawnieniu dialogu z politykami, którzy popierają metodę wspólnotową. Na tym polu Juncker powinien także ściśle współpracować z nowym przewodniczącym Rady Europejskiej, byłym polskim premierem, Donaldem Tuskiem, który ma ambicje współkształtowania polityki unijnej.