

Piotr Tosiek
Lublin - Zamość
tosiek@sokrates.umcs.lublin.pl

Komitetowe ośrodki decyzyjne w pierwszym filarze Unii Europejskiej

Committee - Style Decision-Making Bodies in the First Pillar of the European Union

Streszczenie:

Celem artykułu jest prezentacja pojęcia, klasyfikacji, zadań i funkcjonowania komitetów działających w pierwszym filarze Unii Europejskiej, a także rozwiązania alternatywnego w postaci agencji. Komitety są wpływowymi, choć niedocenianymi, ośrodkami decyzyjnymi. Będąc częścią większych sieci, są obecne we wszystkich fazach cyklu politycznego: kształtowania polityki, decydowania politycznego i implementacji politycznej. Ich istnienie wyjaśniane jest przez główne nurty teorii integracji i demokracji. W wielu przypadkach są one rzeczywistymi decydentami, a rola formalnych autorów decyzji sprowadza się do zatwierdzania decyzji podjętych w komitetach.

Słowa kluczowe: Unia Europejska; Wspólnota Europejska; komitet; decydowanie polityczne; agencja; międzyrządowość; ponadnarodowość; rządzenie wielopoziomowe;

Summary:

The goal of the paper is presentation of a notion, classification, tasks and functioning of committees acting in the first pillar of the European Union as well as an alternative solution: agencies. Committees are influential but underestimated decision-making bodies. Being a part of broader networks, they are present in every phase of political cycle: policy shaping, political decision-making and political implementation. Their existence is explained by mainstreams of integration and democracy theories. In many cases they are real decision-makers while formal authors of decision can only confirm decisions made in committees.

Keywords: European Union; European Community; committee; political decision-making; agency; intergovernmentalism; supranationalism; multilevel governance;

1. Uwagi wstępne

Unia Europejska jest systemem decyzyjnym *sui generis*. W istocie występują w niej trzy współzależne, ale nie tożsame, systemy (filary). Podstawową rolę odgrywa przy tym system Wspólnoty Europejskiej, będącej organizacją międzynarodową stanowiącą trzon pierwszego filaru Unii (szeroko rozumiana współpraca gospodarcza). Zdecydowana większość decyzji o charakterze prawnym przyjmowana jest bowiem w ramach tej organizacji, a aktywność UE w drugim i trzecim filarze (bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne) pozostaje tłem dla aktywności Wspólnoty. Niniejszy artykuł, odnosząc się do decydowania we Wspólnocie Europejskiej, może jednak stanowić przyczynek do dyskusji dotyczącej także innych sfer aktywności Unii.

Decydowanie we Wspólnocie Europejskiej oparte jest na skomplikowanych elementach konstrukcyjnych funkcjonujących w szczególnym otoczeniu politycznym i prawnym. Wśród ośrodków decyzyjnych należących do tego systemu ważną rolę odgrywają organy o charakterze komitetowym. Specyfika tych organów znajduje odzwierciedlenie w ich strukturze, funkcjach, formalnym umieszczeniu w systemie, a także rzeczywistej aktywności. Poniżej omówiono pojęcie, klasyfikację i zadania komitetów we Wspólnocie Europejskiej, ich funkcjonowanie (w tym teoretyczne uzasadnienie istnienia komitetów), a także proponowane rozwiązanie alternatywne w postaci agencji. Główną tezę pracy stanowi stwierdzenie, że komitety są niedoocnianymi ośrodkami decyzyjnymi, które mają bardzo istotny wpływ na kształt decyzji podejmowanych w pierwszym filarze UE. Decydowanie komitetowe pozostaje zaś jedną z głównych metod uchwalania wspólnotowych aktów prawnych.

2. Pojęcie, klasyfikacja i zadania komitetów we Wspólnocie Europejskiej

Nazwa „komitet” (od łac. *committere*) odnosi się do grupy osób mającej za zadanie rozwiązanie jakiegoś problemu dla dobra innych. Komitet działa zatem jako ciało reprezentacyjne w imieniu i/lub zamiast innych podmiotów: wyborców, grup interesu, przedsiębiorstw prywatnych, rządów oraz innych kategorii społecznych. Struktura komitetu może mieć charakter oddolny (*bottom-up*) w przypadku utworzenia go przez podmioty reprezentowane lub odgórny (*top-down*) w sytuacji powołania go przez ciała nadrzędne w stosunku do reprezentowanych. Komitet może mieć ściśle zdefiniowane zadania lub działać w warunkach niezależności. Ważnym elementem jest podporządkowanie członków komitetu szczególnemu programowi działania, co sprawia, że posiedzenia komitetu jako ciała zinstytucjonalizowanego mają charakter celowy i nieincydentalny. Na potrzeby niniejszej pracy należy zatem zdefiniować

komitet jako zinstytucjonalizowaną grupę reprezentatywnych i wyspecjalizowanych osób posiadających wspólny program działania i wspólną rolę społeczną. Cechami definicyjnymi komitetu są zatem reprezentacja i specjalizacja¹.

W systemie decyzyjnym Wspólnoty Europejskiej wyróżnić można w ujęciu funkcjonalno-podmiotowym pięć głównych typów komitetów. Są to:

- komitety eksperckie doradzające Komisji na etapie przygotowania projektów aktów prawnych;
- Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów będące organami pomocniczymi Wspólnoty;
- grupy robocze (*working parties*) i Komitet Stałych Przedstawicieli (COREPER), przygotowujące decyzje Rady;
- komisje w Parlamencie Europejskim przygotowujące posiedzenia plenarne;
- komitety komitologiczne asystujące Komisji w sprawowaniu przez nią funkcji implementacyjnej delegowanej przez wspólnotowe organy legislacyjne².

Pierwszą grupę stanowią komitety eksperckie. Biorą one udział w przygotowaniu projektów aktów prawnych przez Komisję. Występują w wielu formach, które można uporządkować w trzy główne rodzaje. Pierwszym są tzw. wysłuchania (*hearings*) dotyczące zagadnień szczegółowych. Tego rodzaju komitety powoływane są do życia przez Komisję, a ich członkostwo ma charakter mieszany (reprezentanci sektora publicznego, naukowego i prywatnego). Obradom przewodniczy przedstawiciel Komisji, jedyną funkcją komitetu jest funkcja doradcza, a końcowym wynikiem posiedzenia informacja przekazana Komisji. Drugi rodzaj komitetów eksperckich stanowią komitety eksperckie *ad hoc*, powoływane przez Komisję w celu opracowania szczególnej propozycji aktu prawnego. Członkami tych komitetów są również reprezentanci sektora publicznego

¹ M. P. C. M. van Schendelen, *EC Committees: Influence Counts More than Legal Powers*, [w:] *Shaping European Law and Policy: the Role of Committees and Comitology in the Political Process*, ed. by R. H. Pedler, G. F. Schäfer, Maastricht 1996, s. 25-27.

² G. Haibach, *Governance by Committee: the Role of Committees in European Policy Making and Policy Implementation*, „Eipascop” 2000, no. 2, s. 38. Por.: M. P. C. M. van Schendelen, *Prolegomena to EU Committees as Influential Policymakers*, [w:] *EU Committees as Influential Policymakers*, ed. by M. P. C. M. van Schendelen, Aldershot-Brookfield USA-Singapore-Sydney 1998, s. 5-6; C. Demmke, M. Unfried, *Umweltpolitik zwischen Brüssel und Berlin. Ein Leitfaden für die deutsche Umweltverwaltung*, Maastricht 2000, s. 119; G. F. Schäfer, *Linking Member State and European Administrations – the Role of Committees and Comitology*, [w:] *Delegated Legislation and the Role of Committees in the EC*, ed. by M. Andenas, A. Türk, The Hague-London-Boston 2000, s. 4-8; M. Rhinard, *Governing in Committees: an Analysis of the Democratic Legitimacy of the European Union Committee System*, paper to be presented at the IPSA World Congress 2000, Quebec, 1-5 August 2000, s. 16-21; B. Flynn, *Postcards from the Edge of Integration? The Role of Committees in EU Environment Policy-Making*, [w:] *Committee Governance in the European Union*, ed. by T. Christiansen, E. Kirchner, Manchester-New York 2000, s. 79-83; C. Demmke, G. Haibach, *Die Rolle der Komitologieausschüsse bei der Durchführung des Gemeinschaftsrechts und in der Rechtsprechung des EuGH*, [w:] *Europäische Umweltpolitik und nationale Verwaltungen. Rolle und Aufgaben nationaler Verwaltungen im Entscheidungsprozess*, C. Demmke (Hrsg.), Maastricht 1998, s. 57-59; N. Bernard, *Multilevel Governance in the European Union*, The Hague-London-New York 2002, s. 147-148; K. Ostrzyńska, *Procedura komitetowa i komitety w procesie podejmowania decyzji w UE – ramy prawne i praktyka ich funkcjonowania*, „Wspólnoty Europejskie” 2003, nr 3, s. 6-7.

go, naukowego i prywatnego. Obradom również przewodniczy przedstawiciel Komisji, zadaniem komitetu jest udzielenie porady oraz ewaluacja aktów prawnych, a końcowym wynikiem posiedzenia wkład do kształtu projektu aktu prawnego składanego przez Komisję. Trzecim rodzajem komitetów eksperckich są stałe komitety eksperckie. Dysponują one trwałym mandatem do opracowywania projektów aktów prawnych. Powoływane są przez Komisję (dotyczy to przede wszystkim komitetów naukowych) lub przez Radę. Członkami komitetów tego rodzaju są najczęściej przedstawiciele sektora publicznego i naukowego, a udział reprezentantów sektora prywatnego jest bardzo rzadki. Obradom przewodniczy przedstawiciel Komisji lub inna osoba wybrana przez członków komitetu. Zadaniem komitetu jest, podobnie jak w przypadku komitetów *ad hoc*, udzielenie porady oraz ewaluacja aktów prawnych, a końcowym wynikiem posiedzenia wkład do kształtu projektu aktu prawnego.

Wśród zasad obowiązujących wszystkie rodzaje komitetów eksperckich wymienić należy przede wszystkim reguły rekrutacji ekspertów. Są oni najczęściej mianowani są przez rządy państw członkowskich, po wysłaniu przez Komisję ogólnego zaproszenia do stałych przedstawicielstw państw członkowskich przy Wspólnocie. Czasami Komisja zaprasza jednak ekspertów bezpośrednio. Kolejną zasadą jest określenie liczby reprezentantów poszczególnych sektorów. W pojedynczym komitecie nie może zasiadać więcej niż po dwóch ekspertów mianowanych przez rząd każdego państwa i nie więcej niż około dwudziestu ekspertów prywatnych.

Komitety eksperckie pełnią cztery funkcje. Pierwszą jest wsparcie Komisji w zakresie zaplecza kadrowego, wiedzy naukowej oraz słabo rozwiniętej struktury administracyjnej. Drugą funkcją jest wzrost akceptowalności opracowywanego projektu aktu prawnego przez Radę: Komisja zna bowiem odpowiednio wcześniej stanowiska poszczególnych państw. Trzecia funkcja odnosi się do integracji adresatów projektowanego aktu prawnego poprzez udział ich przedstawicieli w procesie decyzyjnym, a czwarta do ułatwienia implementacji wskutek udziału reprezentantów rządów państw członkowskich, które są głównym wykonawcą wspólnotowych aktów prawnych³.

Drugim omawianym w niniejszym artykule rodzajem komitetów są przewi-

³ Omówienie komitetów eksperckich oparto na: Expert Committees of the Commission and Working Parties in Council, materiał z seminarium pt. Committees and Comitology in the Political Process of the European Community zorganizowanego przez European Institute of Public Administration, Maastricht, 16-18 września 2003 r. Por. C. Demmke, M. Unfried, s. 116-120; N. Bernard, s. 151-154; G. F. Schäfer, s. 9-13; P. van der Knaap, Government by Committee: Legal Typology, Quantitative Assessment and Institutional Repercussions of Committees in the European Union, [w:] *Shaping European...*, s. 85-86; J. Falke, Comitology and Other Committees: a Preliminary Empirical Assessment, [w:] *Shaping European...*, s. 143-165; G. Ciavarini Azzi, Comitology and the European Commission, [w:] *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*, ed. by C. Joerges, E. Vos, Oxford-Portland 1999, s. 51-52; C. Docksey, K. Williams, *The European Commission and the Execution of Community Policy*, [w:] *The European Commission*, ed. by G. Edwards, D. Spence, London 1997, s. 141-143; G. F. Schäfer, *Committees in the EC Policy Process: a First Step towards Developing a Conceptual Framework*, [w:] *Shaping European...*, s. 6-10.

dziane w traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską (TWE) jej organy pomocnicze: Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów. Opis ich struktury i funkcji zawierają odpowiednio art. 257-262 TWE i art. 263-265 TWE. Komitet Ekonomiczno-Społeczny ma charakter doradczy i składa się z 344 przedstawicieli różnych dziedzin życia gospodarczego i społecznego. Członków mianuje Rada na okres czterech lat po zasięgnięciu opinii Komisji. Rada lub Komisja zobowiązane są porozumiewać się z Komitetem w procesie uchwalania aktu prawnego, jeżeli przewidują to postanowienia traktatu. Instytucje te mogą konsultować się też we wszystkich innych sprawach, w których uznają to za stosowne. Także Komitet może wyrażać opinie z własnej inicjatywy. Wszystkie opinie są niewiążące. Decyzje podejmowane są w zasadzie większością oddanych głosów⁴. Komitet Regionów to również organ o charakterze doradczym, składający się z 344 reprezentantów władz regionalnych i lokalnych. Członków Komitetu i równą liczbę ich zastępców mianuje Rada na okres czterech lat. Jego funkcje są tożsame z funkcjami Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, choć działa on w innym obszarze merytorycznym⁵.

Trzecim omawianym w tym miejscu typem komitetów są grupy robocze i Komitet Stałych Przedstawicieli, będące częścią struktury wewnętrznej Rady. Grupy robocze powoływane są do życia przez Komitet Stałych Przedstawicieli i składają się z reprezentantów rządów państw członkowskich szczebla merytorycznego (urzędnicy średniego i niższego szczebla). W ich pracach uczestniczą też pracownicy Komisji. Obradom przewodniczy urzędnik państwa sprawującego prezydencję (chyba że Komitet Stałych Przedstawicieli ustali inaczej), a końcowym wynikiem pracy jest wkład do ostatecznego kształtu aktu prawnego uchwalanego przez Radę.

Komitet Stałych Przedstawicieli jest organem traktatowym (art. 207 ust. 1 TWE) i występuje w dwóch składach. W skład COREPER I wchodzi zastępcy szefów stałych przedstawicielstw państw członkowskich przy Wspólnocie, a COREPER II szefowie tych przedstawicielstw. Podział zadań między składami jest ściśle określony i polega w uproszczeniu na przekazaniu zagadnień o dużym znaczeniu politycznym szefom stałych przedstawicielstw, a zagadnień technicznych ich zastępcom. Obradom Komitetu Stałych Przedstawicieli przewodniczy przedstawiciel prezydencji, a zadaniem komitetu jest ostateczne przygotowanie merytoryczne i polityczne projektów aktów prawnych przekazywanych na szczebel ministerialny (posiedzenie Rady).

⁴ Zob. szerzej o Komitecie Ekonomiczno-Społecznym: W. van der Voort, *The Economic and Social Committee*, [w:] *EU Committees as...*, s. 250-273.

⁵ Zob. szerzej o Komitecie Regionów: T. Christiansen, P. Lintner, *The Committee of the Regions after 10 Years: Lessons from the Past and Challenges for the Future*, „Eipascope” 2005, no. 1, s. 7-13; F. Bindi Calussi, *The Committee of the Regions: an Atypical Influential Committee?*, [w:] *EU Committees as...*, s. 225-249.

W praktyce przebieg prac legislacyjnych w Radzie jest bardziej skomplikowany i bierze w nim udział większa liczba komitetów stanowiących mutacje Komitetu Stałych Przedstawicieli. Zaliczyć do nich można grupę *attaché* uczestniczącą w przygotowaniu prac grup roboczych i Komitetu Stałych Przedstawicieli, tzw. grupę *Antici* przygotowującą pracę COREPER II, tzw. grupę *Mertens* przygotowującą pracę COREPER I, a także mniej formalną grupę *Przyjaciół Prezydencji*. Wspomniane komitety składają się z pracowników stałych przedstawicielstw państw członkowskich przy Wspólnocie i pełnią funkcje administracyjno-techniczne. Należy także wspomnieć o istnieniu komitetów wyspecjalizowanych w pewnych obszarach problemowych, np. specjalnym Komitecie ds. rolnictwa, Komitecie ekonomicznym i finansowym czy Komitecie ds. zatrudnienia⁶.

Czwartym omawianym tu typem komitetów są komisje Parlamentu Europejskiego. Są one powoływane do życia przez Parlament i dzielą się na trzy rodzaje: komisje stałe, komisje tymczasowe i komisje śledcze. W skład wszystkich rodzajów komisji parlamentarnych wchodzi posłowie wybierani na posiedzeniu plenarnym na zasadzie parytetu między grupami politycznymi. Komisje wybierają samodzielnie swoich przewodniczących. Głównym zadaniem komisji jest merytoryczne przygotowanie sprawozdań będących podstawą uchwalania aktów o charakterze legislacyjnym lub innych uchwał przez posiedzenie plenarne. Komisje tymczasowe powoływane są w celu opracowania szczególnego zagadnienia i ich mandat jest czasowo ograniczony. Komisje śledcze zajmują się badaniem wykroczeń lub niewłaściwego stosowania prawa wspólnotowego.

Szczególnymi rodzajami komitetów działających w Parlamencie Europejskim są delegacje międzyparlamentarne i wspólne komisje parlamentarne, a także Konferencja Komisji do Spraw Europejskich (COSAC). Są one powołane w celu współpracy Parlamentu Europejskiego z parlamentami państw trzecich (dwa pierwsze przypadki) lub państw członkowskich (COSAC). Można spotkać się z poglądem, że charakter komitetów w rozumieniu funkcjonalnym posiadają też grupy polityczne⁷.

⁶ Zob. szerzej o komitetach w strukturze Rady: K. Michałowska-Gorywoda, *Podjęmowanie decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 102-108; *Expert Committees of the Commission...* Por.: G. F. Schäfer, *Linking...*, s. 14-16; P. van der Knaap, s. 88-89; G. Haibach, s. 39; G. F. Schäfer, *Committees in the EC...*, s. 10-12; E. Fouilleux, J. de Maillard, A. Smith, *Subproject 2: The Role of Council Working Groups in the Production of European Problems and Policies*, Workshop: *Governance by Committee, the Role of Committees in European Policy-Making and Policy Implementation*, European Institute of Public Administration, Brussels, 6 March 2001.

⁷ Zob. szerzej: P. Tosiek, M. Wicha, *Parlament Europejski. Prawo i polityka*, Lublin 2007, s. 38-66, 70-76, 144-148; P. Tosiek, *Funkcjonowanie grup politycznych w Parlamencie Europejskim (analiza ilościowa)*, „*Studia Europejskie*” 2000, nr 2, s. 91-106; A. Dumala, *Spójność grup politycznych w Parlamencie Europejskim*, „*Biuletyn Europejski UMCS*” 1996, s. 49-72. Por. G. Haibach, s. 38-39; C. Neuhold, *Subproject 1: The Standing Committees in the European Parliament*, [w:] *Governance by Committee: the Role of Committees in European Policy-Making and Policy Implementation*, State of the Art Report, European Institute of Public Administration, Project no. SERD-1999-00128, May 2000, s. 2-21; C. Neuhold, K. Polster, *Subproject 1: The Role of Parliamentary Committees in the EU Policy Process*, Workshop: *Governance by Committee...*, Brussels, 6 March 2001.

Piąty typ komitetów stanowią tzw. komitety komitologiczne. Komitologię definiuje się jako istnienie i działalność specjalnych komitetów nadzorujących wykonywanie przez Komisję jej funkcji implementacyjnej⁸. Komitety komitologiczne działają na podstawie norm prawnych zawartych zarówno w prawie pierwotnym, jak i pochodnym. Typy procedur komitologicznych określone są w ogólnej decyzji Rady systematyzującej funkcjonowanie komitetów implementacyjnych⁹. Wyróżnia się cztery typy procedur: procedurę doradczą (*advisory procedure*), procedurę zarządzania (*management procedure*), procedurę regulacyjną (*regulatory procedure*) oraz procedurę regulacyjną połączoną z kontrolą (*regulatory procedure with scrutiny*). W skład komitetów wchodzi mianowani przez rządy państw członkowskich urzędnicy merytoryczni (średniego i niższego szczebla) oraz przedstawiciel Komisji będący przewodniczącym komitetu. Często w posiedzeniach biorą udział z głosem doradczym reprezentanci różnych grup interesu.

We wszystkich procedurach komitologicznych Komisja przedstawia danemu komitetowi projekt aktu wykonawczego w celu zaopiniowania go. Znaczenie opinii komitetu zależy jednak od typu procedury. W procedurze doradczej komitet opiniuje projekt w sposób niewiążący, a w procedurze zarządzania negatywna opinia komitetu powoduje przekazanie uprawnień decyzyjnych Radzie (tzw. odesłanie lub rekurs). W bardziej skomplikowanej procedurze regulacyjnej nie tylko opinia negatywna, ale i brak opinii komitetu, powoduje przeniesienie uprawnień decyzyjnych na poziom Rady. Wprowadzony w lipcu 2006 r. nowy wariant (procedura regulacyjna połączona z kontrolą) przewiduje dodatkowo automatyczną kontrolę decyzji komitetu przez organy prawodawcze, czyli Parlament Europejski i Radę. Ogólnie należy zatem stwierdzić, że procedury komitologiczne układają się w kontinuum: od bardzo słabej do bardzo silnej roli komitetu. W praktyce spotkać można także mieszane typy komitetów: różne elementy danego obszaru podlegającego komitologii regulowane są przez ten sam komitet za pomocą innej procedury. Komitologia stanowi bardzo słabo zbadany element procesów decyzyjnych we Wspólnocie Europejskiej, choć jej rola (kontrola Komisji wykonywana przez państwa członkowskie) jest bardzo duża¹⁰.

⁸ Por.: S. Douglas-Scott, *Constitutional Law of the European Union*, London 2002, s. 66; A. E. Töller, *Komitologie. Theoretische Bedeutung und praktische Funktionsweise von Durchführungsausschüssen der Europäischen Union am Beispiel der Umweltpolitik*, Opladen 2002, s. 15; C. Neuhold, *Das Europäische Parlament im Rechtssetzungsprozess der Europäischen Union. Demokratische Kontrollmöglichkeiten im Hinblick auf die Durchführungsbefugnisse der Europäischen Kommission*, Frankfurt am Main 2001, s. 105.

⁹ Council Decision 1999/468/EC of 28 June 1999 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission, O. J. L 184, 17.07.1999, s. 23.

¹⁰ Zob. szerzej: P. Tosiek, *Komitologia. Szczególny rodzaj decydowania politycznego w Unii Europejskiej*, Lublin 2007.

3. Funkcjonowanie komitetów we Wspólnocie Europejskiej

Powyższa prezentacja pozwala wnioskować, iż komitety działające we wspólnotowym systemie decyzyjnym uczestniczą we wszystkich trzech wyróżnianych przez G. F. Schäfera fazach cyklu politycznego (kształtowania polityki, decydowania politycznego oraz implementacji politycznej). W najprostszym ujęciu w fazie kształtowania polityki uczestniczą komitety eksperckie, w fazie decydowania politycznego grupy robocze w Radzie, a w fazie implementacji politycznej komitety komitologiczne¹¹. Przedstawiając pełniejszy obraz rzeczywistości i abstrahując od symbolicznego udziału innych typów komitetów należy jednak stwierdzić, że w fazie decydowania politycznego i fazie implementacji politycznej biorą udział najczęściej po dwa typy komitetów. W fazie decydowania politycznego w sytuacji szczególnej, polegającej na traktatowym wymogu konsultacji Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i/lub Komitetu Regionów, uczestniczą aż trzy typy komitetów. Podobnie w fazie implementacji w przypadku tzw. rekursu (powrotu uprawnień implementacyjnych do Rady) uczestniczą trzy typy komitetów. Ogólny schemat udziału komitetów w różnych fazach cyklu zawarty jest w tabeli 1. Należy podkreślić, że obowiązek udziału komitetów w procesie decyzyjnym jest zagadnieniem spornym i zależy od procedury określonej w traktacie lub akcie prawa pochodnego. Problem ten nabiera wyjątkowego znaczenia w przypadku komitetów eksperckich: niektóre z nich bowiem muszą, a inne mogą być konsultowane w trakcie kształtowania decyzji. Legalistyczne podejście do funkcjonowania komitetów nie daje zresztą prawidłowych rezultatów, a jedynym efektywnym sposobem określenia ich wpływu jest podejście behawioralne, które pozwala przeanalizować rzeczywisty, a nie tylko normatywny aspekt ich aktywności¹².

¹¹ G. F. Schäfer, *Linking...*, s. 8; idem, *Committees in the EC...*, s. 5-6. Por. T. Christiansen, E. Kirchner, *Introduction*, [w:] *Committee Governance...*, s. 4-8.

¹² Por.: E. Vos, *EU Committees: the Evolution of Unforeseen Institutional Actors in European Product Regulation*, [w:] *EU Committees: Social...*, s. 21-22; M. P. C. M. van Schendelen, *Prolegomena...*, s. 11-13.

Tabela 1. Uczestnictwo komitetów w procesie decyzyjnym Wspólnoty Europejskiej

Faza cyklu politycznego	Typy komitetów
Faza kształtowania polityki	Komitety eksperckie w Komisji
Faza decydowania politycznego	Grupy robocze, Komitet Stałych Przedstawicieli
	Komisje w Parlamencie Europejskim
	<i>Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Regionów</i>
Faza implementacji politycznej	Komitety eksperckie w Komisji
	Komitety komitologiczne
	<i>Grupy robocze, Komitet Stałych Przedstawicieli</i>

Źródło: Opracowanie własne.

Funkcjonowanie komitetów we Wspólnocie Europejskiej uzasadnić można w trojaki sposób. Pierwszy wiąże się z perspektywą historyczną: w większości państw europejskich forma komitetu znana jest co najmniej od czasów renesansu, a powodem jej stosowania jest wymóg wysokiego poziomu merytorycznego podejmowanych decyzji i reprezentatywności. Drugie uzasadnienie ma charakter funkcjonalny i odnosi się również do umiejętności rozwiązywania problemów poprzez podejmowanie przez reprezentatywne organy trafnych rzeczowo decyzji. Trzecie uzasadnienie jest efektem podejścia behawioralnego i dotyczy zachowań instytucji publicznych i prywatnych obecnych w komitetach. Zachowania te determinowane są czterema czynnikami: dążeniami (*desires*), zdolnościami (*capacities*), przymusami (*compulsions*) i zaproszeniami (*invitations*). Podmioty reprezentowane w komitetach dążą do wywierania wpływu na decyzje wspólnotowe, co spowodowane jest koniecznością ochrony ich interesów i poprawą własnej pozycji przetargowej w relacji do pozostałych aktorów. Najczęściej podmioty te dysponują odpowiednim zapleczem (zasoby ludzkie, reputacja, uczestnictwo w sieci, system poparcia) umożliwiającym przynajmniej częściowe osiągnięcie celów. Nie mają one przy tym żadnej alternatywy, ponieważ prawo wspólnotowe ma prymat nad prawem krajowym. Udział przedstawicieli wielu podmiotów w pracy komitetów jest pozytywnie postrzegany przez organy Wspólnoty, które samodzielnie nie dysponują odpowiednim poziomem informacji i muszą korzystać z ekspertów zewnętrznych¹³.

Komitety są instrumentem instytucjonalnym odpowiadającym na cztery po-

¹³ M. P. C. M. van Schendelen, *Prolegomena...*, s. 6-8. Zob. szerzej o uzasadnieniu funkcjonalnym: R. Dehousse, *Towards a Regulation of Transnational Governance? Citizen's Rights and the Reform of Comitology Procedures*, [w:] *EU Committees: Social...*, s. 110-112.

trzeby wspólnotowego systemu decyzyjnego. Pierwszą z nich jest potrzeba coraz wyższego poziomu ekspertyz technicznych, naukowych, prawnych i politycznych, będąca wynikiem wzrastającej złożoności regulacji aktywności społeczeństw państw członkowskich. Druga potrzeba odnosi się do konieczności efektywnej koordynacji wertykalnej między różnymi poziomami rządu bez wprowadzania ogólnych mechanizmów zarządzania i kontroli. Trzecią potrzebą jest horyzontalna koordynacja pomiędzy państwami członkowskimi, a czwartą wymóg komunikacji i deliberacji transnarodowej¹⁴.

Komitety analizowane są także w kontekście dwóch głównych nurtów teorii integracji (ponadnarodowego i międzyrządowego), jak i koncepcji rządzenia wielopoziomowego¹⁵. W nurcie ponadnarodowym komitety postrzegane są jako ośrodki decyzyjne złożone z ekspertów, których zadaniem jest bezstronne opracowanie projektów aktów prawnych w sposób preferujący podejście merytoryczne i wykluczający dokonywanie przetargów politycznych. Głównym celem pozostaje znalezienie najlepszego rozwiązania technicznego w interesie dobra wspólnego. Podstawową rolę w działalności komitetów odgrywają organy ponadnarodowe, a przede wszystkim Komisja dysponująca najszerzym dostępem do obiektywnej informacji.

W nurcie międzyrządowym wyróżnić można trzy warianty. Według pierwszego z nich komitety są produktem i instrumentem generalnej strategii rządów państw członkowskich i administracji narodowych mającej na celu zwiększenie wpływu na decyzje wspólnotowe. Głównym zadaniem komitetów jest utrzymanie dominacji państw członkowskich w systemie, a legitymacja komitetów wynika wprost z faktu reprezentowania przez nie podmiotów suwerennych. W drugim wariantcie komitety są elementem systemu monitoringu międzyrządowego stworzonego przez państwa członkowskie w celu kontrolowania organów ponadnarodowych. Trzeci wariant polega zaś na określeniu komitetów jako ośrodków funkcjonalnej współpracy rządów i administracji państw członkowskich.

W koncepcji rządzenia wielopoziomowego komitety postrzegane są jako miej-

¹⁴ „EFTA Bulletin” 2002, no. 1 (The European Economic Area: Decision Shaping and Participation in Committees), s. 6.

¹⁵ Zob. szerzej: A. Maurer, Committees in the EU System: Alternative Approaches for Understanding a Multi-Level, Multi-Actor System, [w:] Governance by Committee, the Role of Committees in European Policy-Making and Policy Implementation, Final Report – Part I, European Institute of Public Administration, Project no. SERD-1999-00128, April 5, 2002, s. 46-55; A. Maurer, J. Mittag, W. Wessels, Theoretical Perspectives on Administrative Interaction in the European Union, [w:] Committee Governance..., s. 27-34; T. Larsson, A. Maurer, Subproject 4: The Committee System, Legitimacy, Citizen's Perceptions and Acceptance of the EU-System of Governance [w:] Governance by Committee..., State of the Art Report, s. 79-87; T. Larsson, A. Maurer, Subproject 4: Democratic Legitimacy beyond the Nation State – EU Interaction and Deliberation, Workshop: Governance by Committee..., Brussels, 6 March 2001, s. 4-5; C. Joerges, Die Europäische „Komitologie“: Kafkaeske Bürokratie oder Beispiel „deliberativen Regierens“ im Binnenmarkt, [w:] Das Ausschusswesen der Europäischen Union, C. Joerges, J. Falke (Hrsg.), Baden-Baden 2000, s. 32-33.

sce interakcji biurokratycznej aktorów wywodzących się z różnych poziomów państw członkowskich i poziomu Wspólnoty. W zależności od podejścia w koncepcji tej zwraca się uwagę na możliwość powstania nietransparentnej i niekontrolowanej megabiurokracji, wysoką deliberacyjną jakością decyzji podejmowanych w komitetach lub na powstanie systemu fuzyjnego, w którym komitety są miejscem agregacji potencjałów różnych poziomów instytucjonalnych i instrumentalnych cechujących się znaczącym stopniem europeizacji, czyli orientacji ich aktywności na problemy wspólnotowe.

Komitety wymagają również analizy w kontekście teorii demokracji. G. Sartori traktuje wzorzec decydowania komitetowego jako jeden z najbardziej demokratycznych sposobów podejmowania decyzji. Wskazuje równocześnie na podstawowe cechy tego wzorca. Zalicza do nich przede wszystkim cechy ośrodka decyzyjnego, czyli komitetu. Należą do nich:

- ograniczona liczba członków, która pozwala na pojawienie się relacji personalnych, dobrej komunikacji i zaufania;
- reprezentowanie przez członków komitetu określonych części społeczeństwa;
- trwałe i zinstytucjonalizowany charakter komitetu;
- konfrontacja z podejmowaniem decyzji na innych poziomach.

Tak skonstruowany komitet podejmuje decyzje w sposób odmienny od innych typów ośrodków decyzyjnych. Pierwszą cechą komitetowego procesu decyzyjnego jest przyjmowanie większości decyzji w sposób konsensualny nawet w sytuacji formalnej możliwości używania metody większościowej. Druga cecha polega na braniu pod uwagę interesów reprezentowanych przez wszystkich członków komitetu. W kontekście teorii gier ten proces decyzyjny należy postrzegać jako grę o sumie niezerowej, w której preferencje żadnego gracza nie są ignorowane. Efektem takiego funkcjonowania komitetu jest relatywnie niskie ryzyko podmiotów delegujących podjęcie decyzji na poziom komitetu, a wszyscy delegujący są ponadto w jednaki sposób zobowiązani do przestrzegania podjętej decyzji. Trzecia cecha to występowanie mechanizmu „przesuniętej kompensacji wzajemnej” (*deferred reciprocal compensation*) polegającego na uleganiu niektórych członków komitetu intensywnym preferencjom innych członków ze świadomością, że inni członkowie ulegną intensywnym preferencjom tych pierwszych podczas negocjacji następnego problemu decyzyjnego¹⁶.

Należy zauważyć, że w powyższym podejściu wyraźnie preferowana jest tzw. legitymacja wejścia. Akcentowany jest tu bowiem udział reprezentantów wielu grup

¹⁶ G. Sartori, Will Democracy Kill Democracy? Decision-Making by Majorities and by Committees, „Government and Opposition” 1975, vol. 10, no. 2, s. 143-150, cyt. za A. E. Töller, H. C. H. Hofmann, Democracy and the Reform of Comitology, [w:] Delegated..., s. 32-35.

społecznych oraz uwzględnienie maksymalnej liczby preferencji w ostatecznym kształcie decyzji. Warto jednak podkreślić, że kompromis nie zawsze jest zjawiskiem dodatnim. Występuje on w trzech formach. W pierwszej formie polega na poświęceniu niektórych preferencji w celu zrealizowania innych i podjęcia decyzji satysfakcjonującej w mniejszym lub większym stopniu wszystkich (kompromis pozytywny). W drugiej formie polega on na uzyskaniu rezultatu, który nie satysfakcjonuje nikogo (kompromis negatywny), a w trzeciej na przyjmowaniu rozwiązań pakietowych dotyczących nie związanych ze sobą zagadnień, ale pozwalających urzeczywistnić preferencje niektórych uczestników procesu decyzyjnego w danym czasie po to, by preferencje innych uczestników były urzeczywistnione w innym czasie¹⁷. Jest rzeczą oczywistą, że decyzje podejmowane w efekcie kompromisu nie zawsze odpowiadają warunkom efektywności i nie zawsze są rezultatem dyskusji opartej o metodę przekonywania (*arguing*). Komitety są bowiem podmiotami, w których dopuszcza się metody przetargowe (*bargaining*)¹⁸. Omawiane podejście posiada zatem niewątpliwą wadę w postaci ignorowania problemu tzw. legitymacji wyjścia podkreślającej materialną efektywność procesu decyzyjnego.

Próbę połączenia legitymacji wejścia i wyjścia stanowi deliberatywne podejście do istnienia komitetów. Ma ono jednak charakter ściśle normatywny. Według przedstawicieli tej koncepcji proces decyzyjny w komitetach w zasadzie cechuje się swobodą wyrażania poglądów przez wszystkich uczestników i związaniem ich ostatecznie podjętą decyzją. Drugą cechą tego procesu jest uzasadnienie podjętej decyzji, a wcześniej – w fazie dyskusji – posługiwanie się jedynie argumentami merytorycznymi. Trzecią cechą jest umożliwienie udziału w procesie wszystkim zainteresowanym podmiotom i traktowanie ich w jednakowy sposób, a czwartą osiągnięcie racjonalnego i umotywowanego konsensusu¹⁹.

Wychodząc również z założeń deliberatywnych można stwierdzić, że komitety są legitymizowane po stronie wejścia w wyniku udziału w nich przedstawicieli państwa. Stanowią one element łączący horyzontalną i wertykalną dystrybucję władzy między poziomem wspólnotowym i państwowym, przyczyniając się do utrzymania równowagi instytucjonalnej w atmosferze współpracy, deliberacji i utrzymania zasady subsydiarności. Udział państwa oznacza w tym rozumieniu także uczestnictwo spo-

¹⁷ A. Maurer, T. Larsson, *Democratic Legitimacy in EU Politics – No Way Out for Committees*, [w:] *Governance by Committee...*, Final Report – Part I, s. 84.

¹⁸ T. Gehring, *Bargaining, Arguing and Functional Differentiation of Decision-Making: the Role of Committees in European Environmental Process Regulation*, [w:] *EU Committees: Social...*, s. 198-199.

¹⁹ J. Cohen, *Deliberation and Democratic Legitimacy*, [w:] *Deliberative Democracy*, ed. by B. James, R. Williams, Cambridge 1999, s. 74, cyt. za A. Maurer, T. Larsson, s. 85. Podobnie: C. Joerges, *Zusammenfassung und Perspektiven: „Gutes Regieren“ im Binnenmarkt*, [w:] *Das Ausschusswesen...*, s. 349-351.

łączeństwa obywatelskiego. Komitety są także legitymizowane po stronie wyjścia, a wiąże się to z podejmowaniem decyzji na podstawie obiektywnych i merytorycznych informacji naukowych, przy udziale ekspertów, których pozycja i niezależność stanowią naczelną zasadę rekrutacji²⁰.

Odnosząc się w omawianym kontekście do różnych typów komitetów warto zauważyć, że komitety eksperckie legitymizowane są poprzez dostarczanie obiektywnej wiedzy technicznej i podnoszenie poziomu merytorycznego podejmowanych decyzji. Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów czerpią swą legitymację z reprezentowania społeczeństwa obywatelskiego, a grupy robocze w Radzie, Komitet Stałych Przedstawicieli i komitety komitologiczne z faktu przedstawiania stanowisk demokratycznie wybranych rządów państw członkowskich oraz celu działania, którym jest osiąganie pozytywnych rezultatów. Źródłem legitymacji komisji Parlamentu Europejskiego jest zaś demokratyczny wybór ich członków oraz publiczne przeprowadzanie posiedzeń²¹.

Komitety funkcjonujące we wspólnotowym systemie decyzyjnym posiadają zatem sześć cech:

- stanowią instytucjonalizację kolektywnego rządzenia opartego o konsensualne i konsultacyjne podejmowanie decyzji;
- członkostwo w komitetach jest zdzywersyfikowane i odzwierciedla pluralizm kultur administracyjnych poszczególnych państw członkowskich i całej Wspólnoty;
- komitety są wyspecjalizowane funkcjonalnie, co podwyższa jakość podejmowanych decyzji i legitymację wyjścia;
- komitety są nietransparentne, co obniża legitymację wejścia;
- komitety stanowią główny element łączący podmioty polityki z różnych poziomów rządzenia;
- komitety ulegają ciągłej ewolucji w zakresie ich struktury i funkcji²².

Komitety pełnią siedem głównych funkcji. Są to: dostarczanie wiedzy merytorycznej, tworzenie reguł, akceptowanie programów finansowych, budowanie konsensusu, koordynacja międzypoziomowa, tworzenie sieci i prowadzenie polityki wpływu²³. Według innego podejścia komitety pełnią tylko trzy funkcje: regulują korzystanie z wiedzy ekspertów, koordynują aktywność różnych poziomów decyzyjnych oraz stanowią miejsce komunikacji i deliberacji. Komitety nie posiadają w większo-

²⁰ E. Vos, s. 30-42.

²¹ A. Maurer, T. Larsson, s. 80-81.

²² T. Christiansen, E. Kirchner, s. 8-11.

²³ G. Haibach, s. 38.

ści traktatowej podstawy prawnej, a ich członkowie nie są wybierani w sposób demokratyczny i działają w sposób wysoce zbiurokratyzowany²⁴.

Najczęściej wymienianymi wadami komitetów są: brak transparentności, wysokie koszty funkcjonowania i niejasna odpowiedzialność²⁵. Brak transparentności ma kilka przejawów. Na czoło wysuwa się tu skomplikowana struktura systemu komitetów. Drugim negatywnym zjawiskiem jest dominacja niepublicznego sposobu prowadzenia obrad, co obniża poziom kontroli społecznej. Trzecim przejawem jest często przypadkowy dobór członków komitetów i reprezentowanie przez nich wąskich grup interesów, a czwartym stosunkowo niskie zainteresowanie świata polityki sferą technicznych decyzji podejmowanych w komitetach²⁶. Aktywność komitetów jest dość kosztowna: w ich prace włączonych jest kilkadziesiąt tysięcy urzędników narodowych i znaczna część urzędników wspólnotowych. Odpowiedzialność tych osób za podejmowane decyzje jest niejasna, choć decyzje te mają często duże znaczenie polityczne. Brak odpowiedzialności wynika z usytuowania komitetów w procesie decyzyjnym i wiąże się ze słabymi możliwościami kontroli systemu spowodowanymi jego skomplikowaną strukturą. Ponadto komitety rzadko uprawnione są do podejmowania wiążących decyzji, a ich rola ma charakter funkcji wpływu.

Wpływ komitetów na wspólnotowy proces decyzyjny postrzegać należy w dwóch płaszczyznach. Pierwszą jest pośredni wpływ na wynik negocjacji międzyrządowych, a drugą również pośredni wpływ na równowagę międzyinstytucjonalną. Komitety, będąc wtórnymi ośrodkami decyzyjnymi, działają bowiem w powiązaniu z ośrodkami pierwotnymi. Powiązanie to ma trzy wymiary: sekwencyjny, mandatowy i partycypacyjny. W wymiarze sekwencyjnym zwraca się uwagę na to, że komitety działają przed lub po ośrodku pierwotnym. W wymiarze mandatowym podkreśla się, że komitety zajmują się jedynie pewnym wycinkiem szerszego zagadnienia. W wymiarze partycypacyjnym zaś najważniejszy jest odmienny od ośrodka pierwotnego skład komitetu²⁷.

4. Alternatywa dla komitetów we Wspólnocie Europejskiej

Z uwagi na wspomniane wady pojawiają się propozycje rozwiązań alternatywnych w stosunku do komitetów jako regulatorów wspólnego rynku. Funkcjonowanie wspólnego rynku określa się jako równoczesne występowanie trzech procesów:

²⁴ A. Maurer, T. Larsson, s. 79-80.

²⁵ G. F. Schäfer, Linking..., s. 22-24.

²⁶ B. Flynn, s. 92-94; G. Haibach, s. 40.

²⁷ T. Gehring, s. 197-198.

integracji negatywnej oznaczającej likwidację barier ekonomicznych, integracji pozytywnej oznaczającej rozwój wspólnych polityk gospodarczych oraz „re-regulacji” cechującej się wprowadzaniem wspólnych europejskich reguł w zintegrowanych obszarach. W tych warunkach wyróżnić można trzy opcje instytucjonalne sterowania polityką: wzajemne uznawanie regulacji krajowych i konkurencję regulacyjną, komitety i agencje wspólnotowe²⁸.

Ta ostatnia opcja preferowana jest przez coraz większą liczbę badaczy. Głównym reprezentantem tej szkoły jest G. Majone. Twierdzi on, że we współczesnej demokracji podstawową rolę odgrywać powinny instytucje większościowe (*non-majoritarian institutions*). Należą do nich: niezależne banki centralne, niezależne sądy, trybunały administracyjne i agencje regulacyjne. Główną cechą tego typu instytucji jest brak bezpośredniej odpowiedzialności wobec wyborców i wybieranych polityków, choć decyzje o powstaniu takich organów podejmuje politycy. Wspomniana niezależność nie jest jednak oznaką dowolności działania i braku odpowiedzialności publicznej. Połączenie niezależności z odpowiedzialnością jest możliwe wskutek stosowania nowoczesnych i elastycznych form kontroli, do których należą: wykonywanie celów statutowych, wymogi proceduralne, nadzór sądów, dyscyplina budżetowa, profesjonalizm i wysoki poziom merytoryczny, monitorowanie przez zainteresowane grupy społeczne czy nawet rywalizacja między agencjami. Aplikacja powyższych mechanizmów sprawia, że w normalnych warunkach „nikt nie kontroluje niezależnej agencji, a jednak pozostaje ona pod kontrolą”²⁹.

Do głównych zalet agencji zalicza się zwykle: wysoki poziom wiedzy jej pracowników odpowiadający potrzebom regulacyjnym, możliwość ustalania reguł, możliwość rozstrzygania sporów, partycypację publiczną wyrażającą się prowadzeniem szerokich konsultacji społecznych, wyłączenie spod rywalizacji politycznej, stabilność polityczną wskutek braku podlegania wyborom, elastyczność w zakresie formułowania polityki i implementacji, a także brak stosowania sztywnych wzorców biurokratycznych. Cechy te sprawiają, że agencje mogą stać się „niezależną czwartą odmianą władzy”³⁰.

²⁸ C. Joerges, *Die Europäische...*, s. 21-28; idem, *Bureaucratic Nightmare, Technocratic Regime and the Dream of Good Transnational Governance*, [w:] *EU Committees: Social...*, s. 7-9. Por. L. Allio, *The Case for Comitology Reform: Efficiency, Transparency, Accountability*, Working Paper: *The Europe We Need*, The European Policy Centre, 19 February 2003, s. 27-28.

²⁹ G. Majone, *Independence vs. Accountability? Non-Majoritarian Institutions and Democratic Government in Europe*, EUI Working Paper SPS No. 94/3, San Domenico 1994, s. 2-3; T. Moe, *Interests, Institutions and Positive Theory: the Politics of the NLRB*, „*Studies in American Political Development*” 1987, vol. 2, s. 236-299, cyt. za G. Majone, s. 3.

³⁰ G. Majone, s. 5, 16-19. Por. G. Majone, M. Everson, *Institutional Reform: Independent Agencies, Oversight, Coordination and Procedural Control*, [w:] *Governance in the European Union*, ed. by O. de Schutter, N. Lebessis, J. Paterson, Luxembourg 2001, s. 146-150; O. de Schutter, *Proceduralising European Law: Institutional Proposals*, [w:] *Governance in...*, s. 210-212.

W swojej istocie agencje stanowią praktyczny przykład zastosowania deliberacyjnych technik decyzyjnych z uwzględnieniem potrzeby legitymacji wejścia i wyjścia. Agencje są legitymizowane od strony wejścia poprzez umożliwienie wszystkim zainteresowanym grupom interesu dostępu do ośrodka decyzyjnego, a od strony wyjścia poprzez konieczność uzasadniania decyzji. Głównym celem procesu decyzyjnego pozostaje efektywność decyzji, które nie muszą mieć charakteru wiążącego prawnie³¹.

Wspólnota Europejska zaczęła tworzyć agencje już w latach siedemdziesiątych. Są one kreowane przez Radę, ale działają niezależnie od niej. Można wyróżnić cztery modele agencji wspólnotowych: model regulacyjny (agencje posiadające uprawnienia do podejmowania autonomicznych decyzji), model monitoringu (agencje obserwujące rozwój sytuacji w danym obszarze), model kooperacji (agencje promujące dialog społeczny) i model wykonawczy (agencje wspomagające wspólnotową służbę publiczną w wykonywaniu prawa). Do cech agencji wspólnotowych zaliczyć należy: ograniczony mandat, istnienie organu nadzorczego składającego się z przedstawicieli państw członkowskich, stanowisko dyrektora wykonawczego wybieranego przez organ nadzorczy, współpracę z komitetami naukowymi, a także standaryzowane zasady rekrutacji personelu, finansowania i kontroli³².

Wydaje się jednak, że agencje nie mogą stanowić alternatywy dla komitetów. Funkcjonują one bowiem na podstawie innych założeń pierwotnych. Są wyrazem zastosowania prostego podejścia kierującego się racjonalnością ekonomiczną i ochroną prywatnych sił rynkowych przed zbędną regulacją społeczną i polityczną. Komitety stanowią zaś przykład dążenia rządów państw członkowskich do utrzymania kontroli nad procesem decyzyjnym³³.

5. Uwagi końcowe

Komitety i agencje są ważnymi elementami sieci transnarodowych, które powstają we Wspólnocie Europejskiej. Sieci stanowią wyraz niehierarchicznej relacji między heterogenicznymi aktorami, która generuje wzorce interakcji wychodzące

³¹ G. Majone, *When Does Policy Deliberation Matter?*, EUI Working Paper SPS No. 93/12, San Domenico 1993, s. 9-11. Szerzej o jakości procesów deliberacyjnych i propozycji przeniesienia na grunt europejski amerykańskiego systemu „notice and comment” zob.: F. Bignami, *Accountability and Interest Group Participation in Comitology. Lessons from American Rulemaking*, EUI Working Paper RSC No. 99/3, San Domenico 1999, s. 24-45.

³² P. Steinberg, *Agencies, Co-Regulation and Comitology – and What about Politics?*, part of contributions to the Jean Monnet Working Paper No. 6/01, URL <<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/012901.rtf>> [odczyt: 21.09.2005], s. 9-11. Por. L. Allio, s. 23-27. Zob. także klasyfikacja agencji w literaturze polskiej: A. Dumala, *Agencje w systemie Unii Europejskiej*, [w:] *Agencje Unii Europejskiej*. Informator, red. A. Dumala, Warszawa 2002, s. 19-25.

³³ M. Everson, *The Constitutionalisation of European Administrative Law: Legal Oversight of a Stateless Internal Market*, [w:] *EU Committees: Social...*, s. 285-287.

poza procesy wymiany informacji, akcentując metodologiczne i proceduralne aspekty podejmowania decyzji. W ramach sieci obserwować można współpracę sfery publicznej i prywatnej polegającą na stosowaniu eksperymentalnych i elastycznych procedur decyzyjnych. Sieci są praktycznym efektem połączenia podejścia międzyrządowego, ponadnarodowego i przede wszystkim wielopoziomowego³⁴.

H. Schmitt von Sydow definiuje sieci jako wielowymiarowe matryce złożone z linii horyzontalnych, wertykalnych i diagonalnych, wyrażających szczególne zadania, kompetencje, cele i instrumenty³⁵. Komitety jako zinstytucjonalizowane ośrodki decyzyjne pełnią w sieciach cztery ważne funkcje: stabilizują długotrwałą relację kooperacyjną, włączają się do europejskiej „społeczności merytorycznej” (*Fachöffentlichkeit*), wspierają słabo zorganizowane interesy i koordynują pracę ośrodków narodowych³⁶.

Współpraca ośrodków narodowych i ponadnarodowych reprezentujących sferę publiczną i prywatną tworzy w ramach sieci szczególną strukturę transnarodową. Jej główną cechą jest wspólne podejmowanie kierunkowych decyzji i decentralizacja implementacji. W praktyce wspólnotowej znajduje to odzwierciedlenie w tzw. nowym podejściu (*New Approach*) stosowanym od połowy lat osiemdziesiątych w zakresie norm technicznych. Polega ono na uchwalaniu przez Wspólnotę dyrektyw regulujących jedynie wymogi ogólne i pozostawieniu regulacji szczegółowych zagadnień niezależnym organizacjom technicznym. Organizacje te są w istocie transnarodowymi ośrodkami współpracy organizacji krajowych, a normy techniczne przez nie stanowione nie mają charakteru wiążącego prawnie. W wyniku nieformalnych zasad proceduralnych i z przyczyn praktycznych są one jednak traktowane jako wiążące³⁷.

Reasumując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że komitety są trwałym elementem systemu decyzyjnego Wspólnoty Europejskiej. Występują one we wszystkich fazach cyklu politycznego i wywierają znaczący wpływ na kształt podejmowa-

³⁴ K.-H. Ladeur, Towards a Legal Concept of the Network in European Standard-Setting, [w:] EU Committees: Social..., s. 161-170. Por. G. Majone, The Future of Regulation in Europe, [w:] Regulating Europe, G. Majone et al, London-New York 1996, s. 273-276; idem, Temporal Consistency and Policy Credibility: Why Democracies Need Non-Majoritarian Institutions, EUI Working Paper RSC No. 96/57, San Domenico 1996, s. 13-15; J. A. Vervaele, Shared Governance and Enforcement of European Law: from Comitology to a Multi-Level Agency Structure?, [w:] EU Committees: Social..., s. 138-140.

³⁵ H. Schmitt von Sydow, Governance im europäischen Mehrebenensystem, [w:] Verwaltung und Governance im Mehrebenensystem der Europäischen Union, S. Magiera, K.-P. Sommermann (Hrsg.), Berlin 2002, s. 181.

³⁶ A. Bücker, S. Schlacke, Die Entstehung einer „politischen Verwaltung” durch EG-Ausschüsse – Rechtsstatsachen und Rechtsentwicklungen, [w:] Das Ausschusswesen..., s. 226-231. Zob. także praktyczny przykład funkcjonowania sieci z uwzględnieniem roli komitetów: tamże, s. 168-176, 226-231.

³⁷ Zob. szerzej o nowym podejściu: J. Neyer, Risikoregulierung im Binnenmarkt: zur Problemlösungsfähigkeit der europäischen politischen Verwaltung, [w:] Das Ausschusswesen..., s. 266-268; K.-H. Ladeur, s. 163-164. Zob. zastosowanie nowego podejścia na przykładzie praktycznym: D. Wolf, Deliberativer Supranationalismus und unterschiedliche Umsetzungsleistung: ein Vergleich der Normung bei der Maschinen- und Bauproduktenrichtlinie, [w:] Das Ausschusswesen..., s. 329-348.

nych decyzji. Stanowią przy tym część większych transnarodowych struktur decyzyjnych o charakterze sieciowym, będąc wyrazem wciąż dominującej roli państw członkowskich i wzrastającej roli niepaństwowych ośrodków decyzyjnych. Komitety zajmują ważne miejsce w teoriach integracji i demokracji, choć trudno określić, która z nich wyjaśnia ich istnienie i funkcjonowanie w sposób najpełniejszy. Jednocześnie w ogólnej percepcji naukowej i prakseologicznej rola komitetów jest niedoceniana. Uznaje się je bowiem za pochodne (powołane dla potrzeb funkcjonowania innych organów) ośrodki decyzyjne, które pełnią czysto techniczne i „służebne” funkcje. Akceptując generalnie ten pogląd należy jednak dodać, że znaczna część decyzji podejmowana jest *de facto* w komitetach. Zadania formalnych autorów decyzji (Parlamentu Europejskiego, Rady lub Komisji) sprowadzają się wtedy do zatwierdzania decyzji podjętych w komitetach. Zjawisko to ma szczególną wagę w zakresie legislacyjnej aktywności Wspólnoty i każe w nowy sposób postrzegać istotę procesów integracyjnych w ramach UE.